



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

ESCUELA DE DERECHO

"FACULTADES DEL MUNICIPIO EN
MATERIA EDUCATIVA"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
Marco Antonio Martínez Utrilla

M-0051716

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan de Juárez, Méx., 1987



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A M I S P A D R E S

Por ser lo que más quiero y respeto en la vida,
porque con su ejemplo, apoyo y sacrificio,
fomentaron en mí, el deseo de ser cada día mejor,
así como el luchar sin desgano,
para alcanzar la meta y el anhelo
que hoy cristaliza.

A M I S H E R M A N O S

Juan Manuel, Leticia,

Ysolina, Enrique,

María Teresa, Jaime Antonio,

Hortensia, Bernardo José,

Rosalba y Gerardo,

Por su cariño, experiencia personal y calidad humana

con que han llenado los infinitos momentos felices

de nuestra convivencia familiar,

mismos que sostienen permanentemente

mis propósitos de superación.

AL LIC. CARLOS DIAZ DE LEON FLEURY,

Por ser

El maestro admirable, sabio y responsable,
que con su infinito cúmulo de conocimientos
así como su ejemplo humano y profesional,
transmitió a mi persona,
las bases y principios en que se sustentan
una gran parte de mi devenir presente,
los propósitos de este trabajo y
las metas deseadas en lo futuro.

A M I S P R O F E S O R E S

Por asumir con vergüenza y dignidad
la difícil tarea de la enseñanza;
por no cejar en esa lucha diaria
contra la ignorancia y el conformismo,
y por abonar con su conocimiento,
la semilla de mi desarrollo profesional.

A L A E S C U E L A
N A C I O N A L D E M A E S T R O S

Porque forjó las inquietudes del maestro,
al brindarme el orgullo de enseñar al prójimo,
moldeando los caracteres del alumno,
con sólo responsabilizarme ante los propios.

A M I S C O M P A Ñ E R O S Y A M I G O S

Por su amistad y sinceridad invaluable,
reflejada aún en momentos adversos;
por ese empuje y motivación constante
que amalgamó nuestros lazos fraternos,
los cuales dieron vida y sentido
a mi devenir universitario.

A LOS DISTINGUIDOS MIEMBROS DEL SINODO

Lic. Flora Patricia Martínez Crans

Lic. Carlos Díaz de León Fleury

Lic. David Melgoza Mora

Lic. Abraham Araujo Arellano

Lic. Rafael López Pérez

MUCHAS GRACIAS.

I N D I C E

INTRODUCCION.....

CAPITULO I

I.	ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.....	2
	A. GRECIA.....	2
	B. ROMA.....	6
	C. ESPAÑA.....	11
II.	ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO HASTA LA PROMULGACION DE LA CONSTITUCION DE 1917.....	15
	A. EPOCA PREHISPANICA.....	15
	B. EPOCA COLONIAL.....	17
	C. EPOCA INDEPENDIENTE.....	27
	D. EPOCA DE LA REFORMA.....	46
	E. EPOCA PORFIRISTA.....	51

CAPITULO II

I.	ANALISIS DE LA EVOLUCION Y RECTORIA EDUCATIVA EN MEXICO HASTA LA PROMULGACION DE LA CONSTITUCION DE 1917.....	58
	1. EPOCA PREHISPANICA.....	58
	A. LOS CHICHIMECAS.....	59
	B. LOS AZTECAS.....	59
	2. EPOCA COLONIAL.....	63
	A. LA EDUCACION POPULAR INDIGENA.....	64
	B. LAS ORDENES RELIGIOSAS Y SU PARTICIPACION EN LA ENSEÑANZA DE LA NUEVA ESPAÑA.....	64

M 0051716

	C.	EDUCACION DE MESTIZOS Y CRIOLLOS.	66
	D.	LAS PRIMERAS ESCUELAS LAICAS Y LA ENSEÑANZA SUPERIOR.....	67
	E.	LA ENSEÑANZA DURANTE EL PRELUDIO DE LA COLONIA.....	74
3.		EPOCA INDEPENDIENTE.....	75
	A.	LA EDUCACION TRADICIONALISTA ILUSTRADA.....	75
	B.	LA EDUCACION BAJO LA CONSTITUCION DE 1824.....	78
	C.	LA POLITICA EDUCATIVA DE VALENTIN GOMEZ FARIAS.....	79
	D.	LA CONTRAREFORMA EDUCATIVA.....	83
	E.	LA EDUCACION DURANTE LOS GOBIERNOS CENTRALISTAS (1835-1846).....	84
	F.	LA EDUCACION DESDE LA SEGUNDA REPUBLICA FEDERAL (1846) HASTA LA CONSTITUCION DE 1857.....	87
4.		EPOCA DE LA REFORMA.....	90
	A.	LA EDUCACION EN MEXICO DURANTE LA GUERRA DE REFORMA.....	90
	B.	CONSECUENCIAS EDUCATIVAS DE LA INTERVENCION FRANCESA.....	91
	C.	JUAREZ Y LA EDUCACION.....	92
5.		EPOCA PORFIRISTA.....	93
	A.	LA CORRIENTE PEDAGOGICA DE LA EPOCA Y SU INFLUENCIA EN EL SECTOR EDUCATIVO.....	93
	B.	ACCION EDUCATIVA DE JOAQUIN BARANDA.....	94
	C.	JUSTO SIERRA COMO MINISTRO DE INSTRUCCION PUBLICA.....	96

6.	EPOCA DE LA REVOLUCION.....	99
	A. INFLUENCIAS EDUCATIVAS EN LA REVOLUCION MEXICANA.....	99

CAPITULO III

I.	EVOLUCION DEL MUNICIPIO A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1917.....	102
	1. ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.....	102
	A. TEXTO ORIGINAL.....	102
	B. FACULTADES RECONOCIDAS.....	103
	C. REFORMAS Y ATRIBUCIONES.....	106
	D. ORGANIZACION.....	117

CAPITULO IV

I.	LA EDUCACION EN MEXICO A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1917.....	132
	1. TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO TERCERO..	133
	2. REFLEJO EDUCATIVO DE LA CONSTITUCION DE 1917.....	135
	3. JOSE VASCONCELOS Y EL PROCESO DE CENTRALIZACION DE LA EDUCACION.....	135
	4. LA EDUCACION SOCIALISTA. REFORMA DE 1934.....	138
	5. LA EDUCACION DURANTE EL CARDENISMO Y REFORMA DE 1946.....	140
	6. LA APLICACION DEL ARTICULO 3° CONSTITUCIONAL A PARTIR DE SU REFORMA.....	147
	7. LEGISLACION EN MATERIA EDUCATIVA.....	166

CAPITULO V

I.	EL SERVICIO PUBLICO DE LA EDUCACION.....	206
	1. ORGANOS E INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA PLANEACION Y EJECUCION EN MATERIA EDUCATIVA.....	210

2.	OBJETIVOS EDUCATIVOS DEL AYUNTAMIENTO	210
3.	PARTICIPACION EN EL PROCESO EDUCATIVO	211
4.	INTERVENCION MUNICIPAL EN LOS SISTE - MAS EDUCATIVOS.....	213
	CONCLUSIONES.....	216

I N T R O D U C C I O N

El carácter libre e igualitario del Estado mexicano, ganado a través de su lucha por conformar una forma estable de organización social, política y económica, tuvo su fundamento en diversos postulados y necesidades de la colectividad, de entre los cuales destacan en forma determinante, la Educación y el Municipio libre.

Estos dos factores, actualmente se aprecian propensos a cambios estructurales indispensables para lograr sus fines propios, toda vez que la Educación debe contribuir estrictamente a la formación de hombres libres, preparados y responsables, que induzcan, promuevan y participen en el desarrollo nacional, y por otra parte, el Municipio contemporáneo, al dejar de ser un ente pasivo y rezagado de su entorno jurisdiccional a raíz de las reformas constitucionales realizadas al artículo 115 en febrero de 1983, debe coadyuvar en la consecución y satisfacción de los requerimientos prioritarios que reclamen los postulados de la municipalidad.

No podemos negar que la situación crítica que vive el país obliga a todos los ciudadanos a pregonar y proponer cambios viables que permitan facilitar el logro de los propósitos nacionales, de ahí que, el objetivo del presente trabajo es analizar paralelamente, la evolución y desarrollo de la Educación y el Municipio en México, desde la época precortesiana hasta la actualidad, a fin de vislumbrar las modificaciones necesarias e interrelaciones entre ambos factores, las cuales permitan alcanzar el principio democrático educativo que establece el Artículo 3° Constitucional, que define a la democracia, no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

C A P I T U L O

I

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

A. GRECIA.-

"La tendencia a institucionalizar las relaciones sociales se convirtió en la llave de ingreso a la etapa histórica de la Humanidad". (1)

En el caso de los griegos, fueron éstos los herederos del germen municipal que se manifestaba ya en las tribus establecidas en su territorio durante la edad neolítica y más tarde los helenos asombraron con su peculiar régimen municipal donde la seguridad de cada uno de sus habitantes era garantizada por toda la comunidad.

El municipio primitivo se identifica con la comunidad domiciliaria del neolítico y traspasa esa etapa al presentarse los primeros brotes característicos del Municipio político, en Mesopotamia, cuando Hammurabi substituye a los sacerdotes que intervenían en la Administración del Estado por funcionarios civiles y jueces nombrados por él. Este acontecimiento se convierte en el precedente de los rasgos definitivos de secularización administrativa que más tarde florecería en toda Grecia.

La familia entre los antiguos se institucionalizó en razón de la religión doméstica, con la obligación de tener un altar y un fuego sagrado, siendo el padre el responsable de velar por su particularidad y exclusividad familiar así como de la transmisión de sus "secretos" al heredero primogénito.

El culto doméstico motivó el arraigo y expansión paulatina de la familia, convirtiéndose así en "Gens", asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y jefe doméstico.

Al agruparse varias gens con propósitos de defensa, comercio y regulación de matrimonio, dieron origen a las llamadas "fratrias", las cuales se legitimaron con la institución de un dios protector común a todas las familias integrantes y con el nombramiento de un fratriarca que presidía los sacrificios y asambleas.

Más tarde, varias fratrias convinieron en aliarse, integrando una "tribu", adoptando igualmente el sistema de un dios común y un jefe que presidiera el culto y las asambleas de la tribu. El continuo crecimiento de estas agrupaciones, así como los innatos caracteres de sociabili-

(1) OCHOA CAMPOS MOISES. "LA REFORMA MUNICIPAL". EDITORIAL PORRUA CUARTA EDICION. MEXICO, 1985. Pág. 54.

lidad en el hombre, desembocaron en la asociación de varias tribus que, respetando el culto de cada cual, crearon un componente nuevo en la historia de la humanidad: "la Ciudad".

Al comenzar el Siglo VIII A. de C. aparecía ya el pueblo griego con sus tres ramas principales: dorios, eolios y tonios, habiendo fundado sus principales ciudades como Atenas, Esparta, Corinto, Argos, Megara, Tebas, Efeso y Mileto.

Para erigir la ciudad se apoyaron del único parámetro legal de la época con fuerza para respetarse: la religión. Más tarde ésta se convirtió en una verdadera religión municipal.

Por acuerdo de las tribus, se eligió un lugar determinado para destinarlo al domicilio, lugar de reunión y santuario común, denominándolo urbe, alrededor de la cual se fundaron las ciudades llamadas polis en griego.

De lo anterior se soslaya el por qué muchos autores declaran a la religión como el primer derecho Constitucional de la Humanidad, en virtud de haberse constituido como el móvil que dió origen a la ciudad, primera institución sociopolítica.

Como puede apreciarse, la primera idea de autonomía local surgió con la religión doméstica, la cual logró en corto tiempo ser motivo de creación de fronteras municipales así como bastión de organización, al sumársele el establecimiento de códigos particulares y formas de justicia soberana en cada tribu.

Ya organizada la sociedad antigua, apareció una verdadera desigualdad en ella, motivada por las leyes de la herencia, que hasta cierto punto eran sostenidas por la religión. En un principio, la ciudad estuvo representada por los pater familias, quienes formaban la categoría de los eupátridas y los demás habitantes, llamados tetas, ejercieron sus derechos a través de aquellos.

Más tarde, de la misma forma en que se tenía un jefe doméstico por cada hogar, la ciudad tuvo el suyo al que se le nombró rey, pritano o arconta, quien fungía como el jefe judicial y militar de la comunidad.

Los eupátridas, quienes conservaban el poder absoluto sobre sus familias y clientes, se vieron mezclados en una fuerte disputa política con los reyes y los pobres, ya que los reyes deseaban monopolizar por completo el do-

minio de la polis. Sin embargo, la fortaleza aristocrática de los eupátridas logró abatir el vigor de la realeza, misma que en lo sucesivo sólo conservó prerrogativas de carácter sacerdotal, perdiendo toda autoridad política y cambiando su denominación por arcontas. Este proceso de la aristocracia de debilitar a la realeza se continuó durante casi tres siglos llegando en corto tiempo a retirarles sus funciones sacerdotales y escogiendo de entre los eupátridas a los que ocuparían el cargo de arcontas.

En un principio pareció positivo el destierro de la inminente monarquía en Grecia, sin embargo, el que los eupátridas volvieran a tener el control total de la polis trajo como consecuencia el gobierno de una clase aristocrata que convirtiéndose en un obstáculo para la evolución de las instituciones, dado que esta transición fué resultado de una revolución política, sin cambios radicales en la situación social y doméstica; más aún, los eupátridas aumentaron su dominación en la gens.

No obstante la implantación del patriarcado, las bases ya establecidas vislumbraban el camino hacia la democracia permitiendo que la ciudad, ya toda una institución, disminuyera el arraigo de la antigua gens, dando un giro a la estructura de la familia, en el seno de la cual el pater familia ya no fué el soberano absoluto, sino solamente un miembro más de la comunidad.

Esta mudanza fué consecuencia del deseo de emancipación de una de las clases sociales, desprovista de derecho alguno, los "clientes", para quienes su más alta esperanza era el ser escogidos por alguna gens y convertirse en siervos. Fué Solón, hacia el año 612 A. de C., quien encabezó la revolución de los clientes atenienses y logró dar solución al conflicto. Inmediatamente, en respuesta a las demandas de sus seguidores, publicó una Constitución que daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte de las asambleas del pueblo, y de ocupar las magistraturas. Así también, dividió a la sociedad en 200 o 300 gens, 12 fraternias y 4 tribus.

Solón cumplió su cometido, pero de igual forma tuvo sus yerros, al haber permitido la subsistencia del derecho a la primogenitura, lo cual dió pauta para que la antigua aristocracia religiosa se transformara en aristocracia económica.

Después de Solón, es Clístenes en el siglo VI A. de C. quien consuma las reformas iniciadas por aquél, contándose quizá como la más significativa, la de haber reparado al pueblo en 10 tribus nuevas y dividido éstas en los

actuales MUNICIPIOS o DEMOS. Con ésto, los habitantes se regían ya en base a su domicilio y no al nacimiento, apreciando así una de las características esenciales del Municipio socio-político, como asociación de vecindad, y lográndose la igualdad de sus integrantes. Esto motivó el deseo de gobernarse por sí mismos y la aparición de Municipios urbanos, naciendo como parteaguas entre el pasado y un sistema político denominado democracia, la cual con el análisis de sus raíces (demos: pueblo; koratos: autoridad; o sea, gobierno del pueblo), representa dignamente el proceso de histórica transición que en esa época precozmente vivía la Grecia de la antigüedad.

La revolución en el ática no suprimió el arcontado, pero con el fin de basar el gobierno en principios de interés público, se nombraron nuevos magistrados que sí podían ser escogidos de todas las clases sociales. Así pues, el gobierno recién creado se formó por:

- " El Rey que celebraba los sacrificios.
- El Polemarca, que juzgaba a los extranjeros y era el jefe del ejército.
- El Arconta, que velaba por los cultos domésticos.
- Los Termotetes, que en número de seis, presidían los grandes jurados.
- Los Pritanos, que eran 50 individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y verificar las comidas sagradas.
- 10 Estrategas, encargados de la guerra y la política.
- 10 Astinómios, que cuidaban de la policía.
- 10 Agoranómios, responsables de los mercados.
- 15 Sitofilaquios, que vigilaban la venta del trigo.
- 15 Metronomios, encargados de las pesas y medidas.
- 10 Custodios del tesoro.
- 10 Receptores de cuentas.
- 11 Encargados de ejecutar las sentencias. "(2)

La ciudad griega no fué un Estado perfecto, pero si logró representar el sistema que en la antigüedad otorgó mayores libertades y garantías al hombre, así como también conformar el legado de su asombrosa organización municipal, que cabe decir, es inspiración de la administración de nuestros días, enumerando entre otras áreas la de un régimen familiar base de la sociedad, el sufragio, la soberanía popular, los principios del interés público, un aparato fiscal con definición y programación de ingresos y egresos y la división de facultades públicas.

Fueron las garantías de igualdad y ciudadanía las que hicieron posible que, llegado el siglo V A. de C., Atenas alcanzara el pináculo de su evolución, sin embargo, el proceso natural de decadencia hizo su aparición no sin antes permitir que la humanidad se nutriera con la enseñanza de los grandes pensadores griegos de esa época, Pericles, Eurípides, Sófocles, Aristófanes, Esqueto, Herodoto, y Tucídides, de manera imperecedera sellan el decaiminetto de la cultura occidental legataria de la autonomía municipal.

B. ROMA.-

El proceso de evolución en la Antigua Roma se dió coetáneamente a Grecia, solamente con ciertas modificaciones que, a la larga, se convirtieron en medulares para una organización dotada de mayor madurez que la griega, pero así también con rasgos definitivamente muy similares.

Al igual que en la Grecia, la "familia" romana fundó su organización en la religión doméstica, de la cual el padre era el sacerdote supremo con las obligaciones y derechos hereditarios hacia el primogénito. La reunión de familiares creó la "gens". Varias familias asociadas formaban una "curia", las cuales tenían un dios protector y su jefe y sacerdote llamado curion. Más tarde, la asociación de las curias formaron las "tribus" y éstas la "ciudad". Igualmente eligieron un lugar común para establecer la urbe, alrededor de la cual erigieron las "ciudades o civitas".

Tres poblaciones concurren a la formación de Roma, los rameneses, Latinos, que tenían por jefe a Rómulo; los de la raza sabina, Titienses, bajo el gobierno de Tatío y la raza etrusca, los Luceres, cuyo jefe era Lucurvio. Cada una de las tres se subdividía en diez curias, con diez

decurios cada una. Estas últimas comprendían un número determinado de gente. Los pater familias y sus descendientes, formaban la clase noble llamada patricios, quienes gozaban de los derechos del gobierno y ciudadano romano. Alrededor de cada familia patricia se encontraban un cierto número de personas bajo la protección del jefe, los clientes, entre quienes se crearon derechos y deberes. El tiempo hace surgir, además de las anteriores, una nueva clase social llamada "plebe", formada, señalan algunos autores, por los extranjeros acogidos a posteriori de las frecuentes guerras en que se vió envuelta Roma quienes no eran considerados como ciudadanos.

Al principio, Roma adoptó como forma de gobierno la monarquía, ejercitada a través de un rey, con el carácter de jefe, juez y capitán supremo, así como de gran sacerdote. Cabe señalar que "el rey no era más que el jefe de una especie de república aristocrática, donde la soberanía correspondía a los patricios, que componían las curias". (3) El monarca debía consultar con el Senado, sobre todos los asuntos de interés para el Estado.

En sus inicios, la realeza se instituyó hereditaria y no dilató en manifestarse la idea de autonomía del Senado, la cual fué apaciguada por los paters a través de cruentos asesinatos. La aristocracia no dejó hasta ahí su acción proteccionista, sino que inteligentemente abolieron la sucesión hereditaria y la determinaron electiva, siendo el rey propuesto por el Senado, confirmado por la asamblea de los curias y proclamado por los augures.

No obstante esta reforma, el patriarcado siguió constituido como el más grande engorro para la realeza romana, que de alguna forma insistía en encontrar la forma de menguar la participación de los paters, y gobernar sin estorbos aristócratas; los reyes que lo intentaron, pagaron con sus vidas.

En el año 166, llega al trono Servio Tulio, quien utiliza mecanismos distintos a sus predecesores. En principio reforma la antigua división de la ciudad y agrega a las primitivas tres tribus, otras cuatro nuevas en las que repartió a toda la población de acuerdo con el domicilio. Esta nueva organización se basaba ya no sobre el origen de los ciudadanos, sino sobre el haber de ellos, abarcando al total de la población. La obligación de declarar la fortuna estaba garantizada por la institución de un censo que se realizaba cada cinco años, debiendo informar todo jefe de familia sobre el nombre y edad de su mujer y sus hijos, así como el importe de su riqueza, dentro de la cual figuraban sus esclavos, y aquel que no acatará

(3) PETIT EUGENE. "TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO". EDITORIAL EPOCA. NOVENA EDICION. MEXICO, 1977. Pág. 31.

esta disposición era castigado con la esclavitud y la confiscación de sus bienes. Esto trajo como consecuencia que los plebeyos concurrieran con los patricios al servicio militar, al pago de impuestos y asimismo a la creación de la ley dentro de la nueva especie de asambleas, resultado de la división de la ciudad los comicios por centurias.

Con estas reformas Servio Tulio asegura el enrolamiento de la tropa, abriendo sus filas a patricios y plebeyos; asimismo, distribuye la carga del impuesto sobre todos los ciudadanos tomando como base su fortuna y anula la preponderancia en el Estado.

Antes de ser asesinado por los patricios, Servio Tulio logró establecer a los jueces llamados "centumviri", los cuales representaban al pueblo y conocían de todos los asuntos relacionados con la usucapion, agnación, gentilidad, testamentos, etc., estableciendo a través de esta figura el antecedente histórico de los funcionarios municipales.

Sucede a Servio Tulio, Tarquino el Soberbio, quien dispone se coleccionen las Ordenanzas Municipales, es decir, se forme compendio con las primeras leyes que rigieron a los Municipios, las cuales no habían sido escritas y sólo se conservaban por tradición oral, siendo Sexto Papyrio quien las colecciona en un Código designado como "Papyriano" (siglo VI A. de C.)

La monarquía romana es derribada en el año 245 y detentan el poder dos magistrados patricios, electos por un año y con poderes iguales: los Cónsules.

No fué éste un cambio que benefició estrictamente a los plebeyos y clientes, sino al contrario, dado que poco tiempo transcurrió para que se dieran cuenta que habían sido manipulados para crear un nuevo gobierno aristócrata, en razón de que los paters tenían el control electoral. En efecto, la idea del patriciado era tratar de retornar al pueblo el régimen de la gens, e inició una campaña de extorsión contra los ciudadanos pobres, utilizando el sistema de los créditos, mismos que al no poder pagarlos, se veían expuestos a los rigores establecidos por el derecho primitivo, entre ellos, la prisión en casa del acreedor, donde eran tratados como esclavos.

El padecer esta situación motivó a clientes y plebeyos a tomar una decisión drástica y en el año 260 abandonan Roma y se retiran al Monte Aventino. Ante esta respuesta, los patricios se ven obligados a otorgar una importante concesión: la elección de dos magistrados plebeyos encargados de proteger los intereses de sus representados,

los "tribuni plebis". Ellos son declarados inviolables y armados con facultades de veto valederas en Roma y dentro de un radio de una milla, contra las decisiones de todos los magistrados.

Los tribunos plebis instituyeron comicios especiales, los comitia tributa, donde dieron impulso a las actividades públicas de los plebeyos y se adoptaban acuerdos independientes respecto a las cuestiones públicas que llamaron plebiscitos.

Así también aparece otra figura de magistrados, los "aediles plebis", encargados de la policía urbana, los cuales unidos a los tribunos, marcan el inicio del régimen edilicio y aparición del Municipio ya institucionalizado.

La plebe encuentra en los tribunos, paladines fervorosos en su lucha por alcanzar la igualdad. Es así como logran se establezca una ley fija, de aplicabilidad general, determinando la igualdad entre plebeyos y patricios. Esta fué denominada "lex decemvirales" o de las "XII Tablas".

El nuevo código introdujo el derecho familiar de testar y adquiere un carácter municipal al regular las relaciones de vecindad.

Asimismo, el tribunado obtiene el voto de la "Ley Canuleia", la cual permite el matrimonio entre plebeyos y patricios, con sus correlativas consecuencias a largo tiempo, respecto a le mescolanza de raza y fusión de las dos clases sociales imperantes.

Previendo el patriciado la inminente embestida de los plebeyos para ocupar los máximos cargos del Estado, cambian las dignidades rectoras de Cónsules a Tribunos Militares, quienes se encargan del mando del ejército, la presidencia del Senado y la jurisdicción civil; colateralmente crean las figuras de los "cuestores", quienes velan las funciones del tesoro público, "los censores", que administran la hacienda pública y controlan el censo y los "ediles plebeyos", encargados de la policía y servicios públicos generales.

En esta etapa se presenta la invasión de los galos, la cual provoca una opresión de los ricos sobre las clases pobres y la necesidad de organizar políticamente la estructura gubernamental romana. Los tribunos inician nueva irrupción y logran el restablecimiento del consulado, fortalecido por la ley Licinia, la cual consagró el derecho de que uno de los dos Cónsules debía ser plebeyo.

Todavía a estas alturas, logran los patricios debilitar en algo el Consulado, al desmembrar las funciones judiciales, que ejercieron los pretores, y las de policía de la ciudad, ejercidas por los ediles curules. Estos, basaban sus labores en la publicación de edictos al inicio de su gestión, documentos que se convirtieron en verdaderas ordenanzas municipales, al asentarse en ellos los principios y normatividades que regirían los casos que se presentaran durante sus funciones.

No cabe duda que la aparición y funcionamiento de los ediles curules y de los pretores urbanos, es la muestra palpable de la existencia ya del Municipio Romano.

Se presenta a partir de ese momento, contando ya con una definida organización y disciplinados ejércitos municipales, la idea romana de conquistar sus ciudades vecinas tendiendo al control del poder político que denominaba imperium.

Roma valiéndose de su fuerza, habilidad e intriga, para ir dominando uno por uno a Municipios y ciudades que defendían heroicamente su libertad, resultando que hacia el año 146 A. de C., todo el Mediterráneo se encontraba bajo la dominación romana.

"Para ciertos autores, Roma estableció cuatro clases de Municipios:

1. Municipios con derecho completo, "optimo jure".
2. Municipios con sólo parte de derechos; "civita con mercium, connubium sine suffragio".
3. Municipios con derecho a conservar su legislación, y
4. Municipios que adoptaron la legislación de Roma, "fundifacti".

"A su vez, los elementos constituyentes del Municipio Romano fueron los siguientes:

1. El Territorio (Territorium).
2. El Pueblo que se reunía en Asamblea General.
3. La "Curia" o cuerpo deliberante con sus magistraturas".

"En cuanto a las características del Municipio Romano, éstas eran:

1. La de ser esencialmente urbano.
2. La de poseer doble personalidad a) pública; b) como persona jurídica.
3. La de ser democrático.
4. La de ser autónomo ". (4)

C. ESPAÑA.-

Señala Moisés Ochoa Campos que "en la Península Ibérica, las ciudades y los pueblos se desarrollaron aislados unos de otros, organizados bajo el sistema patriarcal y según describe Tácito, los jefes de las tribus decidían los asuntos rutinarios, mientras que los más importantes los resolvían las asambleas de tribus. En muchas ciudades las magistraturas empezaban a ser hereditarias". (5)

Estas características permitieron que los lucitanos resistieran las embestidas romanas durante casi tres siglos; sin embargo, la persistencia de los itálicos logró al fin la destrucción de Numancia, lo cual marcó el inicio de una nueva organización en España.

Pronto, conociéronse en España las curias, compuestas por un determinado número de Decuriones o Curiales, y los Decumbiros, especie de magistrados o cónsules puestos a su frente.

El imperio Romano extendió en toda sus provincias las transformaciones de las instituciones municipales, pero llegó el momento en que la república no pudo continuar sometiendo a un sólo centro las diversas y numerosas ciudades dominadas.

En base a las anteriores instituciones y todas aquellas que evolucionaron bajo el Imperio Romano, España desarrollóse en forma pasiva, dado el dominio bajo el cual se encontraba, hasta llegado el momento de la invasión goda, ante la cual la vitalidad municipal no pereció, sino que solamente quedó en espera de mejor época y circunstancias para florecer con mayor lozanía.

(4) OCHOA CAMPOS MOISES. "EL MUNICIPIO - SU EVOLUCION INSTITUCIONAL".op. cit. Pág. 64.

(5) Ibidem. op. cit. Pág. 65.

Con la invasión visigoda, se inicia una época más de transición en España, misma que para decir verdad, no rompió drásticamente con la estructura legada por el Imperio y República Romana, dado que el pueblo vencido conservó sus instituciones políticas municipales, recibiendo nuevas formas en su funcionamiento.

Efectivamente, los Municipios subsistieron hasta cierto punto con la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles, tal es el caso del defensor de la ciudad, representante de la ciudad ante los representantes del poder.

Entre las instituciones aportadas por los visigodos, se cuentan la celebración periódica de concilios en que decidían los negocios del Estado, el "placitum", que era la reunión judicial de los hombres libres, y el "conventus publicus vicinorum", que eran las reuniones de también hombres libres, de carácter administrativas y relativas a problemas locales, tales como huída de siervos, deslinde y mejoramiento, etc.

De las anteriores instituciones, la primera quizá influyó más en el devenir de la época, ya que a partir del Sexto Concilio de Toledo, que suprimió todo vestigio de libertad municipal, los Municipios hispanos empezaron a dar visibles muestras de desagrado, manifestándose por medio de sublevaciones que provocaron el restablecimiento de los privilegios de las ciudades.

No obstante, cabe recordar que la humanidad de la Edad Media vivía constantemente inmersa en la angustia, inseguridad y asechanza de incursiones enemigas, y España no fué la excepción, dado que después de abrazar los árabes el islamismo, iniciaron la invasión sobre España, teniendo conquistada a principios del siglo VIII una buena parte de la península y con ello, el derrumbe del reino visigodo.

La dominación árabe representaba para los hispanos un retroceso en la estructura político-social vigente, dado que los islámicos basaban sus asentamientos en ideas de linaje, por tal motivo se gestó la obra de la Reconquista al mismo tiempo que se verificaba la larga y sangrienta lucha, siendo la conciencia municipal y las comunas, un factor importantísimo para la destrucción del poderío árabe.

Los monarcas cristianos favorecieron el establecimiento de pueblos, villas o ciudades, al concederles grandes franquicias y privilegios que constituyeron el fuero municipal o ley de la localidad.

"Del concilium nació el consejo municipal. El judex fué elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el rey, también eligieron alcaldes, que por un año ejercían las funciones judiciales". (6)

Logran diferenciarse dos clases de Consejos que se denominaron Cabildo Abierto, aquel convocado al son de campana, con voz y voto de todos los participantes, relacionados con asuntos de interés común y elección de magistrados, y el Cabildo Secular, compuesto por los funcionarios que ejercían cargos públicos, mismo que finalmente fué llamado Ayuntamiento.

Así se fueron creando feudos gobernados por los caudillos de la reconquista, quienes separaban las tierras que habían de constituir la propiedad del Municipio. Asimismo, se hizo necesario el establecer reglas que garantizaran la salvaguardia de las municipalidades, creándose leyes como la de Fuero de León, que garantizaba la existencia de administradores municipales en ese reino.

En Aragón se vivió una situación similar a la de León, gozando los Municipios aragoneses de plena autonomía administrativa respetada por el rey y los nobles, colaborando de esa manera a que en el siglo XII y parte del siglo XIII se constituyera la Edad de Oro de los Municipios españoles.

Inicióse la etapa de admitir a las ciudades en Cortes y otorgar fueros comunales en León, Aragón, Navarra, Castilla, etc., garantizando con eficacia, simplicidad y libertad, los derechos primarios indispensables para que se desarrollara con holgura una sociedad.

Es entrado el siglo XIII cuando el Municipio hispano adquiere mayor importancia en su gobierno y administración, ya que aparecen los Jueces Concejiles o Forenses y la voluntad popular representada por las Juntas o Asambleas Generales de Vecinos.

Asimismo, se distinguen claramente las figuras de Alguacil Mayor, Alférez, Fieles, Alamines y Alarifes, al tiempo que aumenta la independencia municipal, gracias a un sistema tributario que diferenciaba y clasificaba los ingresos en: contribuciones, indemnizaciones por servicios no prestados, y multas y compensaciones.

Con los principios de igualdad ante la ley, inviolabilidad del domicilio, Justicia, participación de la cosa pública y responsabilidad de funcionarios, los cabildos

(6) OCHOA CAMPOS MOISES. "LA REFORMA MUNICIPAL". op. cit. Pág. 80

españoles lograron la igualdad civil y política de los ciudadanos y orientarían la vida social contemporánea.

Años duró el esplendor del Municipio hispano, pero así también aparecieron las guerras entre reyes y nobles y luchas de los Municipios con el rey por mantener sus fueros. No obstante, los Municipios fueron inclinándose hacia el poder central a fin de derrocar a los señores feudales, sin pensar que más adelante, darían pie a los excesos del Emperador y a la cercenación de la libertad municipal, lo cual sucedió en abril de 1521, cuando son derrotados los comuneros en los campos de Villalar, abriéndose camino a la centralización monárquica española.

El régimen centralista determinó la absoluta dependencia de los Municipios al poder del monarca, marcando la etapa decadente del Municipio hispano, ya que la reimplantación de tributos y de diezmos, la designación de funcionarios, la merma en las decisiones del Consejo local al tener que aceptar Regidores perpetuos, y la degeneración y falta de respeto al derecho del sufragio, constituyeron el cáncer emancipador de las libertades municipales.

En el mismo año que el último reino hispano-Granada sucumbe ante los Reyes Católicos, da inicio la aventura más grande de la era, apoyada en la proliferación de descubridores y conquistadores que mantenían latente su ansia e idiosincracia épica que permitió vencer al pueblo moro. Esta nueva misión consistía en conquistar y colonizar un nuevo mundo: América.

II. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO HASTA LA PROMULGACION DE LA CONSTITUCION DE 1917

A. EPOCA PREHISPANICA.-

Los nahuas y los mayas constituyen las culturas más características e insignes de las civilizaciones precortesianas. Varios son los estudios que señalan que los aborígenes americanos llegaron a tener un elevado nivel de civilización, siendo ejemplo de ello sus ciudades, las cuales denotan una aplicación de lo que actualmente se conoce como urbanismo, en su notorio aspecto de planificación que mostraban al construir las; tal es el caso de Tollan, Texcoco, Tenochtitlán, etc.

Al igual que las culturas occidentales, en los pueblos precortesianos la religión jugaba papel trascendental de organización política y social, al grado tal de constituir la base de su concepción del mundo y de la vida. Sus principales dioses se identificaban en gran parte con los fenómenos de la naturaleza, como el sol, la lluvia, la agricultura y con procesos humanos como la guerra, la muerte, la fertilidad, etc.

Al basar gran parte de su evolución en su criterio politeísta, el templo por excelencia era el teocalli, considerado como la casa de Dios, la fortaleza y santuario del cual emanaban los éxitos y vicisitudes del pueblo.

Es de resaltar los avances que tuvieron en la agricultura, tal como lo demuestran los procedimientos de cultivo "flotantes" que empleaban en cereales, semillas, raíces y tubérculos; así también, los procedimientos de medir el tiempo eran majestuosamente exactos, situación que les permitía controlar sin problema los avances y facetas de la agricultura y sus observaciones del Universo, sin descartar, claro ésta, los períodos de días y meses que en forma perecedera estamparon en uno de los más grandes tesoros arqueológicos mundiales, "La Piedra del Sol o Calendario Azteca".

El régimen de la propiedad era comunal, contando cada tribu con una extensión determinada de tierra, el "calpulli", mismo que tenían la obligación de cultivar y hacer productivo. Este calpulli convirtiéndose en la célula de organización social de los antiguos pobladores y sobre el mismo, Muñoz y Ruiz Massieu señalan que era: "un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre y cuyo origen está en las tierras que poseen, que fueron

repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes". (7)

El calpulli dependía de los jefes aztecas denominados "Tlatoanis", quienes establecían las normas civiles y criminales aplicables en su provincia y delegaban su observancia a representantes del gobierno central.

Todos los rasgos descritos han desatado un sinnúmero de opiniones respecto a la similitud del calpulli azteca con el régimen municipal, de tal forma que analicemos algunos puntos de vista que sobre el particular han vertido destacados autores.

Salvador Toscano, en su libro "La Organización Social de los Aztecas", define al calpulli como "barrio y linaje, congregación de callis, casas" (8), lo que presume una agrupación organizada y unida por factores de descendencia, con el propósito de allegarse a un fin común. Si esta definición la relacionáramos con los demás datos religiosos, políticos y sociales que a través de la historia conocemos, bien podríamos imaginar una organización similar a la que presentaban las culturas occidentales de la antigüedad en sus inicios municipalistas.

La Lic. Teresita Rendón Huerta Barrera, en su obra "Derecho Municipal", señala algunos rasgos característicos de los calpullis, entre ellos:

- "
- a) Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.
 - b) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.
 - c) Unidad económica que, como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
 - d) Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.
 - e) Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.

(7) MUÑOZ, VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU, MARIO. "ELEMENTOS JURIDICO - HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO". 1a. EDICION. UNAM. MEXICO, 1979. Pág. 26.

(8) TOSCANO, SALVADOR. "LA ORGANIZACION SOCIAL DE LOS AZTECAS". 1a. EDICION. MEXICO, 1977. Pág. 330.

- f) Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etc.
- g) Institución política con representantes del gobierno central y con alguna ingerencia en él.
- h) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios". (9)

Sobre el particular, el maestro Moisés Ochoa Campos en su estudio "La Reforma Municipal", también relata su punto de vista:

"El Calpulli era un clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo, y en él, la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del consejo". (10)

Nos aclara también que había varios funcionarios del calpulli, como el encargado de la administración, cuya función era parecida a la de los alcaldes; el jefe militar; los encargados de dirigir el trabajo comunal y los recaudadores de tributos; y respecto a la vigilancia de policía, la ejercían los elegidos por los vecinos del calpulli.

Interesante sin duda son los criterios en que abundan las autores, permitiéndonos en algunos casos identificar al Calpulli con el Municipio y en otros, nos impide, sin duda alguna, imaginar similitud entre aquella organización rudimentaria y la sólida estructura jurídica definida en que se ha convertido el régimen Municipal.

Lo que cabe reconocer y que ya se comentó, es que en las agrupaciones precortesianas sí se advierten, por lo menos, las manifestaciones originarias y creadoras basadas en lazos religiosos y familiares que sentaron las bases para el nacimiento, evolución y florecimiento del régimen municipal de occidente.

B. EPOCA COLONIAL.--

En el desarrollo de la actividad económica de la Europa Medieval, jugaron papel importante los metales preciosos, al significarse como generadores del comercio mundial.

No cabe duda que por los antecedentes bélicos aún recientes, España y Portugal eran los países más preparados para iniciar la avanzada de conquista y colonización en

- (9) RENDON DE LA HUERTA BARRERA TERESITA. "DERECHO MUNICIPAL". EDITORIAL PORRUA. PRIMERA EDICION. MEXICO, 1985. Págs. 86 y 87
- (10) OCHOA CAMPOS MOISES. "LA REFORMA MUNICIPAL" op.cit. Pág.33.

la América descubierta, ya que hablando de España, ésta acababa de cerrar el ciclo de Reconquista contra los moros y recibía el apoyo de los reyes Católicos para la "aventura americana".

Las características de la época que presentaba el país hispano en sus políticas agrarias, religiosas y guerreras, los hizo "venir a las Indias con espíritu de cruzada y de rapiña, con la cruz en lo alto y la bolsa vacía, con codicia de riquezas y de almas, y con la civilización y la libertad occidental, que habían de crear el mundo de hoy, en la punta de las espadas y de las lanzas...." (11)

Desglosando el proceso de descubrimiento y conquista, podemos decir que el iniciador es Colón con sus viajes de 1492 a 1504, seguido de Pinzón, Córdoba y Grijalva, quienes llegan hasta costas mexicanas. Ya después es Hernán Cortés, quien con su afán de desligarse de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, en 1519 desembarca en las costas indígenas de Cholchihuecan, realizando de inmediato, el Viernes santo, 22 de abril del mismo año, la fundación de la "Villa Rica de la Veracruz y su Ayuntamiento".

En la obra "Derecho Constitucional Mexicano", de Felipe Tena Ramírez, se expresa:

"El primer acto de gobierno de Hernán Cortés al pisar tierra mexicana, fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, quien al otorgar al Conquistador, en ausencia del rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista". (12)

Como se aprecia, Cortés deja sin efecto los poderes y facultades que le había otorgado el gobierno de Cuba, avalado por la designación de la institución creada, misma que lo envistió, como representante de la Corona, con las atribuciones necesarias para iniciar la conquista. Algunos autores señalan que la razón por la que Cortés logró independizarse de Cuba, fue su proceder jurídico mostrado en la fundación del primer Municipio en el Nuevo Continente.

El cabildo del primer Municipio estuvo compuesto por Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo, como alcaldes; capitán para las entradas, Pedro de Alvarado; Cristóbal de Olid, maestro de campo; alguacil mayor, Juan de Escalante; tesorero, Gonzalo Mejía; contador, Alfonso de Avila; alferéz, Hulano Corral; por último, Ochoa y Alonso Romero, alguacil del Real.

-
- (11) LARROYO FRANCISCO. "HISTORIA COMPARADA DE LA EDUCACION EN MEXICO". EDITORIAL PORRUA. 19a. EDICION. MEXICO, 1986. Pág. 83.
- (12) TENA RAMIREZ FELIPE. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". EDITORIAL PORRUA. 21a. EDICION. MEXICO, 1985. Pág. 147.

De la Villa Rica de la Veracruz inicia su avanzada Cortés, cruzando montañas, llanuras, matorrales y riscos hasta llegar a la meseta central del Valle de México, donde se encontraba, según los indígenas, "la capital del Único Mundo" : Tenochtitlan.

Sería ocioso profundizar sobre los acontecimientos, de todos conocidos, que dieron pauta al sitio y toma de la capital azteca, el 13 de agosto de 1521, por lo que únicamente comentaremos que este suceso se erige como el momento que trunca de tajo, a punta de lanza, metal y caballo la floreciente cultura indígena mesoamericana y marca el inicio de la época impositiva colonial, iniciándose ésta con la destrucción de templos y palacios, cuyas ruinas son ahora admiración de las civilizaciones mundiales contemporáneas. No dejaron los españoles, o al menos eso trataron, vestigios suficientes para saber a ciencia cierta el grado de evolución y desarrollo de las culturas prehispánicas mexicanas, y sí en cambio iniciaron su proceso sojuzgativo, religioso y racista entre los indígenas aborígenes.

En virtud de la gran cantidad de cadáveres y escombros resultantes del crucial desenlace de la caída de Tenochtitlan, Cortés instala un Ayuntamiento en Coyoacán, mismo que, después de restaurar la capital azteca, traslada y denomina México-Temixtitlán. Por un tiempo el Ayuntamiento sesionó en las casas de Cortés, haciéndolo posteriormente en las Casas Consistoriales, frente a la Plaza de Armas. Según algunos historiadores, el Cabildo Metropolitano estaba integrado por un alcalde Mayor, dos alcaldes Comunes y ocho ediles, a más del escribano y el mayor-domo.

Unas de las primeras funciones de los Ayuntamientos coloniales fue el planificar las ciudades y el fomentar el vecindaje, dado que el proceso de creación municipal se dió en forma inversa a lo normal, es decir, primero se creó el Ayuntamiento y después la ciudad.

En relación a la organización interna, Cortés se encarga de expedir las primeras Ordenanzas en los años de 1524 y 1525, mismas que genéricamente disponían:

Ordenanzas de 1524:

- "
1. Obligación de los españoles de prestar el servicio militar, en proporción al número de indios que tuvieren de repartimiento.
 2. Obligación de los vecinos de sembrar sarmientos de la mejor vid, también en proporción

al número de indios.

3. Obligación de los dueños de repartimiento de difundir entre los indios la religión católica, canalizándolos a costa de los encomenderos.
4. Prohibición de exigir a los indios el pago de tributo en oro.
5. Obligación de residencia mínima de ocho años por parte de los españoles, so pena de perder lo adquirido y ganado.
6. La justa compensación por sus servicios a los conquistadores que a la fecha no lo hubieran sido. "

Ordenanzas de 1525:

1. En cada villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, debiendo hacerse su nombramiento el primero de enero de cada año.
2. Existencia de un fiel encargado de los abastecimientos, pesas y medidas y control de precios de mercancía.
3. Prohibición a rescatadores de comprar mercancías antes de 30 días de estancia en la villa.
4. Lineamientos sobre abasto de carne.
5. Lineamientos sobre la venta de hortaliza, pan y pescado.
6. Obligación de acudir a misa los domingos y fiestas de guardar.
7. Obligación de los vecinos de residir en su villa en las fechas de Navidad, Resurrección y Espiritu Santo.
8. Facultades exclusivas del Consejo para otorgar tierras de labor, ganado o solar para casa.
9. Ubicación de sitios de ganado y obligación de registrar el fierro de marcaje ante el escribano de la villa.

10. Obligación de los alcaldes y regidores de celebrar cabildo con la presencia de Cortés o su lugarteniente y que el alguacil mayor tenía derecho de concurrir al cabildo con voz y voto. " (13)

Curiosamente aparecen tardíamente las disposiciones relativas a la convivencia social de las nuevas posesiones, las que recibieron el nombre de "Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias" dictadas por Felipe II en 1573.

Dichas Ordenanzas disponían todo lo concerniente a los procedimientos para emprender nuevos descubrimientos, formación de nuevos asentamientos, organización municipal, etc. A saber, este ordenamiento es fuente histórica municipal, en razón de que definió ampliamente los canales para la fundación de poblaciones y constituyó a éste como un fenómeno de primer orden en el proceso de colonización hispana. Efectivamente, como ya lo expresamos, la fundación de villas o ciudades fué quizás la preocupación más grande de los hispanos en el albor colonial, razón por la cual en las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, se crea la institución del "Adelantado", como medio para hacer surgir nuevos centros de población, sujetos a la corona española, a través de un contrato por el cual el asentista se obligaba a:

1. Tener poblada una villa dentro del tiempo que se estipulara, con treinta vecinos por lo menos, cada uno con su casa, diez vacas de vientre, cuatro bueyes, una yegua de vientre, cinco puercas de vientre, sus gallinas y veinte ovejas de vientre.
2. Un clérigo que ministrase los sacramentos, iglesia con ornamentos y cosas necesarias para el culto.
3. Para el cumplimiento de lo anterior, debía de dar fianza. Si no cumplía, pagaría cien pesos oro de multa y perdería lo que hubiere fincado y labrado.
4. La tierra para formar la población había de tener cuatro leguas cuadradas, a una distancia no menor de cinco leguas de cualquiera ciudad, villa o lugar de españoles ya poblado y en parte donde no ocasionase perjuicio a los indios o a otras personas.

5. De esta tierra se tomaba, primero, la extensión necesaria para plaza, calles, templo y casas de cabildo, propios y ejido y la dehesa de la población. Del resto se hacían cuatro partes: una para el que se había obligado a fundar la población y las otras tres, se dividían en tantos lotes como vecinos hubiere. " (14)

Asimismo, la persona que cumplía con el convenio recibía entre otros privilegios:

- "
1. Título de adelantado de por vida y hereditario.
 2. Salario anual cubierto por la hacienda real de la provincia respectiva.
 3. Encomendar indios.
 4. Cargo de alguacil mayor en su gobernación, con facultades de nombrar alguaciles.
 5. Facultad para construir tres fortalezas para sí a perpetuidad, con cargo a la hacienda real.
 6. Repartir a sus hijos solares y caballerías de tierra.
 7. Podía dictar ordenanzas para el gobierno de su jurisdicción, obteniendo la confirmación de ellas en el término de dos años.
 8. Podía además dividir su provincia, nombrar alcaldes mayores u ordinarios y corregidores, señalándoles sueldo y confirmar los alcaldes ordinarios que eligieren los consejos. " (15)

Es importante señalar que los adelantados tenían como inmediato superior al Consejo de Indias, dándole con éste un gran poder social y político. Toda esta institución estaba regulada en los capítulos del 56 al 87 de las ordenanzas de 1573, y fué el instrumento utilizado por la Corona para lograr la suprema tarea de colonización americana y marca la etapa intermedia de la vida municipal en la Colonia, estableciendo, además de lo ya referido, las jerarquías políticas y funcionarios en que se delegaban las funciones administrativas de la época.

En relación a las jerarquías políticas, se constituyeron cuatro tipos: la ciudad metropolitana, la ciudad

(14) Ibidem. op. cit. Pág. 117.

(15) Ibidem. op.cit. Pág. 116.

sufragánea, la villa y el lugar. La primera estaba representada por los asentamientos más importantes de las Indias; la segunda, eran aquellas cuya administración dependía de la jurisdicción de un superior; la tercera, al igual que la cuarta, eran poblaciones de organización incompleta debido a su reducido número de habitantes.

En lo general, los funcionarios que presidían los Ayuntamientos coloniales eran:

1. Corregidores y Alcaldes Mayores.- Tuvieron a su cargo funciones de administración, inspección y regulación de las relaciones entre naturales y españoles. Vigilaban los usos y costumbres, e intervenían en la vida comunal como representantes del rey, del virrey o de la audiencia, ejerciendo su autoridad en poblaciones de españoles y de indios y mestizos, respectivamente.
 2. Alcaldes ordinarios.- Quienes se encargaban de conocer sobre negocios de españoles en primera instancia, o negocios entre españoles e indios, así como asuntos relacionados con el Tribunal de la Hermandad, en ausencia o por falta del alcalde de la misma y a prestar auxilio para la ejecución de las disposiciones de los jueces eclesiásticos. Es la institución del alcalde ordinario una de las más antiguas, siendo en un principio dos, figurando más tarde sólo uno.
 3. Regidores.- El oficio del regidor reúne la más alta investidura entre los magistrados de la ciudad. Constituyó el más íntimo representante del pueblo, con facultades legislativas y ejecutivas, así como de administrar la ciudad, la policía, los abastos, las licencias de mercaderes y oficiales, los aspectos de salubridad, etc.
- Cabe mencionar que en un principio la figura de los regidores tuvo un carácter meramente popular al ser electos directamente, situación que más tarde desafortunadamente cambia por cédula de la reina Doña Juana, de 15 de octubre de 1522, en la cual se le impusieron al cargo de regidor las características de vendible y renunciable, lo que significaba que debía ser adjudicado al mejor postor, el cual podía renunciarlo en otra persona.
4. Alferez Real.- Este funcionario ocupaba un lugar privilegiado en el Consejo después del presidente, y era el encargado en caso de elecciones, de proponer

a seis candidatos. Así también era el portador del Pendón Real en caso de festividades y el que suplía interinamente a los alcaldes ordinarios en caso de ausencia.

5. Alguacil Mayor.— Tenía a su cargo la ejecución de los mandatos de los gobernadores y alcaldes ordinarios, además de la detención de malsines, la observancia del cumplimiento de las ordenanzas sobre seguridad pública, hacer la ronda de noche por las calles y lugares públicos, la custodia de los reos, y el mantenimiento de la prisión municipal.
6. Fiel Ejecutor.— Era la persona que se encargaba del reconocimiento de las pesas y medidas en el comercio.
7. Procurador.— Su función consistía en cuidar los intereses del Municipio, vigilaba que los ingresos municipales fueran los necesarios, así como el control de los egresos; estudiaba en primera instancia todos los asuntos relacionados con el Ayuntamiento. Con el paso del tiempo, este oficio cambia de denominación, para convertirse en Síndico.

En los Municipios de mayor importancia surgen además de los anteriores, otros cargos que coadyuvaban administrativamente en las labores municipales, contándose: procurador mayor de pobres, obrero mayor, diputado de carros, diputado de fiestas, Juez del Coliseo, miembros del Tribunal de Fiel Ejecutoría, miembros de la real Junta Municipal y Diputado de la alhóndiga.

Durante la colonia, los cabildos sustentaban su economía por medio de dos tipos de ingresos: las rentas y los impuestos, siendo los primeros, aquellos provenientes del alquiler de los bienes comunales y otros bienes o derechos de la comunidad, y los segundos los recaudados sobre víveres introducidos a la ciudad. El control era ejercido por la Real Junta Municipal, compuesta por el primer alcalde y dos regidores, además del procurador general, el escribano y el tesorero.

En cuanto a funciones legislativas, los Ayuntamientos estaban facultados para expedir disposiciones y acuerdos de observancia general, que regularan los diversos aspectos de su vida social y las relaciones económicas. Uno de los principales cuerpos legislativos municipales lo fueron las Ordenanzas: "admirable cuerpo de normas autónomas, que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios al público; las condiciones a que

debían sujetarse los productores y artesanos en la elaboración de sus productos; los precios a que habían de venderse éstos; los requisitos que habían de llenarse para poder ejercitar ciertas actividades - generalmente comprobar, mediante examen, que el interesado estaba en posesión de los conocimientos necesarios, como medio de garantizar los intereses del público y contar con la licencia que para el efecto le otorgaba la autoridad municipal, así como establecer tienda abierta que llenara todas las exigencias señaladas por las propias Ordenanzas, tales como otorgar fianzas "para que los maestros no se fuesen con las obras", prohibición de ejercer más de dos oficios al mismo tiempo, etc" (16)

Es con las anteriores características descritas, como se desenvuelve y desarrolla el Municipio Colonial hasta mediados del siglo XVIII, época a partir de la cual se considera el inicio de la decadencia municipal, lo cual se debe especialmente a tres factores:

1. Vicios de la Administración hacendaria.
2. Falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos.
3. Reducción total de la independencia del Municipio.

Estos factores aparecieron en razón de las reformas de 1767, que crearon una Contaduría General para controlar el aspecto financiero de los Municipios y aumentaron la responsabilidad de los funcionarios de los ayuntamientos, disminuyéndoles sueldos y gratificaciones.

Estas reformas se inician con la llegada a la Colonia del Visitador General, Don José de Gálvez, enviado por Carlos III, con instrucciones de estudiar las condiciones de los Municipios, sobre todo en sus sistemas financieros.

El visitador se vale de la desorganización imperante para crear recursos administrativos que restaron fehacientemente la autonomía municipal, entre ellos el del "Contador General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidades de todas las Ciudades, Villas y lugares del Reino de la Nueva España". Establecida en la ciudad de México, esta Contraloría impedía a los regidores gastar fondos de la ciudad sin autorización del Contador General.

Más tarde, en 1771, el Virrey promulga otra Ordenanza que aumentaba la responsabilidad de los funcionarios

(16) *Ibidem.* op. cit. Pág. 169.

municipales, en tanto que les disminuía sus sueldos y gratificaciones. Se les obligaba a la inspección de mercados, pesas y medidas y otros menesteres, sin la retribución de la que antes disfrutaban.

Como colofón a las medidas antiautonomistas del Municipio, en 1786 se promulga la Ordenanza que crea la institución de Intendencias, misma que llevó por título: "Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España".

Moisés Ochoa en su obra "La Reforma Municipal" nos establece que "los intendentes reemplazaron a los Gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; respetaban el derecho de elegir el Alcalde Ordinario, pero intervenían presidiendo los Cabildos, monopolizando las funciones administrativas ya centralizadas por la Junta Superior de la Real Hacienda y aprobando las Ordenanzas para el buen Gobierno que redactaban los ayuntamientos. Estos fueron reducidos a juntas municipales, integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y el procurador". (17)

Residían en el Intendente poderes generales, de justicia, policía, hacienda y guerra. Funcionaron en la Colonia doce intendencias, siendo una de éstas y la más importante, la Intendencia de México.

Cada Intendencia se dividió en Partidos y cada Partido en Municipalidades, siendo sustituidos, como ya dijimos, los gobernadores y justicias mayores de los reinos o provincias por los intendentes.

Con el implantamiento de intendencias, se le otorgó al Virrey la facultad de nombrar a seis regidores honorarios, quienes no percibían salario y solamente ejercían funciones consultivas.

Esta medida fué considerada por los criollos como una forma de control y supervisión directa, ya que en ese momento la clase criolla dominaba la mayoría de los ayuntamientos, y acrecienta la pugna naciente con los peninsulares que más adelante conformaría uno de los móviles trascendentales en la iniciación del movimiento independentista novohispano.

(17) Ibidem. op. cit. Pág. 196.

C. EPOCA INDEPENDIENTE.--

Ya en el ocaso de la dominación española, la lucha de criollos y españoles estaba plantada y declarada. Sólo le hacía falta llevarla al nivel político para que la insurgencia se desatara.

El acto que marcó la agudización de la lucha política entre criollos y peninsulares fué la expedición de la Ordenanza de Intendentes de 1786 por parte de Carlos III, quien con dicha reforma pretendía fortalecer el absolutismo de los monarcas españoles, mermando la autoridad de los virreyes, limitando la de los Ayuntamientos y prefiriendo a los peninsulares para ocupar los altos cargos del gobierno.

El 8 de junio de 1808 llegó a México la noticia del motín de Aranjuez, a consecuencia del cual abdica Carlos IV en favor de su hijo Fernando VII. Todo indicaba que en breve se haría pública la coronación; sin embargo, el 14 de julio se tuvo conocimiento de las renunciaciones en Bayona de los reyes de España en favor de Napoléon, lo cual provoca en la Nueva España se inicien diversas manifestaciones sociales con miras insurgentes.

Efectivamente, a partir de estas noticias se forman dos bandos que trataron de tomar la iniciativa y control gubernamental de la Nueva España: en primer lugar, la corriente peninsular por conducto de la Audiencia de México en su carácter de Real Acuerdo y bajo la presidencia del virrey Iturrigaray, hizo saber que se esperarían las noticias futuras sobre el particular; por el otro bando, el Ayuntamiento de la Ciudad de México abanderado por la corriente criolla, presentaron al virrey una propuesta elaborada por el Regidor Azcárate y el síndico Francisco Primo de Verdad. Es en estos momentos cuando se publica el "Acta del Ayuntamiento de la Ciudad de México", instituyéndose como el primer documento oficial que en Nueva España sostuvo el principio de que el pueblo debía reasumir la soberanía de la Nación, dado el estado cautivo del soberano.

Aunque la propuesta del Ayuntamiento nombraba depositario de la soberanía al Real Acuerdo, éste se opuso, en virtud de que consideró que nombrando un gobierno provisional que refrendaba la investidura del Virrey, éste podía abusar de su poder por encontrarse dueño de la situación y al mismo tiempo, la corriente criolla había logrado dar el primer paso de su tesis emancipadora que a grandes luces se percibía en el ambiente social del momento, hecho que sin cortapisas decidieron frenar de inmediato.

Para tal efecto, el hacendado Gabriel Yermo organiza a un grupo de peninsulares para que el 15 de septiembre de 1808 capturen al Virrey Iturrigaray, y apresen a los dirigentes criollos, entre ellos Azcárate, Verdad y el fraile limeño Melchor de Talamantes; al otro día, los vecinos de la ciudad despertaron con la noticia de la imposición del Mariscal Pedro de Garibay como nuevo Virrey, terminando así el intento legalista de los criollos por hacer la Independencia en nombre de Fernando VII.

Pedro de Garibay nunca pudo quitarle a su mandato el sello de "impostor", por tal motivo la Junta Central nombra al Arzobispo Francisco Javier de Lizama y Beaumont sucesor del cargo, quien se mostró condescendiente y bondadoso con los criollos, situación que provocó su destitución y nombramiento en turno del Virrey Javier Venegas, a quien habría de estallar violentamente en sus manos el movimiento libertario. Cabe señalar que la Nueva España aceptó reconocer la autoridad de la Junta Provisional Gubernativa de Sevilla.

Mientras estos sucesos se desarrollaban en Nueva España, en la península se veía la necesidad de formular y expedir una nueva Constitución, reuniéndose las Cortes Generales Extraordinarias en la ciudad de Cádiz, cuya resulta fué su obra legislativa denominada "Constitución de la Monarquía Española", conocida como "Constitución de 1812" o "Constitución de Cádiz", la cual se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España y el 30 de septiembre de ese año en México por el Virrey Javier Venegas. Suspendida por el Virrey poco después, Félix María Calleja la restablece al año siguiente en algunas de sus partes. El decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, que restauraba el sistema absolutista y desconocía lo hecho por las Cortes, concluye con la precaria vigencia de dicha Constitución, al publicarse en la Nueva España el 17 de septiembre del propio año. En 1820, Fernando VII se ve obligado a restablecer la Constitución de Cádiz y corresponde entonces al Virrey Apodaca restablecerla en la Colonia.

Esta Constitución de accidentada y breve vigencia es la que con mayor abundancia trata lo relativo al Municipio en su título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos", cuyos preceptos son de tanta significancia que conviene transcribir:

" Artículo 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos por Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el Procurador Síndico y presididos por el Jefe Político donde hubiere y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.

Artículo 310.- Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no tengan y en que convengan lo haya, no pudiendo dejar de hacerlo en los que por sí o por su comarca llegue a mil almas y también se les señalará el término correspondiente.

Artículo 311.- Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los Ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Artículo 312.- Los Alcaldes, Regidores, Procuradores y Síndicos, se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los Ayuntamientos cualquiera que sea su título y denominación.

Artículo 313.- Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinando número de electores que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Artículo 314.- Los Electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos, el Alcalde o Alcaldes, Regidores y Procurador o Procuradores Síndicos, para que entren a ejercer sus cargos de primero de enero del siguiente año.

Artículo 315.- Los Alcaldes se mudarán todos los años, los Regidores por mitad cada año y lo mismo los Procuradores Síndicos donde haya dos, si hubiera sólo uno se mudará todos los años.

Artículo 316.- El que hubiera ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vecindario lo permita.

Artículo 317.- Para ser Alcalde, Regidor o Procurador Síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años o con cinco años a lo menos de vecindad o residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que deben tener estos empleados.

Artículo 318.- No podrá ser Alcalde, Regidor ni Procurador Síndico, ningún empleado público con nombramiento del Rey que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendido en esta regla los que sirven a las Milicias Nacionales.

Artículo 319.- Todos los empleos municipales referidos serán a cargo concejil del que nadie podrán excusarse sin causa legal.

Artículo 320.- Habrá un Secretario en cada Ayuntamiento elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los Fondos del Común.

Artículo 321.- Estará a cargo de los Ayuntamientos:

- I. La policía de Sanidad y Comunidad.
- II. Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de de los vecinos y a la conservación del orden público.
- III. La Administración de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo la responsabilidad de los que lo nombren.
- IV. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la Tesorería respectiva.
- V. Cuidar de todas las Escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen con fondos del común.
- VI. Cuidar los Hospitales, Hospicios, Casas de Expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.
- VII. Cuidar de las construcciones y reparaciones de caminos, calzadas, puentes y de los montes y plantíos del Común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
- VIII. Formar las Ordenanzas Municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial que las acompañará con su informe.
- IX. Promover la Agricultura, la Industria y el Comercio, según la localidad y circunstancia de los pueblos y cuanto le sea útil y beneficioso.

Artículo 322.- Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán

imponerse éstos sino por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgentes la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como en los caudales propios.

Artículo 323.- Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos cargos bajo la inspección de la Diputación Provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido". (18)

En síntesis, esta Constitución reinstauró el sistema de elección popular directa, la no reelección de los funcionarios municipales y su renovación cada año; así también integra los Ayuntamientos con un número de Regidores en proporción al número de habitantes y declara como obligación ciudadana el desempeño de los cargos concejiles. A pesar de estos rasgos positivos, la figura municipal se ve recrudescida al momento de que la Constitución marcó dos puntos paralizadores: el régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos a través de los Jefes Políticos y la pérdida de autonomía hacendaria municipal.

Es la Instrucción sobre Provincias de 1813, el último intento legalista que pretende transformar el régimen municipal de la época, antes de que surja con toda su fuerza el caudal libertario que se patentizaba no sólo en la Nueva España, sino también en el resto de las colonias hispano-americanas; tal es el caso del virreynato de Río de la Plata en la Provincia de Montevideo, en la Capitanía General de Chile, Carácas, La Paz, Quito, Colombia, Paraguay y Centro América, lugares todos en donde los Cabildos jugaron el papel más trascendental del movimiento independentista.

Miguel Hidalgo y Costilla solamente alcanza a encender la llama del movimiento libertario, sin embargo, la escuela que dejó en uno de sus más fieles colaboradores y sucesor de la insurgencia, José María Morelos y Pavón, fué de suma importancia para que éste convocara a un Congreso en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, integrado por seis diputados que designó él mismo (Rayón, Liceaga, Berdusco, Bustamante, Cos y Quintana Roo), y por dos diputados de elección popular (José Murgía y José Ma. Herrera), quienes iniciaron sus labores encaminadas a formular una Constitución con base en el documento preparado por Morelos en cual se tituló "Sentimientos de la Nación".

Es hasta el 22 de octubre de 1814, cuando la labor del Congreso cobra su recompensa para la libertad en

(18) TENA RAMIREZ FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO".EDITORIAL PORRUA. 13° EDICION. MEXICO,1985. Págs. 95 y 96.

Apatzingán. "El decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", la cual en lo concerniente al Municipio no hace alusión de ninguna índole, pero conserva el estado de cosas imperante, al declarar en su Artículo 211: "Mientras que la Soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y en las que en adelante se derogaren". (19)

Al mismo tiempo, continua la prolongada y cruenta lucha de Independencia, surgiendo las figuras heroicas de los Allende, Aldama, Abasolo, y tantos más anónimos que ofrendaron su vida por el anhelo de contar con una patria libre desligada de cualesquiera dominación y sojuzgamiento extranjero.

Corresponde a Vicente Guerrero, ya entrado el año de 1820, convenir con Agustín de Iturbide, quien se había convertido en el más preclaro combatiente de la anti-insurgencia, pero que había sido derrotado ya por Guerrero, en un plan que garantizaría la emancipación de la península con la implantación de una monarquía moderada constitucional. Así, bajo el lema "Religión, Unión e Independencia" el 24 de febrero de 1821 se promulga el "Plan de Iguala", constituyéndose en una de las maniobras políticas más audaces que registra la historia del pueblo mexicano, dado que inmerso en él, se conjugaban las diversas orientaciones y pretensiones de las clases y fuerzas existentes.

Hallábase sitiada la ciudad de México y detenido Santa Anna frente a Veracruz, cuando desembarcó en este puerto D. Juan O'Donohú el 30 de julio, designado jefe político superior y capitán general en substitución de Apodaca. El 5 de agosto O'Donohú entró en comunicación con Iturbide, primer jefe del Ejército de las Tres Garantías y el 24 del mismo mes celebran entre ambos los Tratados de Córdoba". (20)

Los Tratados de Córdoba reconocieron el planteamiento del Plan de Iguala, en relación a que México debía regirse por una Monarquía Constitucional Moderada. De esa forma Iturbide y Guerrero consuman la Independencia de México, después de once años y once días de escuchado el grito en Dolores, con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, el 27 de septiembre de 1821.

El siguiente paso, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Iguala, era formar la Junta Provisional de Gobierno, la cual expidió el "Acta de Independencia del Imperio Mexicano" y nombró la Regencia, presidida por Iturbide, misma que gobernó del 28 de septiembre de 1821 al 18 de mayo de 1822.

El Congreso Constituyente convocado el 10 de noviembre de 1821, inició sus trabajos el 24 de febrero de 1822.

(19) Ibidem. op. cit. Pág. 53.

(20) Ibidem. op. cit. Pág. 109.

Las corrientes de gobierno se identificaban en tres tipos: los borbonistas, cuyo deseo era tener a un emperador hispano; los iturbidistas, que deseaban implantar Emperador a Iturbide; y los republicanos, inspirados en el ejemplo de Estados Unidos, que pretendían a un Presidente como titular del Ejecutivo.

Entre las circunstancias que inclinaron la balanza hacia la segunda corriente, está la de que las Cortes Españolas desconocieron el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, lo que da pie a que el Congreso nombre a Iturbide "Emperador Constitucional del Imperio Mexicano" el 19 de mayo de 1822.

Como despótico se puede definir el gobierno de Iturbide, quien entabla una lucha contra los republicanos y además disuelve el Congreso, creando en su lugar una Junta Nacional Instituyente. Esto motiva que en Veracruz, el 1° de febrero de 1823, Antonio López de Santa Anna y José Antonio Echavarrí proclamen el "Acta o Plan de Casa Mata", que desconocía a Iturbide, reconocía el principio de soberanía nacional y pedía la inmediata reinstalación del Congreso. El 4 de marzo de 1823 el Emperador reinstaló el Congreso y abdicó el 19 de marzo del mismo año.

Ante tal situación, el Congreso nombró un Supremo Poder Ejecutivo Provisional, conocido como Triunvirato, cuyos titulares fueron Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete.

El 17 de junio de 1823 se convoca a un Nuevo Congreso Nacional Constituyente que es formalmente instalado el 7 de noviembre del mismo año, el cual después de acaloradas sesiones decide adoptar para la Nación el régimen de República Federal, promulgando el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana" el 31 de enero de 1824. Asimismo, el 5 de octubre aprueba la "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", conocida también como "Constitución de 1824", la cual genéricamente establecía, conjuntamente con el Acta Constitutiva, el federalismo mexicano en los siguientes términos:

1. La Organización de los Estados Unidos Mexicanos como República, bajo el sistema de gobierno representativo, popular y federal, compuesta por 19 Estados y cuatro territorios dependientes del Centro.
2. El Supremo poder de la Federación fué dividido para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero compuesto por dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores;

el segundo, encomendado a un Presidente y un Vicepresidente, y el tercero, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales de Circuito y a los Jueces de Distrito.

3. La elección del Presidente sería indirecta, es decir, lo elegirían las legislaturas de los Estados por mayoría absoluta. Correspondería un voto a cada legislatura. Duraría en su cargo cuatro años.
4. La base de la organización política de los Estados que integran la Federación y sus obligaciones, en consonancia con la del país.
5. Algunas libertades individuales, garantizadas por el Estado Federal.
6. La declaración de que "la religión de la Nación Mexicana es y será perpetuamente católica, apostólica y romana"; la protección legal a la misma y la prohibición de cualquier otra, y
7. La subsistencia de los fueros militar y eclesiástico. (21)

Miguel Antonio de Fernández y Félix, mejor conocido como Guadalupe Victoria, es el primero de los quince presidentes y un triunvirato que fueron electos durante la Primera República Federal Mexicana (1824-1836), periodo durante el cual rigió la Constitución de 1824, misma que a saber, no toca en ninguno de sus puntos el régimen Municipal motivo de estudio. Curiosamente, las Constituciones Federalistas hacen a un lado la figura del Municipio, siendo las centralistas, como más adelante veremos, las encargadas de fomentarla y desarrollarla constitucionalmente.

En forma interpretativa, sólo el Artículo 161, de manera indirecta justifica la existencia de los Municipios, ya que en su fracción I y II, establece:

" Artículo 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación:

- I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución, ni a la acta constitutiva.
- II. De publicar por medio de sus gobernadores su respectiva Constitución, leyes y decretos..." (22)

(21) JEREZ JIMENEZ CUAUHEMOC Y PICHARDO P. JUAN JOSAFAT. "VIDA Y OBRA EDUCATIVA DE DON VALENTIN GOMEZ FARIAS". SEP. PRIMERA EDICION. MEXICO, 1982. Págs. 154 y 155.

(22) TENA RAMIREZ FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". op. cit. Pág. 191.

Después de la partida de Iturbide, se forman en el ambiente político dos partidos definidos: los liberales, que pugnaban por el federalismo, y los conservadores, que adoptaban ideología centralista y la oligarquía de las clases preparadas. Fórmase entre ellos una lucha que cobra su más alto relieve hacia 1832 y 1834, siendo Valentín Gómez Farfías y Antonio López de Santa Anna respectivamente, sus más definidos representantes y precursores ideológicos.

Esta rivalidad partidista se trasladó al Congreso que sesionó en 1835. Eran mayoritarias las voluntades congresistas que apoyaban las tesis centralistas; sin embargo, existía vigente el Artículo 171 de la Constitución de 24 que prohibía la reforma por parte del Congreso de la forma de gobierno de la Nación, por lo que decide el Congreso que éste sería Constituyente e inician la revisión del proyecto para la adopción del sistema unitario.

Discutido y al fin aprobado el 2 de octubre, se convierte en la ley constitutiva, que con el nombre de "Bases Constitucionales" se expide el 23 de octubre del mismo año.

Nos dice Tena Ramírez que "entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista de que se trata se le conoce como Constitución de las Siete Leyes." (23)

La primera de ellas fué promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes se publicaron juntas hasta el 30 de diciembre del siguiente año.

En las Leyes Constitucionales de 1836, o también conocidas como Constitución de la República Mexicana de 1836, si se hacía alusión a la institución municipal. Lo anterior queda comprendido en su base sexta...; ésta señala en sus artículos del 22 al 31:

" Artículo 22.- Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23.- Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas

departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros de seis; los segundos de doce; y los últimos de dos.

Artículo 24.- Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del mismo pueblo.
- III. Mayor de veinticinco años.
- IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos, la policía de salubridad y comodidad, ciudar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Artículo 26.- Estará a cargo de los Alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Artículo 27.- Los jueces de paz, encargados también de la policía, serán propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto y aprobados por el gobernador durarán un año y podrán ser reelectos.

Artículo 28.- Para ser juez de paz, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino del pueblo.
- III. Ser mayor de veinticinco años.

Artículo 29.- Estos jueces ejercerán, en sus pueblos, las mismas facultades que quedan detalladas para los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción en éstas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad pública y de la policía, y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.

Artículo 30.- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son consejiles; no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.

Artículo 31.- Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás". (24)

Puede apreciarse en el texto de los artículos anteriores el trato específico que la Constitución de 1836 otorgó al Municipio en relación a su competencia y cuestiones administrativas que fueron las precursoras del Municipio Libre.

Es importante señalar que en esta Constitución hace su aparición una autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y autoridades superiores llamados "subprefectos".

La ley secundaria a que hacía mención el Artículo 31, lo fué el "Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos", expedido el 20 de marzo de 1837, el cual, entre otros aspectos, disponía que en cada Departamento hubiese un Gobernador nombrado por el Presidente de la República y auxiliado en sus funciones por un Secretario General; dichos Gobernadores estaban provistos de facultades políticas gubernativas y administrativas, encargándose de la conservación del orden público y de la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del Gobierno General y de la Junta Departamental respectiva. Entre otra de sus atribuciones, figuraba la de nombrar a los Prefectos y confirmar los nombramientos de los subprefectos y de los Jueces de paz. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos y autorizaban las Ordenanzas Municipales.

En cada cabecera del Distrito había un Prefecto, nombrado por el gobernador y confirmado por el Presidente de la República. Sus funciones era políticas, policiacas y administrativas. Estos podían presidir sin voto el Ayuntamiento de la cabecera y de cualquiera otra población de su Distrito.

En cada cabecera de Partido, a excepción de la del Distrito, había un Subprefecto que tenía dentro de su jurisdicción facultades análogas a las del Prefecto, cuyo auxiliar era y a quien estaba subordinado. A dichos subprefectos de Partido estaban directamente sujetos los Ayuntamientos, en su caso el Prefecto y en última instancia al Gobernador.

A los alcaldes correspondía velar por la ejecución y cumplimiento de los reglamentos de policía y de las leyes, decretos y disposiciones que les comunicaban las leyes, decretos y disposiciones que les comunicaban los subprefectos y demás autoridades superiores. Podían imponer multas gubernamentales, hasta por veinticinco pesos o destinamientos a obras públicas hasta por cuatro días o doble tiempo de arresto. Además presidían con voto las sesiones del Ayuntamiento". (25)

Además de la organización soslayada, la estructura en la alta esfera centralista era la siguiente:

- " A. En la cúpula se encontraba el Supremo Poder Conservador, formado por cinco individuos de los que por sorteo, se renovaría uno cada dos años, sus funciones eran:
1. Anular los actos de cualquiera de los poderes, a petición de otro, en caso de violaciones constitucionales.
 2. Suspender a uno de los poderes en caso de conflicto con otro.
 3. Declarar "la voluntad de la Nación" respecto a un asunto determinado.
 4. Establecer poderes desaparecidos.
 5. Reformar la Constitución.

Eran la máxima autoridad en la República. Sus componentes los nombraban las Cámaras del Congreso en base a proposiciones hechas por las Juntas Departamentales.

- B. El legislativo estaba depositado en un Congreso formado por dos Cámaras: la de Diputados y el Senado. La primera se integraba por individuos electos que tuvieran una renta de 1,500 pesos anuales.

El Senado lo nombraba el Supremo Poder Conservador a partir de las listas formuladas por el Gobierno, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia.

- C. El Ejecutivo quedaba a cargo de un Presidente electo cada ocho años y para cuyos actos se requería aprobación de un Consejo de Gobierno. Sería seleccionado por las Juntas Departamentales a propuesta del Presidente en funciones, del Senado y de la Suprema Corte.

- D. El Judicial estaba a cargo de una Suprema Corte de Justicia cuyos Ministros y el Fiscal serían seleccionados en la misma forma que el Presidente de la República". (26)

Las Leyes Constitucionales establecían la religión católica como religión del Estado, sin tolerancia de ninguna otra y hablaban del respeto a las garantías individuales.

Es bajo esta organización cuando Anastasio Bustamante, en 1837, inicia el régimen centralista, cuya complicada estructura y su intolerancia religiosa traducida en predominio económico, político y social del clero, da cabida a una avanzada obsesiva de los defensores del federalismo, quienes aprovechando diversas circunstancias, entre ellas la guerra con Francia, coronan su embestida con las llamadas "Bases de Tacubaya", resultado del triple pronunciamiento armado en contra del Gobierno de Bustamante, en Guadalajara, la Ciudadela y Perote, que a fin de cuentas lo derrocaron de la Presidencia y fueron firmadas el 28 de septiembre de 1841.

Dichas Bases de Tacubaya disponían:

1. El cese de todos los poderes supremos, salvo el Judicial; ésto implicaba la derogación de las Siete Leyes Constitucionales de 36.
2. Integración de una Junta para suplir la voluntad de los Departamentos.
3. Procedimiento para la designación de la persona encargada provisionalmente del Ejecutivo y sus facultades, quien respondería de sus actos solo ante el Constituyente.

4. Disposiciones para convocar a un Congreso Extraordinario Constituyente.
5. Enumeración de los cuatro Ministros: Relaciones Exteriores e Interiores; Instrucción Pública e Industria; Hacienda y Guerra Marina.
6. Integración de un Consejo para ser consultado por el Ejecutivo.
7. Subsistencia de las autoridades de los departamentos que no hayan contrariado o no contraríen la opinión nacional". (27)

Es así como es nombrado Presidente provisional Antonio López de Santa Anna a partir del 10 de octubre de 1841.

En el seno del Constituyente, corriendo el año de 1842, se presentaron dos proyectos de Constitución: uno, el de la mayoría, que se inclinaba por la República Popular Representativa; el otro, por el Estado Federal.

Santa Anna solicita licencia y queda el Poder Ejecutivo a cargo de Nicolás Bravo el 26 de octubre de 1842.

La corriente liberal inicia una arremetida en favor de la tolerancia religiosa, la libertad de enseñanza privada y la creación de una "guardia nacional" formada por los ciudadanos, situación que no fué nada grata para el gobierno, el clero y la milicia, razón por la cual inician levantamientos militares contra el Congreso, logrando desconocerlo en diciembre del mismo año y nombrando en su lugar una Junta de Notables, instalada el 6 de enero de 1843, misma que el 14 de junio publica "Las Bases de Organización Política de la República Mexicana", ya estando Santa Anna de regreso en el poder.

Dichas Bases mantenían el Centralismo, las asambleas departamentales, el carácter oficial de la religión católica, los fueros militar y religioso, la renta como base de sufragio y en lo que respecta al régimen municipal su Artículo 4º establecía "El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades". Asimismo, el Artículo 134, fracciones X y XIII, señalaba:

"Son facultades de las Asambleas Departamentales:

...X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios muni-

cipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

... XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

La tendencia liberal nuevamente quedaba rezagada del control político en el país, sin embargo, los brotes de descontento se continuaban día a día, y aunados a la guerra con Estados Unidos provocaron que la situación de la Nación se volviera crítica, hasta culminar con la expedición del Plan de la Ciudadela, documento del cual emana el restablecimiento del Federalismo en México.

Efectivamente, el federalismo se restablece en razón de los decretos expedidos por el Presidente José Mariano Salas el 22 de agosto de 1846, por los cuales convocó al Congreso, dando a la Asamblea el carácter de legislativa y constituyente, y además declara por bando solemne, a la Constitución de 1824, legítima y única vigente en el país en tanto no se publicaran las reformas que determinara hacerle la Asamblea.

El 23 de diciembre de 1846, el Congreso nombró Presidente a López Santa Anna y Vice-Presidente a Gómez Farías, iniciando la era de los gobiernos federalistas moderados que duraron de 1847 a 1853, antes de que se estableciera la dictadura de Antonio López de Santa Anna.

Como ya lo dijimos, durante el restablecimiento del federalismo, la Nación se rigió por la Constitución de 24 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, no observando gran avance los Ayuntamientos, a más de volver a funcionar. Los Estados substituyeron a los Departamentos, pero no se suprimió la institución de las Prefecturas las cuales convertían al Ayuntamiento en instituciones dependientes del gobierno central.

El 17 de marzo de 1853 se conoció en México la noticia que López de Santa Anna con el patrocinio de la corriente conservadora volvía a ser nuevamente Presidente. Asume el poder el 20 de abril e inicia la configuración y consolidación de su régimen dictador, del cual podemos mencionar las siguientes acciones:

El 22 de abril expidió las "Bases para la Administración de la República", en las que dispuso el establecimiento de cinco Secretarías de Despacho y un Consejo de Estado; se atribuyó facultades para la reorganización de la administración y ordenó el receso de las legislaturas de los Estados.

El 25 de abril publicó la Ley de Imprenta, conocida como "Ley Lares", que impedía la prensa libre y significó la muerte de algunos periódicos de oposición.

El 29 de abril constituyó una policía con el espíritu de sofocar de cualquier forma los brotes de conspiración antisantanistas.

El 13 y 14 de mayo centralizó el poder público y las rentas de la Nación; convirtió a los Estados en Departamentos y prohibió la formación de Ayuntamientos en poblaciones de menos de 10,000 habitantes.

El 17 de noviembre, por el "Acta de Guadalajara", promulgó sus facultades discrecionales.

El 16 de diciembre decretó que el Presidente continuaría con sus facultades omnímodas por todo el tiempo que juzgara necesario, pudiendo escoger a su sucesor, además de que en adelante sería tratado como "Alteza Serenísimas".

De esta forma, en corto tiempo logró allegarse un sin número de intrigas y conspiraciones en su contra, hasta de su propio grupo conservador, siendo determinante en su futuro dictador, la enemistad contraída en 1853 con el entonces gobernador de Guerrero Juan Alvarez, quien motivado por las presiones y agresiones del gobierno central, se vinculó con un grupo de liberales desterrados en Nueva Orleans, para formular el plan regenerador que más adelante llevó el nombre de "Plan de Ayutla".

Dicho Plan era completamente antisantanista, y opuesto al ejercicio del poder por un solo hombre; también precisaba el nombramiento de un Presidente interino que convocaría a un Congreso Extraordinario que había de constituir a la Nación en una "República Representativa Popular"

El documento de referencia es promulgado el 1º de marzo de 1854 en Ayutla, Guerrero, reformado en Acapulco el 11 de marzo del mismo año, constituyéndose en esta última fecha el "Ejército Restaurador de la Libertad", al mando del General Juan Alvarez.

Santa Anna inicia la estrategia de sofocamiento de la insurgencia, con algunas avanzadas en el Estado de Guerrero, sin embargo no logró impedir que la Revolución se extendiera a Michoacán, el Estado de México, Guanajuato, Tamaulipas y San Luis Potosí, siendo obligado a salir hacia Veracruz el 9 de agosto de 1855, de donde se embarcó rumbo a La Habana, al exilio definitivo. De esta forma acaba

la era del hombre que en mayor número de veces ha ocupado la Presidencia de México durante su devenir histórico.

Durante la dictadura Santanista se detuvo la evolución municipal, gracias a esa retrógrada idea de mantener la vida nacional bajo supervisión del poder central, que se hizo patente al convertir a los Estados nuevamente en Departamentos, y nombrar "delegados especiales" en cada uno de ellos, además de mantener la institución de los Prefectos que convirtiéronse en un gérmen canceroso para el fenómeno municipal. En fin, algunos años más tendrían que pasar para que se iniciara la franca época de "abono" y "florecimiento" del Municipio libre Mexicano.

La Junta de Representantes que habría de nombrar Presidente interino, de acuerdo a lo dispuesto por el Plan de Ayutla, otorgó su voto a Juan Alvarez el 4 de octubre de 1855, quien en noviembre expide la convocatoria para integrar el Congreso Extraordinario Constituyente, pero asimismo tuvo que sopesar sobre sus espaldas la crisis inmutable entre moderados y conservadores.

Ese mismo mes de noviembre se publicó la "Ley Juárez", primera de las leyes pre-reformistas, llamándola -- "Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios Federales", la cual se constituyó como la chispa que inició el repunte liberal.

En el mes de diciembre Juan Alvarez decide renunciar a la Presidencia y su lugar lo ocupa Ignacio Comonfort; es durante su gobierno cuando se expiden las leyes que permitirían la implantación política-jurídica del proyecto liberal, siendo entre otras:

1. La Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, propiedad de las corporaciones civiles y religiosas, conocida también como Ley Lerdo.
2. La Ley Lafragua.
3. La Ley Orgánica del Registro del Estado Civil, la cual regula dicha institución, que había estado en manos del clero.
4. La Ley de Aforos y de Obvenciones Parroquiales o Ley Iglesias, que reglamenta los cobros de la Iglesia.

Asimismo el 15 de mayo de 1856, Comonfort expidió el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" que regiría en el país hasta la promulgación de la nueva Constitución.

En esas fechas ya estaba en sesión el Congreso Constituyente formado por 155 diputados propietarios y con otros tantos suplentes, quienes redactaron y aprobaron la Constitución, misma que se proclama el 5 de febrero de 1857 y promulga el 11 de marzo del mismo año.

La Constitución de 1857 logra constituir a la Nación bajo la forma de república democrática, representativa, popular, y representa políticamente el triunfo legítimo de los federalistas liberales precursores, que encabezaban Valentín Gómez Farias, Miguel Ramos Arizpe y Manuel Crescencio Rejón. Esta Constitución fué omisa respecto a materia municipal, pues solamente menciona a los Municipios en relación a dos obligaciones de los habitantes en sus Artículos 31 y 36, así como en el 72 que se refiere a las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios. Los artículos de referencia rezan:

Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:

... II. Contribuir con los gastos públicos, así de la federación como del Estado, y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste...

Artículo 72.- El Congreso tiene facultad:

... VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales...

Por lo anterior, se aprecia inexplicable que el régimen municipal no haya sido elevado a precepto constitucional, es más, nisiquiera en forma precisa lo define en los artículos 40, 41 y 109, por los cuales se reservó a los Estados, la facultad de organizar su régimen interior, al señalar:

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

Artículo 109.- Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.

El antagonismo imperante en el Congreso que expidió la Constitución de 57, se extendió al pueblo en general y motivó que el General Juan Alvarez, quien había sido electo Presidente Constitucional en base a la Nueva Constitución, tuviera que declarar, casi al unísono de su toma de posesión, que era imposible gobernar bajo la referida Carta Magna. Una serie de pronunciamientos estallaron por todas partes del país, siendo la imperante aquella que abanderaba el General Félix Zuloaga, bajo las bases de: desconocimiento de la Constitución, reconocimiento de Comonfort y convocatoria para un nuevo Constituyente. Este plan se conoció con el nombre de "Plan de Tacubaya".

Comonfort se adhiere al plan el 16 de diciembre de 1857, a través de la ya frase histórica que dice: "Acabo en este momento de cambiar mis títulos legales de Presidente por los de un miserable revolucionario. En fin, ya está hecho y no tiene remedio. Acepto todo y Dios dirá por qué camino debemos marchar". (28)

Entre dos fuerzas contrarias que le pedían acciones opuestas se encontraba Comonfort por lo que en tales circunstancias se inclinó por la inacción. Esto provocó que los tacubayistas se consideraran traicionados y lo desconocieran, colocando en su lugar al General Zuloaga.

Benito Juárez, que entonces era Presidente de la Suprema Corte, abandonó la capital y asumió la Presidencia de la República, manteniendo su régimen constitucional. Formó su gabinete en Guanajuato, de ahí pasó a Guadalajara, después a Colima y por último a Veracruz.

Tres años habrían de durar los enfrentamientos entre los bandos zuloagistas y juaristas. Estos últimos, con el apoyo y clamor popular inician la reforma a través del "Manifiesto del gobierno constitucional a la nación" y "Las Leyes de Reforma" sobre cuestiones religiosas que lejos de debilitar la causa liberal, la galvanizan. Estas leyes se conocen con el nombre de:

1. Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, del 12 de julio de 1859.
2. Ley de Matrimonio Civil del 23 de julio de 1859.
3. Ley Orgánica del Registro Civil del 28 de julio de 1859.
4. Decreto del Gobierno que declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y campos santos, del 31 de julio de 1859.
5. Decreto del Gobierno que declara qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia, agosto 11 de 1859.
6. Ley sobre libertad de cultos, 4 de diciembre de 1860.
7. Decreto del Gobierno por el cual quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, febrero 2 de 1861.
8. Decreto del Gobierno por el cual se extinguen en toda la república las comunidades de religiosas, 26 de febrero de 1863.

La guerra de los Tres Años termina después de que el General González Ortega derrota a Miramón en San Miguel Calpulalpan, el 22 de diciembre de 1860, lo que permite que el 11 de enero siguiente, haga su entrada a la Ciudad de México el Presidente Benito Juárez enarbolando la constitucionalidad, libertad e independencia nacionales.

D. EPOCA DE LA REFORMA.--

Terminada la guerra de los Tres Años, al establecerse en la capital el gobierno constitucional, se resolvía el gran problema político-social que había ensangrentado a la República por tantos años.

Complicadísimo era el panorama que se le presentaba al gobierno; de hecho, había que organizarlo todo, dado que la lucha lo había destruído todo. No había recursos económicos, había que introducir la moralidad, restablecer la confianza y asegurar las garantías individuales de los ciudadanos, al mismo tiempo de tener que sortear la infinidad de juicios y exigencias del pueblo y la prensa, contra aquellos que estuvieron implicados en la reacción.

Asimismo, las relaciones internacionales constituyeron un factor determinante en el panorama nacional, dado que ante Francia las relaciones que se vivían eran de plena desconfianza, en razón de la posición asumida por el ministro reconocido en México, Dubois de Saligny; ante España, la expulsión del embajador Pacheco y la destitución del General Almonte, convirtieron la relación en inestable.

Estas situaciones hicieron pensar que la derrota que parecía definitiva por parte del partido liberal ya no encajaba y en su lugar, se percibió que nuevos partidos amenazaban hundir otra vez al país en la desgracia de la guerra civil.

Tal desequilibrio se vivió también en el seno del ministerio nacional. Durante los primeros meses de 1861 se dieron cambios y cambios de ministros nombrados. Durante uno de ellos, se expide un decreto el 17 de julio, el cual declaraba: "suspensos por el término de dos años todos los pagos, incluso el de las asignaciones destinadas para la deuda contraída en Londres, y para las convenciones extranjeras". (29) Tal decreto originó gravísimas complicaciones. Apenas tuvieron conocimiento oficial de él, el ministro inglés Ch. Wyque y el francés Dubois de Saligny se dirigieron al gobierno solicitando su derogación, dando el plazo hasta la tarde del día 25. Pasado éste, sin haber sido satisfachas sus exigencias, ambos diplomáticos declararon rotas las relaciones.

La falta absoluta de recursos, las relaciones interrumpidas con Francia, España e Inglaterra, la inminencia de una intervención extranjera, la reacción conservadora envalentonada con esa esperanza y la disidencia en el campo liberal, permitió que en septiembre de 1861 se fortaleciera la idea de tambaleo de la libertad, independencia y honor nacionales.

"Ya que la suspensión de pagos de la deuda extranjera fué el pretexto final para la intervención, bueno es recordar que el monto de aquella deuda era de \$82,316,290.86 pesos que se componía de esta manera: deuda inglesa, \$69,944,442.54; deuda francesa, incluido el crédito del

(29) "RESUMEN INTEGRAL DE MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS". op. cit. Pág. 283.

banquero suizo Jecker, \$1,600,000.00 pesos de capital desembolsado y \$384,000.00 pesos de interés calculado al 1% mensual durante dos años; deuda española, \$9,460,986.29 pesos". (30)

Como puede apreciarse, la deuda con Francia era realmente ridícula, por lo que es bien claro que éste fué solo el pretexto para concretar los planes intervencionistas que habían conjurado con los conservadores.

Sabido es que las potencias europeas enviaron una representación a México para negociar la situación declarada por el gobierno, y así también, que ya estando aquí, los plenipotenciarios españoles e ingleses, llegan a desacuerdo con las peticiones francesas, las cuales a todas luces eran absurdas, por lo que los dos deciden retirarse con sus tropas.

Es en ese momento cuando el ejército francés, para justificar su estancia y avanzada bélica, inicia una campaña pública de prestigio hacia el gobierno mexicano y espera cualquier argucia para dirigirse a la capital.

Tan confiado se sentía Lorences, general al mando del ejército francés, que el 26 de abril de 1862 escribió al ministro de guerra diciendo: "Tenemos sobre los mexicanos tal superioridad de raza, de organización, de disciplina, de moralidad y de elevación de sentimientos, que suplico a V.E. se sirva decir al Emperador que desde ahora, a la cabeza de sus seis mil soldados soy dueño de México... cada día me convenzo más de que la monarquía, como ya he tenido la honra de escribirlo a V.E., es el sólo gobierno que conviene a México, y estoy igualmente seguro de que en muy pocos años este país, bien gobernado, gozará de una prosperidad inaudita". (31)

Enorme sorpresa le tenía preparada la decisión, valentía y orgullo mexicano, al desarrollarse los acontecimientos de la gloriosa batalla del 5 de mayo, donde el ejército mexicano, al mando del General Ignacio Zaragoza, logra contener al ejército enemigo y los obliga a la retirada.

Sin embargo, el gobierno constitucional para esas épocas estaba manteniendo de hecho dos batallas contra el mismo enemigo: aquel fanfarrón de uniforme "conservador" y el otro "usurpador" de vestimentas francesas, situación que a la larga condujo a la impotencia de contenerlos más y con ello permitir la ocupación de la capital y más tarde la entrega del país al archiduque de Austria, Fernando Maximiliano, iniciándose un nuevo momento de la historia de México: La Monarquía.

(30) Ibidem. Tomo V. op. cit. Pág. 288.

(31) Ibidem. Tomo V. op. cit. Pág. 326.

Maximiliano acepta la corona de México el 10 de abril de 1864, declarando: "Acepto el poder constituyente, con que ha querido investirme la nación, cuyo órgano sois vosotros, pero sólo lo conservaré el tiempo preciso para crear en México un orden regular y para establecer instituciones sabiamente liberales. Así que como os lo anuncié en mi discurso del 3 de octubre, me apresuraré a colocar la monarquía bajo la autoridad de leyes constitucionales, tan luego como la pacificación del país se haya conseguido completamente". (32)

Gran decepción sufrió el partido conservador al percatarse de que la política que desarrolló fué a muchas luces liberal y contraria a sus intereses. Por dar unos ejemplos, diremos que de enero a octubre de 65, se expidieron una serie de leyes desfavorables para el clero; pase imperial para los documentos pontificios; tolerancias de todos los cultos; revisión de las operaciones de desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos y enajenación de los bienes que quedaban en poder del gobierno; ley de cementerios y ley del registro civil.

Por otra parte, el 10 de abril, expide el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", que más que instituir un régimen constitucional, constituyó un documento sustentador de la organización y trabajo de gobierno, en el cual la soberanía recaía estrictamente en el emperador.

La organización que implantaba el "Estatuto Provisional del Imperio" dividía al país en ocho divisiones militares; 50 departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en municipalidades.

Los departamentos seguían al mando de prefectos, quienes asimismo nombraban subprefectos en cada distrito. Estos dos personajes tenían en sí el control y poder político reservándoles muy pocas facultades a los Ayuntamientos de acuerdo a los artículos 36, 37, 38 y 39 que a continuación se transcriben:

Artículo 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37.- La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

(32) TENA RAMIREZ FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". op. cit. Pág. 668.

Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

- I. Presidir los ayuntamientos
- II. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquiera clase.
- III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.
- IV. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Asimismo, las contribuciones municipales eran decretadas por el emperador, con vista de proyectos elaborados por los Ayuntamientos, los cuales eran llevados a aquel por conducto y con informe del Prefecto correspondiente. Señalaba también el Estatuto que en las poblaciones de más de 2500 habitantes, los alcaldes serían auxiliados por uno o más "tenientes" y en las poblaciones que el Gobierno estimara conveniente, se nombraría a un letrado como asesor del Alcalde que ejercería las funciones de síndico procurador en los litigios que sostuviera la municipalidad.

Como se aprecia, el Municipio continuó bajo el Imperio sojuzgado por la intromisión de autoridades superiores, y sin las características de libertad y autonomía.

A fin de cuentas, dos años más tarde, encontrándose en desapego con el clero y el partido reaccionario, repudiado por los liberales y sin el apoyo del ejército, Maximiliano es derrotado y tomado preso el 15 de mayo de 1867 en el Cerro de las Campanas, durante la toma de Querétaro, por el ejército liberal. A las 7 de la mañana del 19 de junio los generales Miguel Miramón, Tomás Mejía y el Archiduque de Austria Fernando Maximiliano de Hapsburgo fueron pasados por las armas, conforme a los mandatos de la ley, quedando en la historia mexicana sólo el nombre y las últimas palabras del príncipe que se había sentido llamado a conciliar las voluntades de todos: "Voy a morir por una causa justa, la de la Independencia y la libertad de México ¡Que mi sangre selle las desgracias de mi nueva Patria! ¡Viva México!" (33)

El gobierno nacional, que desde la toma de Puebla por el ejército francés se había trasladado a San Luis Potosí, entró a la capital el 15 de julio, con entusiastas manifestaciones de cariño y respeto. Ese mismo día, para confirmar el triunfo de la Constitución de 57 y las Leyes

de Reforma de dos guerras, Benito Juárez expidió el decreto célebre en cuyo texto se encuentra inmerso el apotegma que lo constituyó como el Benemérito de las Américas:

"Mexicanos: El Gobierno Municipal vuelve hoy a establecer su residencia en la Ciudad de México, de la que salió hace cuatro años. Llevó entonces la resolución de no abandonar el cumplimiento de sus deberes, tanto más sagrados cuanto mayor era el conflicto de la nación... En nombre de la patria agradecida, tributo el más alto reconocimiento a los buenos mexicanos que la han defendido y a sus dignos caudillos... No ha querido, ni ha debido antes el gobierno, y menos debiera en la hora del triunfo completo de la República, dejarse inspirar por ningún sentimiento de pasión contra los que lo han combatido. Su deber ha sido, y es, pesar las exigencias de la justicia con todas las consideraciones de la benignidad... Que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz..." (34)

E. EPOCA PORFIRISTA.-

Al terminar su período presidencial, Benito Juárez García es reelecto en el poder por dos ocasiones más, situación que motiva que la oposición a su gobierno empezara a fincarse y posteriormente aumentará. El General Porfirio Díaz, quien luchó a su lado durante la Guerra de Reforma y contra Maximiliano, encabezó uno de varios levantamientos, enarbolando la bandera de la "no reelección", movimiento que logra sofocar Juárez, no del todo, dado que casi de inmediato fallece, el 18 de junio de 1872.

Manuel Lerdo de Tejada asume la presidencia, y ya durante su gobierno, en enero de 1876, el General Fidencio Hernández se levanta en armas, proclamando el Plan de Tuxtepec, por el cual favorecía a Porfirio Díaz para la Presidencia.

Dicho movimiento no logra detenerse y Porfirio Díaz ocupa la capital y el Gobierno de 1876, iniciando su estancia dictatorial que se prolonga hasta 1911.

En lo que respecta a la materia municipal en estudio, sobre esta época nos dice Tena Ramírez: "Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del General Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los

(34) Ibidem. op. cit. TOMO V. Pág. 536.

de Reforma de dos guerras, Benito Juárez expidió el decreto célebre en cuyo texto se encuentra inmerso el apotegma que lo constituyó como el Benemérito de las Américas:

"Mexicanos: El Gobierno Municipal vuelve hoy a establecer su residencia en la Ciudad de México, de la que salió hace cuatro años. Llevó entonces la resolución de no abandonar el cumplimiento de sus deberes, tanto más sagrados cuanto mayor era el conflicto de la nación... En nombre de la patria agradecida, tributo el más alto reconocimiento a los buenos mexicanos que la han defendido y a sus dignos caudillos... No ha querido, ni ha debido antes el gobierno, y menos debiera en la hora del triunfo completo de la República, dejarse inspirar por ningún sentimiento de pasión contra los que lo han combatido. Su deber ha sido, y es, pesar las exigencias de la justicia con todas las consideraciones de la benignidad... Que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz..." (34)

E. EPOCA PORFIRISTA.--

Al terminar su período presidencial, Benito Juárez García es reelecto en el poder por dos ocasiones más, situación que motiva que la oposición a su gobierno empezara a fincarse y posteriormente aumentara. El General Porfirio Díaz, quien luchó a su lado durante la Guerra de Reforma y contra Maximiliano, encabezó uno de varios levantamientos, enarbolando la bandera de la "no reelección", movimiento que logra sofocar Juárez, no del todo, dado que casi de inmediato fallece, el 18 de junio de 1872.

Manuel Lerdo de Tejada asume la presidencia, y ya durante su gobierno, en enero de 1876, el General Fidencio Hernández se levanta en armas, proclamando el Plan de Tuxtepec, por el cual favorecía a Porfirio Díaz para la Presidencia.

Dicho movimiento no logra detenerse y Porfirio Díaz ocupa la capital y el Gobierno de 1876, iniciando su estancia dictatorial que se prolonga hasta 1911.

En lo que respecta a la materia municipal en estudio, sobre esta época nos dice Tena Ramírez: "Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del General Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los

(34) Ibidem. op. cit. TOMO V. Pág. 536.

nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la constitución de 36 (Artículo 17 de la Ley VI), eran los agentes del gobierno central del Estado, cerca de la población de los distritos; no obedecían otras ordenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran a veces crueles e ilegales; su actuación hacíase incompatible con cualquier asomo de libertad municipal". (35)

Con esta cita se puede apreciar la inamovilidad de la situación imperante en los Municipios y Ayuntamientos, ahogada en una falta de autonomía asfixiante.

Por otra parte, fué notablemente contradictorio el proceder de Díaz al llegar al poder, dado que se había sublevado contra Juárez argumentando la no reelección y posteriormente él se hace reelegir seis veces. Frente a tal situación no debemos descartar que es durante su gobierno cuando el país ha vivido el mayor auge económico de su historia, no sólo internamente sino también internacionalmente, y asimismo durante la época en que se realizan una infinidad de obras públicas de las cuales muchas de ellas continúan funcionando todavía en la actualidad. Claro está que así también su gobierno tuvo todos los defectos inherentes a una dictadura despótica, entre cuyos males estuvieron el fomento de la institución de prefecturas y la de acallar con métodos inoperantes cualquier fenómeno de sublevación social, características que al ser odiadas, fueron consagradas de los postulados revolucionarios de 1910, entre los que destacamos la implantación del Municipio Libre.

Las anteriores apreciaciones traen como resultante la proclama de diversos sectores y corrientes socio-políticas del país, mismas que en la gran mayoría traían inmersos conceptos de modificaciones municipales, entre otros citaremos el "Programa del Partido Liberal", organizado por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, en cuyo texto contenía las siguientes consideraciones:

"La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento".

En consecuencia, el Programa proponía:

...45. Supresión de los jefes políticos.

46. Reorganización y robustecimiento del poder Municipal". (36)

Así también, el Partido Demócrata se manifestó en favor del régimen municipal al señalar que dicho partido iba por los fueros de la libertad municipal, considerando al Municipio Libre como la celdilla que resume en su vida la vida entera del organismo, quitando a los Ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos" (37)

Francisco Indalecio Madero, aparece en la escena mexicana con la publicación del libro "La sucesión presidencial", que trataba lo relativo a la libertad electoral en los comicios de 1910 que se avecinaban. Los grupos antagónicos al porfiriato lo presentaron como su candidato, convirtiéndolo en un peligro latente para el gobierno porfirista, razón por la cual antes de que se efectuaran éstos, es apresado por instrucciones del General Díaz. Más tarde, Madero escapa de la prisión y enarbola el lema de "Sufragio Efectivo. No reelección", que plasma en el documento denominado "Plan de San Luis", que entre otros puntos señalaba el día 20 de noviembre para que el pueblo tomara las armas y derrocará del poder al dictador.

Acogieron el plan caudillos liberales y revolucionarios, entre otros los Figueroa y Emiliano Zapata en el sur y Pascual Orozco, en el norte.

La revolución había iniciado y en seis meses derribó un régimen de 30 años, concretándose en el momento en que Díaz y Madero firmaron el Convenio en Ciudad Juárez, en virtud del cual Porfirio Díaz renunciaba a la Presidencia y se retiraba al destierro.

A raíz del fin de la dictadura se formaron múltiples partidos políticos que se aprestaban a contender en las elecciones. Resultó electo Madero, quien inicia su gobierno siguiendo los postulados del Plan de San Luis y la Constitución de 1857.

Más tarde empezó a padecer múltiples levantamientos en su contra, dado que se le consideró defraudador de las promesas del Plan de San Luis al imponer a sus candidatos en los puestos públicos de elección popular.

Ante esa actitud de Madero, Emiliano Zapata proclamó el Plan de Ayala; Pascual Orozco en el norte, el Pacto de la Empacadora y otro Félix Díaz, desembocado todo esto en la Decena trágica; dentro de ella Francisco I. Madero ordena al General Victoriano Huerta se encargue de detener la rebelión organizada por Félix Díaz, a lo cual ese se

(36) OCHOA CAMPOS MOISES. "LA REFORMA MUNICIPAL". op. cit. Págs. 310 y 311.

(37) Ibidem. op. cit. Pág. 313.

apega de inmediato. Sin embargo, la persecución acaba en conspiración y golpe de estado plasmado en el Plan de Tacubaya, estrategia que lleva a cabo Huerta el 19 de febrero de 1913, asumiendo la Presidencia y arrestando a Madero y Pino Suarez, quienes posteriormente son asesinados al momento de que eran trasladados a la Penitenciaría.

La usurpación del poder y la muerte de Madero y Pino Suarez, provocan la ira del pueblo mexicano. Es en ese momento cuando el entonces gobernador de Coahuila, Don Venustiano Carranza, a través del Plan de Guadalupe, decide restablecer el gobierno democrático y la Constitución, para lo cual organiza al ejército constitucionalista e inicia la lucha contra el timador Huerta, a quien logra vencer después de un año de lucha.

No acaba aquí el movimiento de revolución, es más, a partir de entonces diversifica sus líneas revolucionarias. Una estaba representada por Venustiano Carranza que pretendía modificaciones de fondo político; otra presidida por Francisco Villa y Emiliano Zapata, con postulados de beneficio social para el pueblo. Estas dos líneas revolucionarias llegan a enfrentarse en varias ocasiones, siendo los resultados favorables a Carranza. Dichos enfrentamientos se entienden en virtud de que Carranza con el Plan de Guadalupe pretendía como objeto principal el derrocar a Victoriano Huerta, lo cual no permitía en ese momento otros propósitos distraerentes aunque fuesen revolucionarios.

El tiempo se encargó de poner en claro la posición de Carranza, dado que una vez restablecidas las instituciones, inicia su apasionada y decidida idea de reforma social, entre ellas y quizá la más significativa es la relativa a la materia municipal. Tan sólo baste señalar que en la Convención de Generales reunidos el 3 de octubre de 1914, apuntó:

"...todos ustedes - los Jefes del Ejército Constitucionalista - discutirán el programa político del Gobierno Provisional de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad, por los que tan esforzadamente hemos luchado".

"Igualmente, durante la campaña, todos los jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se considerarán de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales Jefes

del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que enseña expreso: el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas..." (38)

Posteriormente a estas declaraciones y con las reformas al Plan de Guadalupe, llevadas a cabo el 12 de diciembre de 1914, el Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, se faculta para expedir leyes, disposiciones y medidas para satisfacer las necesidades sociales, políticas y económicas del país, entre ellas la de la libertad municipal.

"De inmediato se puso manos a la obra y la Sección de Legislación Social preparó los proyectos de ley que adicionarían al Plan de Guadalupe. Estos fueron en número de 19, figurando entre ellos, cinco sobre asuntos municipales:

1. Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre.
2. Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
3. Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en qué establecer escuelas, mercados y cementerios.
4. Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California
5. Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc." (39)

Con fecha del 26 de diciembre de 1914, se expidió el decreto que reformó el Artículo 109 de la Constitución de 1857, mismo que apuntaba: "Se reforma el Artículo 109 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial

(38) Ibidem. op. cit. Pág. 318.

(39) Ibidem. op. cit. Pág. 318.

y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y si que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado".

"El Ejército y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

"Los gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su cargo por un período mayor de seis años". (40)

Corría ya el año de 1916, cuando se logró vencer por completo a las facciones villistas y zapatistas, por lo que era hora ya de restablecer el orden constitucional. Para tal efecto, Carranza expide un decreto el 14 de septiembre, que reforma algunos artículos del Plan de Guadalupe y convocaba a un Congreso Constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas en proporción al número de habitantes, el cual se encargaría de reformar la Constitución de 1857.

No obstante las imperfecciones que en materia municipal resultaron de las sesiones del Congreso Constituyente y que se plasmaron en el Artículo 115, como se analizará en el Capítulo III, el 31 de enero de 1917 se firma y protesta guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857, sellando así los ideales de un movimiento revolucionario que a nuestro parecer, inicia desde 1810, siendo su fatal destino el enfrentarse permanentemente a un antagónico, retrógrada y fiel enemigo llamado indistintamente, colonialismo, centralismo, conservatismo, dictadura, monarquía e imperialismo, pero que en sí siempre fué el mismo, tratando en todo tiempo de impedir la evolución de derechos e instituciones palpables y necesarias en diversos momentos de la historia, uno de los cuales es el que se refiere al régimen municipal, ya que la experiencia presente le concede fehacientemente el carácter de célula generadora de la democracia, organización y progreso nacional.

(40) ACOSTA ROMERO MIGUEL Y OTROS. "LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION". EDITORIAL PORRUA. SEGUNDA EDICION. MEXICO, 1986. Pág. 9.

C A P I T U L O

I I

I. ANALISIS DE LA EVOLUCION Y RECTORIA EDUCATIVA EN MEXICO HASTA LA PROMULGACION DE LA CONSTITUCION DE 1917

El fenómeno educativo representa todo un proceso histórico-social del ser humano. Esta afirmación la establecemos en razón de que para comprender y valorar una época y una civilización presentes, se hace necesario escrutar profundamente sobre los antecedentes y acciones humanas generadoras de las actuales, y al verificarse ésto, necesariamente nos presentaremos ante referencias culturales y educativas de la humanidad.

Por lo anterior, se pondera interesante el presente estudio por el cual analizaremos las diferentes facetas de la educación en México durante sus más sobresalientes etapas político-sociales vividas hasta la actualidad, situación que nos permitirá justipreciar la realidad cultural y educativa de nuestro país, frente a la proximidad de incursión a un nuevo reto: el Siglo XXI.

1. EPOCA PREHISPANICA.-

Iniciemos pues con el estudio de las culturas prehispánicas, de entre las cuales se pueden distinguir tres etapas. La primera que se identifica por una vida primitiva basada en la caza, la pesca y la recolección de frutos; durante la cual, como es de suponerse, la educación presenta características más que nada instintivas y miméticas, peculiares de su forma de vida.

Es la vida sedentaria, lo que singulariza la segunda etapa, a consecuencia de la cual las culturas establecen relaciones sociales en interacción, aldeas; su subsistencia depende de la agricultura y brotan los primeros caracteres de cerámica rudimentaria. Políticamente, se establecen gobiernos estables, y en relación a la religión, se inicia una concepción animista del mundo. La educación consecuentemente se comienza a apreciar como necesaria para encaminar a las nuevas generaciones, bajo los impólutos aspectos sociales que se vivían.

La tercera etapa, sustenta su conformación en la evolución religiosa que presentan algunas culturas de la época, entre ellas la azteca y la maya, en las cuales el culto religioso y guerrero fundamenta su organización política, social y educativa.

A. Los Chichimecas.- De las tribus protohistóricas que existieron en nuestro país, los chichimecas conforman el grupo más representativo de las culturas tribales.

Varios historiadores los definen como "hombres de todo bárbaro" y aseguran que moraban en chozas o cuevas. Basaban su vida en la recolección de hierbas y frutos, y en la caza que con sus arcos y flechas lograban.

Las mujeres realizaban actividades diversas y los hombres se dedicaban a guerrear y cazar. Varios grupos de chichimecas se mezclaron con otros grupos nahuas, entre ellos los toltecas, de cuya mezcla resultaron los chichimecas acolhuas, quienes llegaron a ser un pueblo civilizado.

La educación entre estos grupos indígenas estaba basada en tres aspectos principales: la espontaneidad, la mimética y la rutina.

En efecto, los miembros de estas tribus en forma espontánea se van adaptando a los usos y costumbres generales a través de la mimética, fenómeno que se aplica durante las rutinarias actividades que realizaban los mayores de la tribu.

Así, por simple imitación, los niños y jóvenes aprenden a manejar el arco y la flecha, y por el mismo proceso, las niñas y jovencitas recolectan frutos y realizan algunos quehaceres domésticos.

Concreta y práctica, como puede apreciarse, era la educación entre los chichimecas, fundada en la obtención de destrezas y hábitos que adoptaban al individuo a los modos de vida de la colectividad.

B. Los Aztecas.- Para muchos críticos e historiadores, son los aztecas el grupo prehispánico que alcanzó el más alto relieve en Mesoamérica, situación con la que estamos de acuerdo, en virtud del sinnúmero de manifestaciones de grandeza que a la fecha se conocen, a través de las cuales podemos apreciar el gran nivel de organización y cultura que lograron desarrollar.

En efecto, después de haber sido desterrados y repelidos por las tribus contemporáneas, tuvieron que establecerse en tierras saturadas de serpientes, planicies fangosas y condiciones poco propicias para la agricultura. No obstante estas contrariedades, el pueblo azteca logró en corto tiempo elevar su capital a la del "Unico Mundo". En ella, tres amplias calzadas favorecían el tránsito: la de Ixtapa-

lapa, al sur; la de Tlacopan, al occidente y la de Tepeyac, al norte. La gran mayoría de las moradas eran chozas, y solamente las familias acomodadas vivían en construcciones de cal y canto.

Un aspecto básico en el devenir azteca fué la religión, que constituía la base de la concepción del mundo y de la vida, de la explicación de los fenómenos naturales y de las normas de conducta moral. Sus principales deidades eran Quetzalcoatl, Huitzilopochtli, Tlaloc y Chalchihuitlicue.

Su medio de calcular el tiempo lo era el Calendario Azteca o Piedra del Sol, indispensable para los trabajos de agricultura y celebración de fiestas o ceremonias religiosas y sociales.

En el aspecto comercial, los aztecas basaron mucho de su riqueza. Los "pochtecas" constituían un estrato social de gran reconocimiento y respeto, y un medio transmisor de las diversas modalidades culturales existentes entre los pueblos coetáneos. Las actividades comerciales en su gran mayoría se realizaban a través del trueque, pero así también existió la compra-venta, en cuyo caso, los lienzos de algodón, el cobre, el cacao y el oro en polvo, fungían como moneda.

En su aspecto social, se dió una división de clases muy marcada. Estas eran: la militar, la sacerdotal, la de los comerciantes y la del común del pueblo, de las cuales las tres primeras gozaban de privilegios, lo contrario a la última, que vivía al servicio de las otras, incluso en estado de esclavitud.

Como instrumento legatario de las costumbres, ritos y cultura, los aztecas idearon una escritura primitiva, basada en ideogramas y fonogramas, que representaban pictórica y gráficamente objetos y sonidos genéricos de hechos fundamentales de su vida.

Toda esta semblanza de la estructura y organización político-social del pueblo, inspiró la necesidad de conservar y transmitir a las nuevas generaciones una serie de instituciones y conocimientos que permitieran consolidar y florecer el imperio de Tenochtitlán.

Cabe señalar que la educación entre los mexicas, correspondía al hogar y al gobierno; la primera constituía la educación doméstica y la segunda la educación pública.

La educación doméstica iniciaba desde el momento mismo del nacimiento. Se tenía la idea de que todo indivi-

duo, en razón de su sexo, nacía con una misión primera específica y determinada. El hombre nacía para la guerra y la mujer para el hogar. Tradicionales y solemnes eran las palabras de la "ticitl" (comadrona) al nacer un niño; si era varón, señalaba: "Hijo mío, muy tierno; escucha hoy la doctrina que nos dejaron el señor Ycaltecutli y la señora Ycalticitl, tu padre y madre. De medio de tí corto tu ombligo: sábetete y entiende que no es aquí tu casa donde has nacido, porque eres soldado y criado; eres ave que llaman quechol. Eres pájaro que llaman tzacuán y también eres ave y soldado del que está en todas partes; pero esta casa donde has nacido, no es sino un nido, es una posada donde has llegado, es tu salida para este mundo; aquí brotas y floreces, aquí te apartas de tu madre como el pedazo de tierra donde se corta; ésta es tu cuna y lugar donde reclinés tu cabeza, solamente es tu posada esta casa; tu propia tierra, otra es; para otra parte estás prometido; que es el campo donde se hacen las guerras, donde se traban las batallas, para allí eres enviado, tu oficio y facultad es la guerra, tu obligación es dar de beber al soldado sangre de los enemigos y dar de comer a la tierra, que se llama Tlaltecaxtli, con los cuerpos de los contrarios..." Cuando era mujer, voceaba: "Habeís de estar dentro de casa, como el corazón dentro del cuerpo; no habeís de andar fuera de ella; no habeís de tener costumbre de ir a ninguna parte; habeís de tener la ceniza con que se cubre el fuego en el hogar; habeís de ser las piedras en que se pone la olla; en este lugar os entierra nuestro señor, aquí habeís de trabajar, y vuestro oficio ha de ser traer agua, moler maíz en el metate: allí habeís de sudar junto a la ceniza y el hogar". (1)

La educación doméstica estaba a cargo del padre y de la madre, quienes les enseñaban los oficios y quehaceres de cada uno de ellos, siendo los hijos, durante su aprendizaje, en ocasiones víctimas de rudos castigos. Al término de la educación familiar, los jóvenes tenían inculcado el temor a los dioses, el amor a los padres, la reverencia a los ancianos, la misericordia a los pobres y desválidos, el apego al cumplimiento del deber, la alta estimación a la verdad y la justicia y aversión a la mentira y al libertinaje. Los mexicas utilizaron un género literario oral conocido con el nombre de huehuetlatolli o "pláticas de los viejos", sistema retórico a través del cual se transmitían cánones morales comunes al resto de la humanidad.

Señala la historia que fué el emperador Itzcóatl, después de que el pueblo azteca había vencido todas las hostilidades que el destino les fincó, quien decidió emprender una reforma en la vida de su pueblo en los órdenes político, religioso, histórico y social. Para tal efecto era necesario desligarse del pasado denigrante que pesaba sobre

(1) LARROYO FRANCISCO. op. cit. Pág. 69.

el estado actual, por lo que ordenó quemar todos los escritos de historia existentes para reducir a cenizas la antigua versión de los mexicas.

Moctezuma Ilhuicamina, sucesor de Izcoatl, empuña gubernamentalmente la educación de sus súbditos, al expedir una ordenanza que establecía en todos los barrios escuelas donde se ejercitase la religión y la buena crianza, ejercicios de guerra y trabajos corporales, bajo la supervisión de maestros y ancianos encargados de conducir, reprender y corregir a los jóvenes mexicas educados en esos centros.

Para llevar a cabo este programa, inspirado en un pensamiento místico-guerrero, dadas las fuertes y frecuentes invasiones y guerras, se crean centros docentes con fines militares y culturales, respectivamente.

El primero de estos centros era el "Telpochcalli", que se erigía en cada uno de los barrios. Los asistentes en su gran mayoría eran hijos de la clase media o macehuales. La finalidad de la educación en el telpochcalli era formar hombres valientes y buenos soldados al servicio del ideal místico-guerrero de Huitzilopochtli, por lo cual todas sus actividades iniciales iban encaminadas al fortalecimiento físico y al fomento de la obediencia disciplinaria.

A través de simulacros, los jóvenes aprendían el manejo de la macana, el arco y la lanza, sin embargo su verdadera resistencia militar la adquirían soportando hambres, sed, fatiga, humedad, lluvia y, claro, en los campos de batalla; ésto último era determinante para su porvenir en el telpochcalli, dado que los grados militares, por decir, el de caballero tigre o caballero águila, se otorgaban en virtud de hazañas heroicas en actividades bélicas.

El telpochcalli era un plantel para formar soldados peones y sus jefes militares inmediatos, sin atender a la transmisión de valores culturales; sólo se les instruía en el baile y el canto, pero con un pensamiento político-guerrero oficial del Estado.

El "calmécac" fué la segunda institución educativa mexica, la cual guardaba y transmitía a generaciones nuevas la suma de la tradición cultural. Dicho plantel se mantenía bajo la protección del Dios Quetzalcóatl, por excelencia el dios representativo de la respetable historia cultural de Tula. Se instruía a los alumnos en el manejo de los libros sagrados, en descifrar jeroglíficos, ejecutar operaciones aritméticas, conocimientos astronómicos, medición del tiempo, botánica, zoología e historia general del pueblo.

Los estudiosos de la historia realmente no coinciden en el tipo de individuos que ingresaban al calmécac; nuestra opinión es que su gran mayoría debieron ser hijos de nobles, con la existencia de contados macehuales. De una cosa no cabe duda: del calmécac egresaban los encargados del gobierno; los máximos jefes militares y los sumos sacerdotes.

El calmécac tenía una disciplina más rígida que la establecida en el telpochcalli, dado que se vivía bajo la estricta vigilancia de los sacerdotes en completa "limpieza, humildad y castidad".

Pueden contarse entre otros aspectos educativos, los referentes a bien hablar, bien gobernar, a oír de justicia, a cantar, bailar, a interpretar los sueños y a aprender el lenguaje refinado de la vida política y social, que en náhuatl se llamaba tecpillatoli.

Así era a grandes rasgos, la educación entre los antiguos mexicas; puede apreciarse que en sí tenía un carácter altamente tradicionalista, aplicada en su más elemental concepto de: proceso por el cual se transmiten los bienes culturales de generación en generación.

Este proceso logró progresos notorios en la educación azteca, gracias al constante equilibrio entre la tradición, como conjunto de valores culturales, y la permanente aspiración de grandeza del pueblo y gobierno mexica, situación que a la larga, logra situar su cultura en la cúspide de todas las manifestaciones humanas de la pre-conquista europea.

2. EPOCA COLONIAL.--

Nada osado nos parece establecer que la educación jugó quizá el papel más importante durante la conquista y cercenación cultural española, en razón de que como ya lo señalamos, la política educativa mexica, a través del calmécac, concentró toda la tradición del saber meso-americano en una minoría de la sociedad, misma que conformó el frente del grupo guerrero que se avocó a la empresa defensiva de su comunidad ante la avanzada española; gran parte de aquella excelsa minoría directora prefirió sucumbir en su afán de salvaguardar lo suyo, antes de pactar con Cortés, dejando descabezada a su sociedad, quedando solamente algunos caballeros y señores, siendo los más niños y de poca

edad. Así pues, la comuna mexicana no solamente perdió su cabeza política, sino también su propia cultura: la de los hombres educados en el calmécac, situación que abrió las puertas a los propósitos de inculcar, dentro de las circunstancias de lugar y tiempo y por la persuasión o la fuerza, el modo de vida y los ideales de aquella España del siglo XVI, a la que hicimos mención en el capítulo anterior.

A. La Educación Popular Indígena.- Al consumarse la conquista de México, la consolidación del dominio militar y político, la ampliación del territorio sujeto a la dominación española y la iniciación del proceso de colonización cultural en los aborígenes, fueron los propósitos más relevantes de la época colonial naciente.

En relación al último, se pretendía la sustitución de la cultura de los vencidos por la de los vencedores, proceso que se dió vía la catequización o evangelización de los indios.

La Corona Española impregnó un carácter paternalista a la labor educativa en las nuevas tierras, a través de la "encomienda", responsabilizándose de sus nuevos vasallos en su destino cultural. En efecto, este fenómeno se verifica en una instrucción dada por los reyes católicos al gobernador Nicolás de Ovando, once años después del descubrimiento, la cual decía:

"Otrosí mandamos al dicho nuestro gobernador que luego haga hacer en cada una de las dichas poblaciones y junto con las dichas iglesias una casa en que todos los niños que hubiere en cada una de las dichas poblaciones se junten cada día dos veces para que allí el dicho capellán los muestre leer y a escribir y santiguar y signar y la confesión y el Pater-nóster y el Ave María y el Credo y Salve Regina".(2)

B. Las Órdenes Religiosas y su Participación en la Enseñanza de la Nueva España.- La obra de catequisación y evangelización de los aborígenes, obra con trasfondo religioso-educativo, fué promovida inicialmente por los frailes misioneros de las órdenes franciscana, dominica y agustina, que llegaron a México después de la caída de Tenochtitlán, entre cuyos preclaros representantes podemos nombrar a Juan de Aora, Juan de Tecto, Pedro de Gante o de Mura, Martín de Valencia, Martín de la Coruña, Toribio de Benavente "Motolinía", Luis de Fuensalida y Francisco

(2) "HISTORIA DE LA EDUCACION EN MEXICO". LIBRO DE TEXTO PARA LA EDUCACION NACIONAL. SEP. 1a. EDICION. MEXICO, 1976. Pág. 32.

Jiménez, quienes cobraron singular importancia en el proceso de transculturalización por su calidad humanista y su acción decididamente evangelizadora.

La acción educativa de los franciscanos fué favorecida por la sabia legislación educativa dictada por Fernando el Católico y por la noble y tenaz campaña de Bartolomé de las Casas en favor de los indios. Las leyes sobre enseñanza de aquel monarca son admirables. Imponen a los encomenderos la obligación de enseñar a leer y a escribir y aprender el catecismo a un muchacho de sus tierras, "el que más hábil de ellos les pareciera", a fin de que estos jóvenes enseñen a su vez a sus compañeros, porque éstos "mejor tomarán lo que aquellos dijieran, que no lo que les dijieran los otros vecinos y pobladores, y si tal persona que tuviere indios no lo hiciere mostrar como dicho es, mandamos que el visitador que en nuestro nombre tuviere cargo de ello los haga mostrar a su costa y porque Yo y la Serenísimá Reina, mi muy cara y muy amada hija, hemos sido informados que algunas personas se sirven de algunos muchachos indios, de pajes, ordenamos y mandamos que la tal persona que se sirviere de indios por pajes, sea obligado de demostrar leer y escribir, y todas las otras cosas que de uso están declaradas y si no lo hiciere se le quiten y den a otro, porque el principal deseo mío y de la Serenísimá Reina, mi muy cara y muy amada hija, es que en las dichas partes y en cada una de ellas se plante y arraigue nuestra Santa Fé Católica muy enteramente, porque las ánimas de los dichos indios se salven" (3)

La labor de los misioneros tenía dos fines fundamentales: la cristianización y la castellanización. La primera tenía como objetivo, enseñar a los indios "la verdadera religión" es decir, el catolicismo y convertirlos a ella. Con ese propósito, estudiaron y aprendieron las lenguas autóctonas, lo que les permitió formular gramáticas y diccionarios de las mismas, conocer a fondo su historia, sus costumbres y sus instituciones civiles y religiosas. La segunda labor perseguía en sí el "educar" a los indios y en particular a los niños; para el efecto, diferenciaron dos grupos sociales: los hijos de los caciques o nobles, a quienes se les instruía en la lectura, escritura, latín, ciencias y otras actividades que les permitieran participar en la vida civil y cultural de la Colonia; al otro grupo, formado por las clases bajas, se les enseñaban y ejercitaban en oficios y artesanías.

El eje alrededor del cual giró toda la actuación de los franciscanos, lo fué Fray Pedro de Gante, quien llega a Veracruz el 13 de agosto de 1523; en el mismo año se instaló en Texcoco, bajo la protección de Ixtlixochitl y ahí fundó la primera escuela de América.

Una vez establecidas las órdenes religiosas en distintos puntos, junto a sus monasterios se edificaron piezas muy grandes, a manera de sala, donde se enseñaba y servía de aposento a los niños indígenas. De tal forma, el monasterio franciscano y la "escuela" constituyeron en adelante una unidad inseparable.

Después de la escuela de Texcoco, primera en el nuevo continente, Fray Pedro de Gante fundó en 1525 el Colegio de San José de los Naturales o de San Francisco de México, llamada así en virtud de que fué exclusiva para los indios y haberse edificado a espaldas de la capilla mayor de la iglesia de San Francisco. Dicho colegio constaba de dos secciones: una en donde se impartía instrucción primaria y otra en la que se enseñaba artes y oficios.

El método pedagógico que se seguía en estas escuelas-monasterios era práctico y objetivo, el cual encauzaba el sentimiento estético de los indios, a través de la danza, la música y la poesía, para inculcarles las doctrinas religiosas.

Así, el servicio educativo se extendió por todos los puntos a que llegaron las misiones franciscanas, creando la infraestructura cultural que se conoce con el nombre de "régimen misional".

Un aspecto muy importante del que se responsabilizó Fray Juan de Zumárraga, arzobispo de México, fué el de la educación de las niñas. Sus propósitos son bien acogidos por la Emperatriz y el Consejo de Indias, y funda colegios para niñas, donde la obra consistía en enseñarlas para ser casadas y supieran coser y laborar.

En un inicio dichas escuelas estuvieron a cargo de mujeres devotas españolas; más tarde, a instancia de Zumárraga ante la Corona, trajo de España profesoras seculares, quienes después, por conveniencias sociales, fueron sustituidas al final por religiosas.

C. Educación de Mestizos y Criollos.— La fusión étnica entre peninsulares y aborígenes, trajo consigo consecuencias sociales negativas, dado que los descendientes en muchos casos, fueron resultado de relaciones "irregulares", que como parangón, quedaron destinados a vivir en la vagancia creciendo sin hogar y convirtiéndose en seres anti-sociales.

Para contrarrestar estos efectos se crean en la Nueva España instituciones educativas encargadas de la educación

de los mestizos; entre los que destacan el Colegio de San Juan de Letrán, para varones y el de Nuestra Señora de la Caridad, para mujeres; en el primero, la educación se distribuía en tres años, religión, lectura y algunos oficios, para quienes presentaban menos disposición, y siete años, para los más dedicados, comprendiendo latín y filosofía; en el de mujeres, se les adecuaba religiosamente y se les enseñaban actos femeniles.

No podemos dejar a un lado la labor altamente humanista que realiza en esta primera etapa educativa a cargo de los misioneros, Vasco de Quiróga, quien erige las primeras instituciones conocidas con el nombre de "Hospitales". Dicha institución comenzó por ser un asilo para niños expósitos, y fué la primera fundada en su género en el mundo entero. El primer Hospital se creó en México hacia el año de 1532 y llevó el nombre de "Santa Fé"; las personas encargadas en estos establecimientos vivían del cultivo de la tierra y trabajaban en comunidad, al mismo tiempo que, aprendían la religión y también a leer y escribir, además de gramática.

En 1554, a instancias del Gobierno de la Nueva España, Quiróga funda en Morelia el segundo Hospital, el cual junto con el primero logra constituirse como una escuela modelo.

D. Las Primeras Escuelas Laicas y la Enseñanza Superior.— La compleja estructura educativa que el régimen misional logra crear, y los excelentes resultados pedagógicos que obtienen en los naturales, favorecen a la creación de una dependencia que se encarga de la enseñanza superior indígena. En 1533 a solicitud del obispo Ramírez de Fuenleal ante el Emperador Carlos V, y por instancia y ejecución del virrey Antonio de Mendoza, en 1537, se edifica el primer instituto de educación superior creado en América: "El Colegio de Santa Cruz de Tlaltelolco".

En un principio, en este establecimiento, el plan de enseñanza comprendía dos grados: uno de educación elemental, similar al del Colegio de San Francisco, y otro de educación superior, que abarcaba estudios filosóficos y literarios. Con el paso del tiempo, el Colegio de Santa Cruz de Tlaltelolco tuvo tanto auge que se instruyó a los alumnos en retórica, medicina indígena, música y teología. Por otra parte, dicho Colegio tuvo eminentes catedráticos entre los cuales destacan Fray Francisco de Bustamante, Fray Juan de Focher, Fray Orlando de Bassacio, Fray Bernardino de Sahagún, Fray Andrés de Olmos y Fray Juan de Gaona, entre otros.

El Colegio de Santa Cruz de Tlaltelolco, llenó los objetivos para los cuales fué creado, despertando en la Nueva España una corriente vigorosa en favor de la educación superior, que otras instituciones se encargarían de proseguir y fortalecer.

En efecto, eran tales las manifestaciones favorables a la educación superior en la provincia, que el virrey Antonio de Mendoza, prosiguiendo las gestiones de Juan de Zumárraga, pide al soberano su autorización y auxilio para la fundación de la escuela de más alto rango académico: "la Universidad". Dicha petición es bien acogida, y por cédulas de 21 de septiembre de 1551 despachadas por el emperador Carlos V y firmadas por el príncipe Felipe II, se ordenó la fundación de la Universidad de México, dotándola con mil pesos de oro de minas en cada año.

La Universidad de México se rigió conforme a las Constituciones de la Universidad en Salamanca. El patronato se concedió a los Reyes de España y asimismo la Silla Apostólica le otorgó el título de "Pontificia".

La autoridad máxima de la Universidad recaía en el "Claustro", integrado por el Rector, el Cancelario y los Catedráticos, mismo que tenía amplias facultades legislativas y administrativas.

Así también, por prerrogativas y honores reales, el Rector estaba investido de amplias facultades, las cuales iban desde la inspección de actividades académicas, hasta el amonestar y juzgar a maestros y alumnos por falta de diligencia en sus deberes.

El cargo de Rector era anual y por cédula real del 8 de febrero de 1646, se condicionó el puesto para algún doctor o persona de letras, ciencia, virtud y experiencia.

El carácter de la Universidad de ser "Real y Pontificia", lo simbolizaba un funcionario llamado Cancelario, el cual era nombrado por el rey, pero a la vez era representante del Papa en la institución y se encargaba de imponer los grados universitarios, velar por la moralidad de la escuela y actuaba como juez en casos de recusación al Rector o conflictos de grados y antigüedades.

Entre las cátedras que se impartían podemos contar las de: Teología, Escritura Sagrada, Cánones, Decreto, Instituta y Leyes, Artes, Retórica, Gramática, Medicina, Idiomas Mexicanos y Otomí, etc., siendo éstas parte de las veintitrés con que, entrado el siglo XVII, contaba ya la Universidad.

Señalaban los concededores que amplia, fastuosa y benigna fué la influencia universitaria en la Nueva España, ya que gracias a ella fueron inculcados grandes conocimientos científicos, artísticos, filosóficos y literarios, conformando de esa manera los rasgos de la población novohispana, resultando de ella sabios, teólogos, filósofos y poetas de indiscutible prestigio y realce mundial.

Para confirmar lo dicho sólo basta escuchar la cita de Francisco Larroyo, que establece: "Nunca hubo como entonces, ni ha vuelto a haber en Nueva España, dice Fernández Guerra y Orbe, tan pasmosa multitud de varones doctísimos en cuanto abarca el saber humano, nacidos en la Nueva España o avocindados en ella, españoles procedentes de Alemania, Italia, y Flandes que hacían en México, la Atenas del Nuevo Mundo". (4)

Posteriormente a la creación de la Real y Pontificia Universidad de México, en 1791, la corona expide cédula aprobando la creación de la "Universidad de Guadalajara", segunda de la Nueva España, y precursora de los estudios superiores de los habitantes de la provincia.

Es con la erección de la Real y Pontificia Universidad de México, como puede darse por terminada la primera etapa educativa bajo el régimen colonial, misma que como pudo apreciarse se basó en las acciones realizadas por las órdenes religiosas, los cuales, sin duda alguna, lograron dotar a los novohispanos de un alto grado de saber.

Cuauhtémoc Jerez Jiménez destaca en su obra una serie de acontecimientos internos y externos que se suceden a mediados del siglo XVI, mismos que se reflejan en los fines y perfiles educativos de la sociedad novohispana venidera y por considerarlos impregnados de gran fondo histórico, pasaremos a transcribirlos:

1. "La disminución de la población indígena, que ha sido calificada como la "mayor crisis demográfica de la historia moderna".

Varias causas concurren a producir dicho fenómeno entre ellas:

- La ruptura del equilibrio en la producción de alimentos por el desplazamiento de mano de obra hacia otras actividades productivas; por la reducción de la superficie cultivable y por la "política de congregación de pueblos favorecida por los misioneros y colonizadores", entre otras causas, y

(4) Larroyo Francisco. op. cit. Pág. 142.

- La ruptura del equilibrio ecológico ocasionada por enfermedades desconocidas entre los indígenas, traídas por los conquistadores, como la viruela y otras epidemias y pestes.
2. Además de esos desequilibrios, se registró en América durante el siglo XVI un fenómeno de "desgane vital" que no parece haber tenido paralelo en la historia. La conquista rompió un mundo, un sistema coherente de creencias, costumbres, actividades, e intentó establecer otro distinto.

El desgane vital tuvo dramáticas manifestaciones, registradas por los propios frailes; embriaguez, vagancia, suicidios individuales y colectivos, abstinencia conyugal, abortos, infanticidios, etc.

Este es el lado oscuro de la conquista espiritual, que trajo como consecuencia la dramática destrucción de una cultura y cambios profundos en las relaciones económicas y sociales de la Nueva España.

3. Otro factor de importancia fué la coronación de Felipe II, como Rey de España en 1556, y su política de centralización de los poderes y beneficios en manos de la Corona, que trajo consigo la decadencia de la encomienda y la consolidación de la suprema autoridad del Virrey en la Nueva España, como representante del Rey; el Virrey era Jefe Militar, Capitán General y Jefe Político de todos los territorios; la supremacía de su mando se daba también en lo administrativo, en lo judicial, al fungir como Presidente de la Real Audiencia, y en lo eclesiástico, pues compartía la máxima autoridad en su carácter de Vicepatrono de la Iglesia. Este modelo de centralización del poder se manifestó también en los niveles jerárquicos menores, en las circunscripciones territoriales correspondientes a los Gobernadores, en las provincias, y los Corregidores y Alcaldes Mayores, en los distritos pequeños.
4. En lo religioso se operó un proceso semejante: la centralización del poder eclesiástico en manos de los Obispos, en detrimento de la libertad de acción de que gozaron los frailes de las órdenes mendicantes (franciscano, agustinos y dominicos), durante los años de la

evangelización en la primera mitad del siglo XVI. Esto tuvo diversas manifestaciones, entre ellas, la reacción de los frailes que veían disminuir su poder e influencia.

Cabe señalar que se incrementa entonces la tendencia a fortalecer "la hispanización de los indios" y a radicalizar la destrucción de su cultura.

El 22 de abril de 1577, una cédula de Felipe II advertía "de no consentir que por ninguna manera personal alguna escriba cosas que toquen a supersticiones y manera de vivir a estos indios en ninguna lengua".

En realidad, en dicho cambio influyen las ideas de la contrarreforma religiosa que determinarían, a pretexto de la defensa de la fé, que fuera severamente combatida toda tendencia no católica.

En 1571 se estableció el Tribunal del Santo Oficio y en 1572 desembarcaron en Nueva España los jesuitas, "soldados de la contrarreforma".

5. Los cambios sociales fueron también muy significativos: los conquistadores, transformados en encomenderos, vieron empezar a declinar su influencia. Una nueva burocracia peninsular ocuparía su lugar en la escala social y en los negocios públicos: en las provincias, "los nuevos poderosos" serían los Corregidores y Alcaldes Mayores; en la ciudad, "los litigantes", agentes de negocios, procuradores, escribanos y "demás", como los menciona Cervantes de Salazar en su Diálogo.

La estratificación social colonial, asegurada por medio de leyes muy minuciosas, era más rígida y no podía ser rota con facilidad". (5)

Los acontecimientos narrados, sumados al fortalecimiento de las castas de criollos y mestizos, motivaron una necesidad de instrucción educativa desde su etapa inicial, cada vez más especializada y encaminada a fines literarios y científicos, menester por el cual se crean las primeras escuelas primarias atendidas por particulares.

Consecuentemente a la creación de estos planteles, nacen las primeras normas jurídicas en materia de educación primaria, llamadas "Ordenanzas de los Maestros del nobilísimo arte de leer, escribir y contar", de fecha 9 de octubre de 1600, redactadas por el Cabildo, Justicia y Regimiento de la Ciudad de México y aprobadas por el Virrey Gaspár de Zúñiga y Acevedo, el 5 de enero de 1601, quien solamente dejó en suspenso la 2a. Ordenanza referente al requi-

sito de ser español para poder ser maestro.

Dichas ordenanzas establecían en diez cláusulas lo siguiente:

1a. La Ciudad, Justicia y Regimiento, nombrarán dos maestros, "los más peritos y expertos que hubiere", para que visiten todas las escuelas y examinen a los maestros de las mismas, a fin de otorgarles, caso de merecerla, su carta de examen.

2a. El que hubiere de ser maestro, no ha de ser negro, ni mulato, ni indio; y siendo español, ha de dar información de vida y costumbres y de ser "cristiano viejo".

3a. Los maestros han de saber: leer romance en libros y cartas misivas y procesos; escribir las formas de letras siguientes: redondillo grande y más mediano y chico; bastardillo grande y más mediano, y chico.

4a. Ha de saber también las cinco reglas de cuenta guarisma, que son: sumar, restar, multiplicar, medio partir y partir por entero; y además sumar cuenta castellana.

5a. Si alguno se pusiese a enseñar sin ser examinado, que se le cierre la escuela, mandándole con pena de veinte pesos de oro común, no la use hasta ser visto y examinado: "porque algunos han procurado con siniestras relaciones, licencias, diciendo que son hábiles no lo siendo".

6a. Que las escuelas deberán quedar, una de otra, por lo menos a dos cuadras en cuadro.

7a. Quedaba prohibida la que hoy llamamos coeducación: es decir que hubiese "amigas" (escuelas para niñas) donde se recibiesen niños.

8a. Que el número titula, o sea el poseedor de carta de examen, enseñe personalmente y no se valga de persona alguna que lo haga en su lugar.

9a. Que las personas que tuvieren tiendas de legumbres o mercadería, no debían tener escuela "porque ha habido algunos de éstos, y al presente los hay...", maestros antiguos de diez y doce años de escuelas, hay algunos que no son hábiles para serlo ni saber escribir las dichas formas de letras...", "a éstos tales se les prohíbe que reciban muchachos para aprender a escribir y que solamente enseñen a leer.

10a. Enseñanza de la doctrina cristiana y modo y orden de ayudar a misa.

Las ordenanzas de 1600-1601, no obstante sus puntos precarios y limitativos en la cuestión cualitativa de la educación, estuvieron vigentes, a excepción de la 2a. Ordenanza, hasta pasado un siglo después.

Los solicitantes al gremio tenían que presentar ante el Juez de Información de Maestros de Escuela (por lo general siempre el Diputado más antiguo de la mesa de Propios del Ayuntamiento) y ante el Maestro Mayor y los Veedores del Gremio, acompañados del Secretario del Cabildo:

1. Solicitud de información de legitimidad y limpieza de sangre.
2. Fe de bautismo.
3. Muestras de escrituras de letras mayúsculas y minúsculas.
4. En caso de mujeres, una certificación del párroco de que la solicitante era instruída en la doctrina cristiana, y
5. Un papel del confesor con que la solicitante acreditará ser de buena vida y costumbres.

Además de las escuelas particulares sustentadas bajo las anteriores "Ordenanzas", surgen durante esta segunda etapa educativa colonial, escuelas en los conventos, parroquias y colegios mayores para los niños, y monasterios o recogimientos para las niñas, además de algunos otros establecimientos.

Cabe destacar que fué enconado el esfuerzo por abrir instituciones femeninas, entre los que destacan el Colegio de Niñas o La Caridad, fundado por la Cofradía de San Miguel de Belem; las "Migas" o "Amigas"; la "Enseñanza", primera escuela pública femenina de la ciudad de México abierta en 1755; y el Colegio de las Vizcaínas de 1767.

Así también, a mediados del siglo XVII, la Iglesia abre escuelas de primeras letras que admitían niños sin distinción de raza y sin exigir nacimiento legítimo, las cuales funcionaban en parroquias, conventos y colegios mayores.

Dichas escuelas se conocieron con el nombre de 'pías' y fueron una de las causales de la decadencia del "Gremio de Maestros", dada su loable y fructífera labor en el arte de leer, escribir y rezar, amén de sus actividades sobre

aritmética y urbanidad que realizaban, aún en contra de las disposiciones oficiales.

Este era el panorama educativo que prevalecía en la colonia, cuando ya transcurría la mitad del siglo XVIII y se inició el fortalecimiento de las autoridades civiles, militares y eclesiásticas, lo que provocó que el proceso de castellanización de los indios pasara a ocupar un segundo plano. Dicha situación preocupó al Arzobispo de México, Francisco Antonio Lorenzana y Bultrón, quien ante esa situación formuló sus cartas pastorales y edictos "para que los indios aprendieran el castellano".

Así también en 1772, el Virrey Antonio María de Bucareli y Ursúa, dicta su "Bando sobre el establecimiento de escuelas para indios en todo el virreynato, con la mira de desterrar los diferentes idiomas indígenas y hacer prevalecer únicamente el castellano".

Cabe destacar que estos propósitos se ven inmersos y fortalecidos con las ideas liberales de la Ilustración Europea, que pugnaban necesario convertir al Estado en el instrumento primordial para lograr el progreso y el reino de la nación".

E. La Enseñanza durante el Preludio de la Colonia.-Se distingue a partir de estos momentos el inicio de una tercera etapa en la estructura educativa de la Nueva España, misma que refleja como aspectos primordiales la decadencia definitiva del "Gremio de Maestros" y la erección de las escuelas de sostenimiento oficial.

Dicha decadencia, como ya dijimos, se da en gran parte por el desarrollo que presentán las llamadas escuelas pías, a raíz de que el Virrey Bernardo de Gálvez aprueba un proyecto presentado por Francisco Ma. de Herrera en 1786, el cual consistía en aumentar el número de escuelas con el fin de educar religiosas y moralmente a la juventud. Dichas escuelas serían gratuitas porque era lógico que quien no tenía que comer ni vestir, menos tendría para pagar escuela a los hijos.

Dicho proyecto lo concretó con la obligación pastoral de los párrocos de enseñar no sólo en el púlpito sino instalando escuelas inmediatas a sus curatos.

Otra canalización del proyecto de 1786 fué la fundación de las primeras escuelas elementales de sostenimiento público; el Ayuntamiento de la Ciudad de México fundó la primera escuela municipal de primeras letras para niños

en 1786, en la calle de Cordobanes y nombró un maestro a sueldo del Municipio. La primera "Amiga" municipal se abrió el mismo año con Margarita Arnueta como maestra.

Todo lo señalado trajo consigo una enconada controversia entre el Gremio y el Ayuntamiento, sorteándola a éste último con el principio de que el "bien común tenía preferencia sobre el bien particular", es decir dió preferencia y prioridad a la enseñanza gratuita, aunque con esa posición afectara a los miembros del declinante Gremio de Maestros, que finalmente desapareció en 1820.

De esta etapa, lo más sobresaliente creemos a nuestro parecer, es el hecho que marca el inicio de la prestación, por parte del Estado, del servicio público de la educación, porque a decir verdad, la situación cualitativa de la educación elemental colonial, ya en su preludeo, guardaba un lastimoso nivel a consecuencia de la falta de buenos maestros y de un método de enseñanza uniforme.

Suena un poco atrevido el decirlo, pero es quizá a partir de entonces, cuando nuestro país quedó indefinidamente sentenciado a permanecer en un grado cultural ínfimo que aún en la actualidad se conserva, lo que nos hace reflexionar en el hecho de que, no obstante dos siglos después, aún pesa el inconsciente proceso de subyugación y transculturización al cual fué sometido el pueblo más floreciente de la era mesoamericana: el reino azteca.

Es como ya dijimos, la prensa ilustrada una de las corrientes que propone ideas renovadoras de la pedagogía existente, siendo Fernández de Lizardi, con sus obras el "Periquillo Sarniento" y "La Quijotita y su Prima", uno de los principales precursores de ese propósito, al establecer críticas revolucionarias sobre la barbarie didáctica que prevalecía en las escuelas de México, mismas que se verían influenciadas por el devenir independista en puerta.

3. EPOCA INDEPENDIENTE.-

A. Educación Tradicionalista Ilustrada.- Si consideramos a la "tradicción" como un hecho eminentemente pedagógico, a través del cual se transmiten los conocimientos y estados del pasado y se forjan los del futuro, no podemos negar que la educación constituyó el precursor y determinante de la obra de Independencia.

Efectivamente, fué gracias a la influencia cognoscitiva que trajo consigo la propagación de las ideas de los filósofos franceses de la Ilustración, como nació en la Nueva España una corriente que proclamaba por los derechos del hombre y la soberanía del pueblo, la cual no cesó de esforzarse hasta romper las ligaduras coloniales con la Península.

Durante los primeros años de Independencia en tanto se elaboraba la nueva Constitución, y en virtud de que el estado del país era desastroso, las normas que estuvieron vigentes con respecto a la educación fueron la Constitución de Cádiz de 1812 y la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1813.

La primera constituyó en sí el pilar más fuerte que permitiría una reforma educativa en todo el reino, ya que en su título IX, sobre la "Instrucción Pública", señalaba:

"Artículo 366.- En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

Artículo 367.- Asimismo, se arreglará y creará el número competente de universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

Artículo 369.- Habrá una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública.

Artículo 370.- Las Cortes por medio de planes y estatutos especiales arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública". (6)

Estas normas generales complementaban las establecidas en el Capítulo II del Título VI, referentes al Gobierno político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales, que señalaban:

"Artículo 324.- El Gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.

Artículo 325.- En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior.

(6) TENA RAMIREZ FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". op. cit. Pág. 102.

Artículo 335. Tocaré a estas diputaciones:

... Quinto.- Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; ..." (7)

Asimismo, en el mismo Título, pero Capítulo I, en relación a los Ayuntamientos, la Constitución de Cádiz establecía:

Artículo 309.- Para el Gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos...

Artículo 321.- Estará a cargo de los Ayuntamientos:

... Quinto.- Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos que se paguen de los fondos del común". (8)

Como puede apreciarse, explícitamente se dejaba el servicio educativo en manos de los Ayuntamientos, los cuales sin normas uniformes para supervisar escuelas, examinar a los maestros, organizar su funcionamiento, y además, con la obligación de renovar anualmente a los miembros de la Comisión de Educación, se vieron envueltos en serios problemas sobre el particular, sin poder sortear acertadamente los fines de llevar los beneficios de la ilustración a una mayor cantidad de individuos.

Precisamente con los propósitos de incrementar los beneficios educativos en la Nación, se crea el 22 de febrero de 1822 "La Compañía Lancasteriana en México", siendo sus fundadores: Manuel Condoniú, Agustín Buenrostro, Eulogio Villaurrutia, Manuel Fernández Aguado, Eduardo Turreau e Ignacio Rivoll. El mismo año se funda su primera escuela que llevó el nombre de "Sol", y un año después, la segunda, que fué llamada "Filantropía".

La importancia del lancasterianismo radicó en su método didáctico creado por los ingleses Bell y Lancaster, con la intención de suplir la carencia de maestros; dicho sistema consiste en que el maestro en lugar de impartir directamente la cátedra, alecciona a los alumnos más aventajados quienes se convierten en "monitores" y son ellos los que transmiten la enseñanza a los demás niños. De esa forma el maestro sólo se limitaba a vigilar la marcha del aprendizaje y a controlar la disciplina.

La Compañía hizo progresos sensacionales, formando hasta escuelas nocturnas y dominicales, y llegó a tener tanta influencia que, como veremos más adelante, en 1842 se hizo cargo de la Dirección de Instrucción Primaria de la Nación.

(7) Ibidem. Pág. 97 y 98.

(8) Ibidem. Pág. 95 y 96.

Por otra parte, transcurría el año de 1822, cuando en el proyecto de "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", se plasma el deseo de estructurar el sistema educativo de la Nación, acorde al nuevo régimen existente, dado que disponía:

"Artículo 54.- Los jefes políticos exigirán de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones detalladas en la "Instrucción del 23 de junio de 1813 para el gobierno económico-político de las provincias y vigilarán muy particularmente ...; sobre el buen régimen de los establecimientos de beneficencia y educación;...

Artículo 99.- El Gobierno con el celo que demandan los primeros intereses de la nación y con la energía que es propia de sus altas facultades expedirá reglamentos y órdenes oportunas conforme a las leyes, para promover que los establecimientos de instrucción y moral pública existentes hoy, llenen los objetos de su institución, debida y provechosamente, en consonancia con el actual sistema político". (9)

Todo este esfuerzo en los primeros años de vida independiente, encaminado a erradicar el estancamiento colonial y a ampliar las oportunidades educativas, con todo y las carencias que el régimen municipal de la época presentaba, se ha considerado como el período de la educación tradicionalista ilustrada, por estar en su fondo influida por los principios liberales de la ilustración europea.

B. La Educación bajo la Constitución de 1824.- La implantación formal de la primera república federal a través de la Constitución de 1824, trajo consigo una modificación del panorama educativo al facultar al Congreso Federal para legislar en dicha materia. Decía su Artículo 50.- "Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

- I. Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados". (10)

(9) Ibidem. Págs. 136, 137 y 144.

(10) Ibidem. Pág. 174.

Como se aprecia, el Artículo 50 de la Constitución de 1824, establece los dos tipos de competencia en materia educativa: por una parte la federal que se encargaría de "promover la ilustración", y crear las escuelas que menciona. Por otra, la competencia estatal para "el arreglo de la educación pública", encaminada a las legislaturas de los Estados.

Tal distribución de competencias no tuvo una efectiva aplicabilidad, dado que se dieron dos situaciones:

1. En el Distrito Federal el órgano legislativo para el efecto lo constituía el Congreso General, además de serlo para todo el país. Como el D.F. no contaba con Ley Orgánica, se regía por las disposiciones de 1813, en base a las cuales tenía que renovarse anualmente, impidiendo ello una prosecución de planes educativos. El Congreso sólo pedía informes esporádicos del estado de la educación, pero no podía en sí estar debidamente al pendiente de la misma.
2. En los Estados, el Gobierno Estatal las más de las veces por falta de recursos y dadas las naturales situaciones existentes en el país, encomendaban directamente a los Ayuntamientos la promoción y creación de escuelas gratuitas, situación que motivó un limitado avance en la materia.

Así, el esfuerzo educativo lo soportaban los Ayuntamientos con las escuelas municipales; la Compañía Lancasteriana, que se extendía a través del territorio en su afán de la educación popular; los conventos y parroquias que impartían educación a los niños pobres y los particulares con sus "Colegios" y "Amigas".

Esta situación tan variada originó la creación de varios proyectos presentados al Congreso con el fin de lograr la reestructuración del proceso educacional, sin embargo, la situación imperante en el país y la ya iniciada lucha entre liberales y conservadores, no permitieron que ninguno de ellos fructificara, no obstante, todos representaron valederos antecedentes sobre los cuales basóse, años más tarde, una verdadera reforma educativa organizada por Valentín Gómez Farías.

C. La Política Educativa de Valentín Gómez Farías.— Valentín Gómez Farías, nacido en Guadalupe en febrero de 1781, fué el auténtico precursor

de la acción político-educativa liberal del Estado Mexicano, misma que se encontraba inmersa en un proyecto de reforma social más amplia, que aspiraba modificar las imperfecciones del sistema nacional reinante.

De principios eminentemente liberales, Gómez Farías consideraba a la educación como el motor del cambio nacional. Tan sólo basta apreciar las palabras pronunciadas cuando jura como Vicepresidente el 1° de abril de 1833: "La enseñanza primaria, que es la principal de todas, está desatendida, y se le debe dispensar toda protección, si se quiere que en la República haya buenos padres, buenos hijos, buenos ciudadanos, que conozcan y cumplan sus deberes". (11)

Sus tesis sobre el particular perseguían el logro de tres factores principales:

1. La educación secularizada, plena de contenido científico, como vehículo transmisor de la cultura.
2. La educación popular, como medio necesario para el logro de una vida democrática.
3. La educación liberal, para la libertad individual del hombre.

Dichos postulados los pone en práctica durante su mandato como Vicepresidente de la República en 1833, en los momentos en que, por estar López de Santa Anna gozando de licencia, él se hace cargo del poder Ejecutivo.

Inicial y planificadamente, el 20 de septiembre de 1833 integra una Comisión liberal sobre instrucción pública, dentro de la cual destacan José Ma. Luis Mora, Juan José Espinoza de los Monteros, Andrés Quintana Roo y Manuel Eduardo Gorostiza.

Del examen realizado por la Comisión, que versó sobre el estado general de la enseñanza, se dedujeron tres exigencias:

- 1a. Destruir cuanto era inútil o perjudicial a la educación.
- 2a. Establecer ésta de conformidad con las necesidades determinadas por el nuevo estado social; y
- 3a. Difundir entre las masas los medios más preciosos e indispensables de aprender.

Con base en ésto, la reforma educativa comienza a tomar forma e inicia la avanzada con las siguientes medidas:

1. Se extingue el Colegio de Santa Ma. de Todos los Santos, por decreto publicado el 14 de octubre de 1833.
2. Se enviste de poderes extraordinarios al Gobierno Federal para arreglar la enseñanza pública en todos sus ramos, en el Distrito y Territorios y para invertir fondos públicos en la educación, por decreto de 21 de octubre de 1833.
3. Se suprime la Universidad de México, por considerarla decadente, inútil, irreformable y perniciosa.
4. Se establece la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios de la Federación.

Dicha Institución asumía los aspectos técnicos y administrativos de la enseñanza en todos los tipos y modalidades además de lo referente a monumentos culturales, artísticos y científicos. Se encargaría de seleccionar y nombrar profesores, elaborar reglamentos, proporcionar libros de texto elementales, vigilar las actividades administrativas de los establecimientos y aplicar adecuadamente los fondos destinados a la educación pública.

5. Erección de establecimientos de educación media Superior.
6. Fincas y Fondos para Enseñanza.

Sobre este aspecto, por decreto del 24 de octubre, se consignan y ponen a cargo de la Dirección General de Instrucción Pública, con los gravámenes que actualmente reportan, los fondos y fincas necesarios para el funcionamiento de los establecimientos mencionados, además de las fincas urbanas que pertenecían al duque de Monteleone.

7. Se creó la Biblioteca Nacional Pública, la cual se sostendría con los fondos de la extinguida Universidad de México y el Colegio de Todos los Santos.

8. Se establece el Teatro como institución educativa quedando dicho espectáculo sujeto a la autoridad del gobierno.
9. Se decreta la creación de escuelas normales y de escuelas primarias. Sobre éstas últimas, se estableció que el método pedagógico aplicable, sería el de enseñanza mutua, y así también se instituye la figura del Inspector, encargado de vigilar su debido funcionamiento.

Para acabar de moldear su obra, Gómez Farías expide el 2 de junio de 1834, el Reglamento para sistemar la instrucción pública en el Distrito Federal; dicho documento legal se constituye como el primer instrumento regulador de la educación mexicana, mismo que constaba de las siguientes secciones:

SECCION PRIMERA. DE LA DIRECCION GENERAL.- Aquí se establecía clara y suscintamente las atribuciones de dicha dependencia, su estructura, lo referente a nombramientos, bajas, licencias y otros asuntos relacionados con los docentes y alumnos.

SECCION SEGUNDA. FONDOS DE LA INSTRUCCION PUBLICA Y SU ADMINISTRACION.- Se reúnen todas las disposiciones sobre financiamiento del sistema educativo del Distrito Federal y Territorios, lo referente a las facultades del Administrador General, y las cinco secciones de recaudación: 1a.- Pensiones de los alumnos de los establecimientos. 2a.- Censos y capitales impuestos. 3a.- Fincas urbanas. 4a.- Fincas rústicas; y 5a.- Asignaciones de la Hacienda Pública.

SECCION TERCERA. DE LAS ESCUELAS DE ENSEÑANZA.- Regula lo referente a las tres clases de escuelas: normales, de adultos y de niños, así como lo referente al Inspector, del cual dependerían dichos planteles, a excepción de los establecimientos de estudios mayores.

SECCION CUARTA. DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE ESTUDIOS MAYORES.- Se reglamenta minuciosamente este nivel de estudios, abordando lo referente a plan de estudios, cátedras, cursos, horarios, calendarios, facultades y profesiones.

SECCION QUINTA. BIBLIOTECA NACIONAL.- En su capítulo correspondiente toca las disposiciones referentes a la fundación, organización técnica y administrativa, financiamiento y demás aspectos relacionados con esta dependencia creada y sostenida por el Estado.

SECCION SEXTA. TEATROS.- Establece las normas de inspección, reglamentación, revisión y aprobación de los

teatros y obras que se representen, a través de la Dirección General.

SECCION SEPTIMA. MUSEO MEXICANO.- Regula esta institución que se forma con el conservatorio de antigüedades mexicanas y el gabinete de historia natural.

SECCION OCTAVA. DEL ARQUITECTO.- Respecto a los edificios, dispone que un ingeniero formule los presupuestos y dirija las obras que se requieren.

SECCION NOVENA. ESTABLECIMIENTO DE BELLAS ARTES.-Su contenido versa sobre la transformación de la Academia de San Carlos en establecimiento de Bellas Artes, regulando su funcionamiento.

SECCION DECIMA. ESTABLECIMIENTO DE SANTO TOMAS.-Norma lo referente a dicho establecimiento donde se impartirían las cátedras de: Botánica, Agricultura Práctica, y Química aplicada a las artes.

SECCION UNDECIMA. PREVENCIONES GENERALES.- Regula el juramento constitucional que debían prestar los funcionarios de la Dirección General y las medidas preventivas sobre la aplicación del Reglamento.

Sin lugar a dudas, magna y positiva es la valoración que corresponde a toda la obra de Gómez Farías, sin embargo, no para todos representó lo mismo, ya que dichas disposiciones encontraron su peor enemigo en la corriente conservadora, la cual se encargó de dejar vigentes dichas normas sólo durante diez meses, en razón a considerarlas normas rapaces, despojadoras de los bienes particulares y sobre todo eminentemente anticlericales.

D. **La Contrareforma Educativa.**- El plan conservador contra las reformas liberales lleva a López de Santa Anna una vez más a la Presidencia. Este, inmediatamente, inicia la destrucción política de la obra y persona de Gómez Farías.

El 17 de junio de 1834 destituye a varios componentes de la Dirección General, poniendo en su lugar a elementos partidarios de la liquidación liberal.

Posteriormente, el 31 de julio, suspende los establecimientos de estudios superiores, restablece los colegios de antaño y la Universidad, y restituye a las corporaciones e individuos los bienes de los cuales habían sido "despojados", por decreto del 24 de octubre de 1833.

Una tercera medida fué desaparecer la Dirección General de Instrucción Pública, nombrando en su lugar una "Junta Provisional" compuesta por los rectores de los Colegios.

Con estas acciones, concretamente la educación regresa al estado anterior en que se encontraba. De tal forma, los Ayuntamientos reasumen su función educativa a través de la Comisión de Educación, teniendo a su cargo la vigilancia de las escuelas de primeras letras, examinar a los preceptores tanto de escuelas municipales como particulares, abrir escuelas y visitarlas, con no mucho éxito, en virtud de que ya no existían los ingresos de las fincas rústicas y urbanas, devueltas a particulares y corporaciones eclesiásticas.

De las reformas liberales, sólo quedó en pie la práctica de la enseñanza libre por los particulares, sin la intervención y vigilancia del poder público.

En resúmen, López de Santa Anna liquidó en nueve meses, toda la compleja reestructuración educativa del grupo liberal encabezado por Valentin Gómez Farías, movido y apoyado por ese afán retrógrada del grupo conservador-eclesiástico, que no estaba dispuesto a perder poderío en ninguna de las áreas donde estuviera inmiscuído, y la educación constituía para ellos la plataforma idónea de acción e influencia social.

Cabe señalar que varios autores establecen como causal de la derrota progresista, el que la Nación no estaba madura y que fatalmente, por la época en que se propusieron, los cambios y ordenamientos legales educativos de Gómez Farías estaban destinados a convertirse en simples precursores del cambio nacional.

E. La Educación Durante los Gobiernos Centralistas (1835-1846).- Todo el desorden existente en el país, fortaleció enormemente a los grupos antiliberales al grado de que, argumentando que el federalismo era el causante del crítico estado social, lograron establecer el centralismo, como forma de estado con la expedición de las llamadas "Bases Orgánicas" o "Bases para la Nueva Constitución" el 23 de octubre de 1835, así como la promulgación de las "Leyes Constitucionales o Siete Leyes de 1835 y 1836".

Este órgano constitucional, incluía las siguientes normas en materia educativa:

"Ley Tercera. Capítulo: Formación de las Leyes. Artículo 26.- Corresponde la iniciativa de las Leyes: ...III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales". (12)

Es conveniente recordar, que en la implantación del régimen centralista, los Estados se transforman en Departamentos, y un órgano rector eran precisamente las Juntas Departamentales, compuestas de siete individuos por un periodo de cuatro años.

"Ley Sexta. Artículo 14.- Toca a las juntas departamentales:

- I. Iniciar las leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al Artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional.
- ...III. Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su Departamento, dotándolos competentemente, de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten.
- V. Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública, y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio; pero si con ellas se gravare de algún modo a los pueblos del departamento, no se pondrían en ejecución sin que previamente sean aprobadas por el Congreso.

Artículo 25.- Estará a cargo de los Ayuntamientos:

...cuidar de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común..." (13)

Como se observa, el mencionado texto constitucional, regulaba la educación como una función estrictamente de carácter local, siendo las juntas departamentales y los Ayuntamientos los encargados de establecer, financiar, conservar, mejorar y cuidar dichas escuelas, notándose limitantes en aspectos técnicos, pedagógicos, morales y religiosos.

Los disturbios y levantamientos en contra del centralismo, aunados a las guerras de Texas y de los Pasteles,

(12) TENA RAMIREZ FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". op.cit. Pág. 216.

(13) Ibidem. Págs. 241 y 243.

impidieron la concretización de avances firmes en el proceso educativo fomentados por el Estado durante esta época, siendo los particulares quienes dejan entrever ciertos propósitos progresistas, entre los que era el caos nacional.

Efectivamente, la Compañía Lancasteriana continuaba ampliando su infraestructura y pregonando por auxilios morales y materiales en favor de la obra educativa, razón por la cual, siendo Presidente de la República Nicolás Bravo, por decreto de 26 de octubre de 1842, fué erigida la Compañía en Dirección General de Instrucción Primaria en toda la Nación, función que realizó durante tres años. Dicho decreto, además de lo anterior, contenía otras normas muy importantes:

Declaraba a la educación obligatoria y gratuita entre los siete y los quince años.

La educación se declaró libre, aunque los profesores debían ser autorizados por la Dirección General.

Se estableció un plan para fundar una escuela normal y para la publicación de cartillas y libros de texto.

Insistía el decreto en la necesidad de que los profesores no enseñasen nada que pudiera atentar contra la religión, las buenas costumbres, las leyes y la moral.

Para junio de 1843, el país estrenaba ordenamiento constitucional: Las Bases de Organización Política de la República Mexicana o Bases Orgánicas. Dicho documento facultaba a las Asambleas Departamentales para conocer sobre la enseñanza en general, al prescribir:

"Artículo 134.- Son facultades de las Asambleas Departamentales:

- ...IV. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública...
- ...VII. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios y sujetándose a las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados..." (14)

Por otra parte, en 1844 ocupó el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, Don Manuel Baranda, quien promueve que el 18 de agosto de 1843 se expida el "Plan General de Estudios de la República Mexicana", creando con él, la Dirección General de Instrucción Superior, ambas encaminadas

a dirigir la educación en todo el país, pues eran dependencias provenientes de un régimen centralista.

Con estas bases, la Universidad se mantuvo pero sólo se le asignó un papel específico dentro del sistema educativo, además de que ya no fué obligación presentarse para recibir el título de bachiller.

Fué importante también la labor realizada para fortalecer los establecimientos técnicos y científicos, como la Escuela de Medicina, el Colegio de San Gregorio, la Academia de San Carlos, la Escuela de Artes y el Colegio Militar, a través de una reestructuración de los contenidos y planes de estudio, configurados de acuerdo a las necesidades prevalecientes en el país.

"En lo referente a la educación primaria, la Dirección General delegó su autoridad a la Compañía Lancasteriana de la ciudad de México y a las Compañías de los Departamentos que se convirtieron en sub-direcciones. Se encargaron de llevar a la práctica la fundación de una escuela pública de niños y otra de niñas para cada 10,000 habitantes, fijar el plan de estudios y libros de texto en las escuelas de gobierno y las pías de los conventos, y examinar a todos los que querían abrir escuelas y administrar los fondos departamentales para la enseñanza primaria".(15)

Alentador y de reconocerse fué el empeño puesto por Manuel Baranda en este período, impregnado de constantes manifestaciones de descontrol social y político. Sobre el particular, Larroyo señala que: "conforme a la recopilación de Manuel Baranda en 1843 existían 1310 escuelas primarias, ... con todo eran insuficientes para la población de siete millones y medio de habitantes, pero hay que recordar que en 1794 sólo había diez planteles, que impartían educación elemental". (16)

Las modalidades señaladas anteriormente tuvieron vigencia hasta 1846, momento en el cual, el federalismo se asume nuevamente como forma de estado, ante la inminente guerra con el país vecino del norte.

F. La Educación desde la Segunda República Federal (1846) hasta la Constitución de 1857.-- Como en su oportunidad se analizó, el federalismo fué restablecido el 22 de agosto de 1846 al decretarse vigente la Constitución de 1824.

El gobierno liberal no realizó modificación constitucional sobre la educación, por lo que mantuvo la doble com-

(15) "HISTORIA DE LA EDUCACION EN MEXICO". op. cit. Pág. 73.

(16) LARROYO FRANCISCO. op. cit. Pág. 252.

petencia: El Congreso facultado para "promover la ilustración", establecer colegios y otras instituciones, y los Estados facultados para el arreglo de la instrucción pública. El Gobierno general sólo podía ejercer influencias sobre el Distrito Federal.

Bajo estos fundamentos, nuevamente son las instituciones particulares las que dan un vigoroso empuje al sistema educativo, dado que en 1846, el filántropo Vidal Alcocer funda "La Sociedad de Beneficiencia para la Educación y Amparo de la Niñez Desvalida". Su plan consistía en recoger niños menesterosos para darles casa, sustento e instrucción. Los progresos fueron tan sobresalientes, que hacia el año 1853, por decreto gubernamental, se cedió a favor de ésta el 25% de los impuestos de alcabala que se recaudaran por concepto de la venta del aguardiente en el Distrito Federal.

La participación particular fué tan notable, que el 2 de enero de 1851, el Secretario de Relaciones expuso ante el Congreso: "... de las 122 escuelas primarias que funcionan en la Ciudad de México, con 7636 alumnos, sólo cuatro, con una asistencia aproximada de 500 educandos, eran del Gobierno. Las 116 restantes fueron creadas y eran administradas por particulares, bien que algunas de éstas, no más de diez, recibían pequeños auxilios del Municipio".

Esta situación era casi genérica en toda la República, notándose solamente un poco menor la desproporción entre una y otra clase de planteles.

Viviéndose una nueva esperanza de fortalecimiento educativo, por enésima vez, el destino coloca a la Nación ante un fenómeno injusto: la Guerra con Estados Unidos. Este hecho se refleja en la enseñanza al impedir la aplicación de programas innovadores.

Triste fué la experiencia vivida, la cual no se acababa de digerir cuando el 23 de abril de 1853 se restablece el centralismo, con Santa Anna nuevamente asumiendo el Poder Ejecutivo.

El 13 de septiembre del mismo año, se promulgó un decreto a través del cual se restablecía la Compañía de Jesús en México, autorizándola para formar colegios, pero "con entera sujeción a las leyes nacionales". En este decreto destaca que la Compañía se restablecía "conforme a su instituto y reglas aprobadas por la Iglesia", y además que sus individuos, mientras residieran en el territorio nacional se considerarían como mexicanos, sin poder alegar derecho alguno de extranjería.

Corrió el tiempo y en 1854 se realizó un intento de organizar nuevamente el aspecto educativo, siendo Ministro de Instrucción Pública, el jurisconsulto Teodosio Lares. Este proyecto dividía en tres ciclos la educación nacional: la primaria, la secundaria o preparatoria y la superior de facultades y estudios especiales.

Dicha organización estaba por aplicarse, cuando inicia y triunfa la Revolución de Ayutla, trayendo como consecuencia el restablecimiento del federalismo, que basa su funcionamiento en el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", mismo que disponía normas importantes respecto al área educativa. Sus artículos 38 y 39 señalaban:

"Artículo 38.- Quedan prohibidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de los profesores.

Artículo 39.- La enseñanza privada es libre; el poder público no tiene más intervención que la de cuidar que no se ataque la moral. Más para el ejercicio de las profesiones científicas y literarias, se sujetarán, los que a él aspiren, a lo que determinen las leyes generales acerca de estudios y exámenes". (17)

Dichos artículos concretaban de hecho los intentos de la reforma 1833-34, declarando genéricamente la libertad de enseñanza sin control gubernamental, el cual sólo se sujetaba a supervisar que a través de ella no se atacara la moral pública.

Por otra parte, el mismo ordenamiento otorgó facultades sobre enseñanza a los Gobernadores, de la siguiente forma:

"Artículo 17.- Son atribuciones de los gobernadores:

...VI. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia públicas.

...X. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, sujetándose a las bases que diere el Gobierno sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados.(18)

En esta época, se aprecia un verdadero deseo por parte del gobierno, de conformarse en real motor de la educación mexicana, en virtud de que, no obstante cuatro décadas de vida independiente, y como ya lo señalamos, hasta la fecha los particulares y algunos ayuntamientos se habían constituido en los parias fomentadores de la enseñanza en el país, siendo sus grandes esfuerzos insuficientes para atender a la enorme cantidad de pobladores demandantes.

(17) Ibidem. Pág. 504.

(18) Ibidem. Págs. 514 y 515.

Dichos propósitos del gobierno, desembocan en la libertad constitucional sobre la enseñanza que se plasma en la Constitución de 1857, instrumento jurídico que para muchos representa la victoria definitiva del liberalismo mexicano frente a la corriente político-eclesiástica hereditaria de la época colonial.

El Artículo 3° de la Constitución de 57 señalaba:

"La enseñanza es libre, la ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se deben expedir". (19)

La libertad de enseñanza garantizada por la Constitución de 1857, reconocía el derecho de todos a educarse libremente y poder dedicarse a la enseñanza de la misma forma, sin embargo, complementariamente establecía la facultad del Estado para determinar qué profesiones deberían obtener título, es decir, buscaba la normatividad idónea que permitiera una estricta igualdad de libertades entre los ciudadanos deseosos de colaborar en el afán educativo del país.

Este nuevo modo de canalizar el proceso educativo, aunado a las disposiciones liberales anteclericales sobre tolerancia de cultos, que suprimían la religión de Estado y que menguaron la corriente religiosa, no tuvieron una inmediata aplicabilidad, dado que, casi inmediatamente a su vigencia, se presentaron los conocidos acontecimientos del Plan de Tacubaya al cual se suma Comonfort, iniciando con ello la cruenta guerra civil de tres años, entre los dos inconciliables enemigos: liberales y conservadores.

4. EPOCA DE LA REFORMA.

A. La Educación en México durante la Guerra de Reforma.- Con el inicio de la guerra civil y la Constitución de 57, en entredicho, el aspecto educativo se vió desplazado a un segundo plano, dado que los dos gobiernos formados, el de Zuloaga y el de Juárez, se dedicaron a promulgar decretos y leyes, con miras a debilitar al partido opositor. Entre dichas leyes, Juárez expide las referentes a la nacionalización de los bienes del clero, la cual se erige como una de las acciones determinantes que permitieron que el 25 de diciembre de 1860, se consumara la victoria de la República, la Constitución y La Reforma.

Entre las primeras acciones del Gobierno de Juárez, después de la guerra civil, estuvo la referente a que todos los negocios de la instrucción pública primaria, secundaria y profesional estarían en manos del ministerio de Justicia e Instrucción Pública, además de que la "Ley de Instrucción" promulgada el 15 de abril de 1861 declaraba:

"...la instrucción primaria en el Distrito Federal y Territorios... bajo la inspección federal, será la que abrirá escuelas para niños de ambos sexos y auxiliará con sus fondos a los que se sostengan por sociedades de beneficencia y por las municipalidades, a efecto de que se sujeten todas al presente plan de estudios...El mismo gobierno federal sostendrá en los estados, profesores para niños y niñas, que se destinarán a la enseñanza elemental en los pueblos cortos que carezcan de escuela". (20)

Las anteriores acciones y ordenamientos, mostraban la convicción del gobierno de participar más directa y efectivamente en la formación e instrucción de los ciudadanos. Sin embargo, la situación económica del país no era suficiente para atender las necesidades internas y además cubrir las deudas externas vigentes en esa época, por lo que Juárez, impregnado de un sentido proteccionista y nacionalista, decidió declarar la suspensión de pagos de la última, con los resultados antiprogresistas de la intervención francesa y la implantación del Imperio de Maximiliano.

B. Consecuencias Educativas de la Intervención

Francesa.— Imposible que pueblo o nación alguna, pudiera soportar tantos cambios y descalabros sociales, como los que hasta esos momentos había padecido la mexicana, sin que en su infraestructura social se verificaran notorios retrasos y estancamientos; por ello, durante la vigencia del Segundo Imperio, la educación mexicana atravesaba por uno de sus momentos más tristes e infecundos, dadas las enconadas luchas y rebeliones que se daban lugar en todos los puntos del país, con miras de derrocar el Imperio.

Uno de los ideales liberales educativos que habíase plasmado en la Constitución de 57, se vió desquebrajado por la Ley del 27 de diciembre de 1865, con la cual se trató de simplificar el plan de estudios de las escuelas primarias e inconcebiblemente dicha enseñanza perdía su carácter de gratuito, toda vez que se asignaba una cuota mensual de un peso a los niños que quisieran recibirla, salvo aquellos que exhibieran pruebas de pobreza bastante.

La falta de tacto y madurez de Maximiliano, combinado con el empuje de los ejércitos republicanos, constituyeron

(20) "HISTORIA DE LA EDUCACION EN MEXICO". op. cit. Pág. 79.

los impedimentos para poner en vigor dichas reformas y al final, erigiéronse como las razones más significativas para lograr erradicar por completo el régimen imperialista y las corrientes identificadas con él, permitiendo que el 15 de julio de 1867, entrara Juárez a la Ciudad de México, festejando el triunfo del Ejército Republicano y por ende del Federalismo sustentado en la Constitución de 1857.

C. Juárez y la Educación.— Consciente el gobierno victorioso del papel que debería jugar el proceso educativo en la organización y desarrollo del Estado, da inicio a una verdadera estructuración de la instrucción del país.

Para tales efectos, el Presidente Juárez, nombra Ministro de Justicia e Instrucción Pública al Lic. Antonio Martínez de Castro, encomendándole la formación de una Comisión que se encargara de discutir las condiciones de una ley de instrucción. Esta Comisión estuvo presidida por el distinguido positivista Gabino Barreda, contando además con Francisco y Javier Díaz Cobarrubias, Pedro Contreras Elizalde, Ignacio Alvarado y Eulalio María Ortega.

El 2 de diciembre de 1867, dicha comisión concretó su obra, con la publicación hecha de la "Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal" la cual daba unidad a la enseñanza y declaraba a la educación gratuita y obligatoria.

Esta primera ley de 1867, fué completada por la del 15 de mayo de 1869, que en sus partes más sobresalientes establecía:

"Habrà en el Distrito Federal, costeadas por los fondos municipales, el número de escuelas de instrucción primaria de niños y niñas que exijan su población y necesidades; este número se determinará en el reglamento que deberá darse en cumplimiento de la presente ley, y las escuelas quedarán sujetas a él y a las disposiciones que sobre ellas dictare el Ministerio de Instrucción Pública".

"A más de las escuelas gratuitas de instrucción pública que dependen de los Municipios y la Compañía Lancosteriana, habrá en el Distrito Federal, sostenidas por la Tesorería General de la Nación, cuatro escuelas de niños y cuatro de niñas, una de adultos varones y otra de mujeres, que se situarán en lugares convenientes, pudiendo emplearse para ellas parte de los edificios destinados a la instrucción secundaria. Las dos escuelas de adultos serán nocturnas". (21)

Respecto a los otros niveles de educación, la Ley reglamenta y crea la instrucción secundaria para señoritas; la Escuela Nacional Preparatoria; la de Jurisprudencia; de Medicina; de Agricultura y Veterinaria; de Naturistas; de Bellas Artes; de Música y Declamación; de Comercio; de Artes y Oficios; de Sordomudos; un Observatorio Astronómico y una Academia Nacional de Ciencia y Literatura.

Como se observa, la labor Juarista en el aspecto educativo fué verdaderamente pujante y fortalecedora, dotando a la educación de los tres caracteres sociales que actualmente posee: obligatoriedad, gratuidad y laicismo, amén del robustecimiento inobjetable que impregnó a la educación femenina, secundaria, profesional y científica-literaria.

Es de destacar también que lo señalado no representa los únicos logros alcanzados por el régimen de Benito Juárez en el aspecto educativo, uno más, y quizá el más importante para nuestro estudio, es la influencia que tuvieron las leyes de 1867, 1869 y su Reglamento, en la República entera, dado que los Estados legislaron inmediatamente sobre Materia educativa tomando como modelos dichas leyes.

Sebastian Lerdo de Tejada, después del fallecimiento de Benito Juárez, ocupa la Presidencia de la República, y promulga la "Ley de Adiciones y Reformas del 25 de septiembre de 1873, que se oponía a la existencia de ordenes religiosas. Posteriormente por decreto del 10 de diciembre de 1874, establece definitivamente el laicismo en el país, prohibiendo la instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto en todos los establecimientos de la federación, de los Estados y de los Municipios.

Este ordenamiento fué el último en materia educativa que decretó la República restaurada, antes de que diera inicio la etapa porfirista.

5. EPOCA PORFIRISTA.

A. La Corriente Pedagógica de la Epoca y su Influencia en el Sector Educativo.— El gobierno del Presidente Porfirio Díaz (1876-1911) encargó el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública a eminentes personajes de la Historia de México: Ignacio Ramírez, Protasio Tagle, Ezequiel Montes y Joaquín Baranda.

Los tres primeros, no obstante sus connotados esfuerzos, no pudieron concretar muchas de sus ideas planteadas en discursos y escritos, quizá por el origen de inestabilidad del cual surgió el gobierno porfirista. De lo destacado, el 28 de febrero de 1878 aparece el Reglamento de las Escuelas Primarias y Secundarias para Niñas, mediante el cual el gobierno asume el control de los establecimientos de la "Sociedad de Beneficiencia para la Educación y Amparo de la Niñez Desvalida", fundada en 1846 por Vidal Alcocer.

Entre esta situación imperante, surge una corriente pedagógica-positivista que se encarga de aportar al sistema educativo elementos innovadores de fondo pedagógico, los cuales rinden frutos extraordinarios en lo que respecta a los principios didácticos en que la educación debería estar fundada.

Los precursores de dicha corriente son Enrique Laubscher, Carlos A. Carrillo y Enrique Rebsamen, quienes conjunta y aisladamente suman esfuerzos para renovar los métodos pedagógicos, y formar esa extraordinaria generación de doctos en pedagogía que vió surgir el país durante los últimos decenios del siglo XIX y primeros del XX.

B. Acción Educativa de Joaquín Baranda.- Ante la circulación de las ideas pedagógicas que el grupo mencionado había difundido por toda la República, el gobierno porfirista encarga el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública al Licenciado Joaquín Baranda, quien tomando su encargo en 1882, inicia una campaña encaminada a generalizar e uniformar el proceso educativo en todo el país.

A partir de ella, se aprecia una decidida creación de Escuelas Normales, destacando la "Escuela Normal de Profesores de Instrucción Primaria en el Distrito Federal", que se inaugura el 24 de febrero de 1887, y la modificación que se hace de la Escuela Secundaria de Señoritas en escuela Normal. "Dichas fundaciones, pusieron término a la facultad hasta entonces ejercitada por el Ayuntamiento de México, de otorgar los títulos de profesores a personas que carecían de la preparación necesaria para el ejercicio de la docencia". (22)

Este afán de unificar la enseñanza en todo el país, motiva a la "Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Diputados", para formular la "Ley de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y Territorios", del 23 de mayo de 1888, la cual dividía la instrucción primaria en elemental y superior; indicaba la forma de subvencionar a las escuelas municipales y establecía que la instrucción

primaria dada por el Estado sería gratuita, al propio tiempo que prohibía que la impartieran ministros de cualquier culto religioso, declarando además la obligatoriedad de la enseñanza de los seis a los doce años.

La idea de la uniformidad educativa se había generalizado en toda la República, razón por la que en 1889, el Ministro de Justicia e Instrucción Pública, Joaquin Baranda, invitó a todos los gobernadores para que enviaran a sus representantes a la celebración del "Primer Congreso de Instrucción Pública", el cual dió inicio el 1º de diciembre de 1889. Sus conclusiones sentaron las bases de la conveniencia que implicaba la competencia federal en la educación, siendo de entre otras:

- 1a. Es posible y conveniente un sistema de educación popular, teniendo por principio la uniformidad de la instrucción primaria obligatoria, gratuita y laica.
- 2a. La enseñanza primaria elemental debe recibirse en la edad de seis a doce años.
- 3a. La enseñanza primaria elemental obligatoria comprenderá cuatro cursos o años anteriores.
- 4a. El programa general de enseñanza primaria obligatoria será integral". (23)

Por lo complejo y amplio del sistema educativo tuvo que verificarse un "Segundo Congreso Nacional", de diciembre de 1890 a febrero de 1891, tocando aspectos referentes a la educación secundaria, profesional o superior y alfabetización nacional.

Acorde con los principios aprobados por los Congresos, respecto a la rectoría del Estado en la educación del país, en 1890, se clausura la Compañía Lancasteriana que había funcionado desde 1822, no sin antes reconocerle públicamente la altruista y benéfica labor realizada en pro de la ilustración del pueblo mexicano.

Así también una vez clausurado el Segundo Congreso de Instrucción Pública, se expide la "Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria del Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California", que incluía en su texto, preceptos sustentados en las conclusiones de los Congresos, así como la obligación de los padres y tutores de cumplir con la obligatoriedad de la enseñanza de sus hijos de los seis a los doce años.

Esta ley reglamentaria, se impregna de relevancia en el momento en que el Ministro Baranda le remite un ejemplar a cada uno de los Gobernadores, expresando al final de su circular:

"Me alienta la esperanza de que quizá encuentre usted entre los preceptos, algunos que pudieran ser aplicables en ese Estado de su digno cargo, y si fuere así, se conseguiría uniformar en toda la República la enseñanza primaria caracterizándola como elemento nacional, de paz y de progreso". (24)

Como una de las últimas acciones de Joaquín Baranda, está la de que en 1896, crea por decreto una Dirección General de Educación Primaria, de la cual dependerían la instrucción primaria elemental del Distrito y Territorios Federales, y se encargaría de ministrar y difundir, con uniformidad, un mismo plan científico y administrativo en los planteles. Dicho decreto ordenaba la nacionalización de las escuelas de instrucción primaria que antes dependían de los Ayuntamientos en el Distrito Federal y Territorios, antecedente crucial de la competencia federal educativa que años más tarde emergería como satisfactor de las demandas y necesidades de la época.

En el prelude de la gestión de Baranda, la población del país llegaba a doce y medio millones de habitantes, de los cuales 2 y medio millones aproximadamente estaban en edad escolar y sólo disfrutaban de educación primaria unos 800,000 alojados en 11,800 escuelas.

Factor de suma importancia para Joaquín Baranda, constituyó el censo oficial de 1895, que arrojó datos sumamente caóticos sobre el analfabetismo en México: "de los 12,631,558 habitantes, 10,445,620 no sabían leer y escribir y 328,007 sólo sabían mal leer". (25)

Por esta razón, Baranda inicia la conformación de un nivel de estudios "suplementarios" para adultos, formando planteles que se encargaran de atacar este problema en personas de edad extraescolar, recomendando a los Gobernadores, hicieran lo mismo dentro de cada uno de sus Estados.

C. Justo Sierra como Ministro de Instrucción Pública.— En 1901, dejando Joaquín Baranda el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, se hace cargo de ella Don Justino Fernández, quien consciente de la fructífera labor de su predecesor, decide dar continuación a los proyectos presentados por aquél. De tal forma

(24) "HISTORIA DE LA EDUCACION EN MEXICO". op. cit. Pág. 94.

(25) LARROYO FRANCISCO. op. cit. Pág. 352.

somete a la Cámara de Diputados una iniciativa encaminada a crear dos oficialías mayores, una de justicia y otra de instrucción pública; la cual una vez aprobada la exitativa del Ministro, es confiada a Justo Sierra.

Como una de sus primeras acciones, Justo Sierra crea con carácter consultivo un Consejo Superior de Educación Nacional, encargado no sólo de la educación primaria, sino de todos los grados y tipos de enseñanza.

Llegado el año de 1904, se establece en la Ciudad de México, el sistema de educación preescolar, fundándose dos establecimientos de este tipo: el primero llevó el nombre de "Federico Froibel", dirigido por la profesora Estefanía Castañeda; el segundo, de nombre "Enrique Pestalozzi", estuvo a cargo de la profesora Rosaura Zapata.

Hacia 1905, Justo Sierra había logrado modernizar la educación secundaria y profesional, a través de implementar reformas didácticas y pedagógicas en los planes de estudio, motivando el pensamiento de que la instrucción pública no debería estar regida por la dependencia secundaria, que entonces correspondía a una Subsecretaría; con esos fundamentos consiguió la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes el 16 de mayo de 1905, lo que permitiría contar con mayor cantidad de fondos y una más amplia libertad para la consecución de proyectos.

El pensamiento educativo de Sierra, no se resumía a la sólo atención de la población demandante, sino que iba más allá; consideraba a la educación como un medio de integración social, es decir, debía ser eminentemente "educativa" y no sólo instructiva.

Por lo anterior, al hacerse cargo de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, se propuso lograr dos grandes ideales: transformar la escuela primaria, de simple instructiva a educativa, que permitiera pensar, sentir y desarrollar al niño íntegramente, y constituir un cuerpo docente creativo y formador científico que se llamase Universidad Nacional.

Con esos propósitos el 15 de agosto de 1908, se promulga la "Ley de Educación Primaria para el Distrito Federal y Territorios", que prescribía:

"Las escuelas oficiales serán esencialmente educativas; la instrucción en éstas se considerará sólo un medio de educación. Por educación se entendía (Artículo 4º) el desenvolvimiento armónico de cada alumno de modo que se de vigor a su personalidad, tan a menudo indecisa e informe; que la robustezcan

hábitos por virtud de los cuales se intensifique el espíritu individual de iniciativa y que la disciplina al propio tiempo un poderoso sentimiento de civismo. Además de ser gratuita, laica y obligatoria, la educación debería ser integral y nacional (Artículo 2°); Integral, es decir, ha de tender a producir el desenvolvimiento armónico total de los educandos en su ser físico, intelectual y moral, lo mismo que en su posibilidad de sentir la belleza y de despertar y perfeccionar su buen gusto Nacional, ésto es, se propondrá diferenciar a los educandos de México de los educandos de otros países, por el hecho de que no sólo forme de ellos seres en quienes el concepto supremo de humanidad se intensifique, sino porque haga de ellos ciudadanos particularmente mexicanos". (26)

No obstante los grandes esfuerzos técnicos, pedagógicos y administrativos, la educación del pueblo no podía concretarse por fenómenos de "osmosis", así que, la falta de presupuesto suficiente, la mala preparación de los maestros y las condiciones efímeras de los establecimientos escolares, mantenían la educación mexicana en un estado anémico y anquilosado.

Los afares en el interior de la República, es decir Estados y Municipios, basados en las reformas que se suscitaban en la capital, eran también parvos para atacar el problema, suscitando que hacia 1910, menos del 10% de los inscritos en el ciclo primario terminaban felizmente sus estudios.

No era aceptable que por dichos resultados el gobierno detuviera su ahínco de promover reformas en el aspecto educativo, razón ésta por la que Sierra continúa sus proyectos sobre la enseñanza nacional, coronando en 1910 una de sus ambiciones prioritarias con la fundación de la Escuela de Altos Estudios y la Universidad de México.

Esta última, nada tendría que ver con el pasado, sería una forjadora del porvenir y desarrollo nacional, por lo que absorbía a las Escuelas Preparatorias, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingeniería, de Bellas Artes, y a la recién creada de Altos Estudios. La autoridad suprema recaía en el Ministro de Instrucción Pública, pero su gobierno estaba a cargo de un Rector nombrado por el Presidente, y de un Consejo de Universitarios. El General Porfirio Díaz hizo la inauguración de la Universidad el 22 de septiembre de 1910.

Sin lugar a dudas la labor educativa de Justo Sierra, fué una continuación de los ideales de Joaquín Baranda,

implantándoles además sus criterios e intenciones propias y profundizando ampliamente en los aspectos técnico-pedagógicos de los planes y programas de estudios en todos los niveles con lo cual sienta las bases de las cualidades sociales de la educación que años más tarde la Revolución Mexicana se encargaría de concretar.

6. EPOCA DE LA REVOLUCION.-

A. **Influencias Educativas en la Revolución Mexicana.**- "Hasta que punto la Escuela misma y los ideales de los pedagogos y los educadores de la época contribuyeron para que el descontento que movía a un sector de la clase media, desplazado de la política, encontrara un eco en las clases populares, es un misterio, aunque ocasionalmente se haya subrayado el papel importante que el maestro jugó en la Revolución". (27)

Ciertamente, aunque la educación mexicana cuantitativa y cualitativamente no era precisamente elevada, había iniciándose ya el proceso germinativo de los ideales sociales y derechos del hombre, lo que infundó al movimiento revolucionario un carácter de reclamo ante la situación que se vivía, bajo el yugo del régimen porfirista.

Como es sabido, la Revolución Mexicana se inició como un movimiento de carácter político encaminado a derrocar la dictadura porfirista, pero al paso del tiempo tomó un carácter eminentemente social, con el apoyo y suma de la comunidad agraria. Es en este estrato social donde la influencia de la educación se puede ver reflejada, dado que dicho grupo había estado relegado de las reformas y proyectos que desde 1867 se habían implantado, no por otra razón, que la referente a la falta de recursos e infraestructura.

Este criterio se corrobora al analizar el porcentaje, que para 1910, se tenía con respecto al analfabetismo: 84% de la población, que en su mayoría correspondía a gente del campo.

Las dos corrientes que secundaban el movimiento revolucionario, los liberales, profesionistas que buscaban cambios políticos y los "neoliberales" que pugnaban por reivindicaciones sociales, lograron por fin sus propósitos innovadores, al conciliar, en el pleno del Congreso Cons-

tituyente, sus principios redencionistas y consagrar en la Carta Magna de 1917, las garantías sociales inmersas en los artículos 3°, 27 y 123.

M - 00 5776

C A P I T U L O

I I I

I. EVOLUCION DEL MUNICIPIO A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1917

1. ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.-

A. Texto Original.-

El Congreso Constituyente se instaló en la Ciudad de Querétaro e inició sus juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916. El 1° de diciembre, el primer jefe presentó su "Proyecto de Constitución Reformada" que empezó a revisarse por la Comisión de Constitución el 6 de diciembre. Esta Comisión estuvo integrada por Enrique Colunga, Francisco J. Mujica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román, quienes posteriormente fueron auxiliados por una segunda comisión, compuesta por Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González.

Ya en el proyecto de Constitución reformada presentado por Carranza iba inmerso el artículo 115 que se refería al Municipio. Muy explícito fué el dictámen que sobre ese artículo formuló la Comisión, el cual señalaba:

"La diferencia más importante, y por tanto la gran novedad, respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados; y por ende del país..." (1)

Tres aspectos sobre el ámbito municipal fueron materia de efervescentes debates: la autonomía municipal, la formación de su hacienda, y el otorgamiento de personalidad jurídica para contratar, adquirir y defenderse. En relación con estos aspectos nos dice el maestro Sayeg Helu: "como bien lo señala Jorge Carpizo... ese asunto tan importante y delicado lo decidió el cansancio. En la sesión permanente del 29 de enero se discutió la cuestión agraria y después en forma rápida se ocuparon de la fracción II del Artículo 115". (2)

Efectivamente, el Congreso Constituyente de 17 logra plasmar en la Carta Magna sólo las elementales bases del Municipio Libre, ya que en la actualidad se aprecia imperfecta la estructura municipal originaria, sobre todo en su aspecto de libertad en la administración hacendaria, que, para algunos constituyentes, implicaba por sí misma la verdadera autonomía de la institución.

(1) ACOSTA ROMERO MIGUEL Y OTROS. op. cit. Pág. 10.

(2) Ibidem. Pág. 14.

El texto al final de cuentas aprobado prescribía:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado;
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mandamiento de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual y transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada una; pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de elección". (3)

B. Facultades Reconocidas.-

El Municipio Libre reconocido en la Constitución de 1917 fué dotado de las siguientes atribuciones:

(3) TENA RAMIREZ FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". op. cit. Pág. 926.

- I. Sería administrado por un Ayuntamiento electo directamente, sin ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II. Administración libre de su hacienda, que se conformaría de las atribuciones que determinarían las legislaturas estatales.
- III. Personalidad jurídica propia.

De hecho, las facultades otorgadas versaban sobre dos puntos trascendentales: la libertad política, otorgada por las fracciones I y III, y la libertad económica, que prescribía la fracción II.

Recalcaremos el análisis sobre esta última fracción en virtud de que se aprecia contradictoria a la libertad política, siendo esta consideración, similar a la que defendió el Diputado Heriberto Jara y otros, en el enconado debate del 29 de enero de 1917 en el seno del congreso Constituyente.

Para apreciar más a fondo la validez de la crítica establecida, remontémonos al texto con el cual acompañó Don Venustiano Carranza el proyecto del Artículo 115, ante la Comisión dictaminadora:

"El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política de la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos alejados del voto público y que castigue con toda veracidad toda tentativa para violarla; establecerá el poder electoral sobre las bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable". (4)

El texto de dicho proyecto señalaba entre otras cosas que:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado..."

(4) ACOSTA ROMERO MIGUEL y otros. op. cit. Pág. 9.

Como se deduce del proyecto, los verdaderos ideales municipales de la Revolución Mexicana, eran dotar a los Municipios de una estricta y completa libertad política y económica. La Comisión encargada, después de estudiar el Proyecto de Constitución, propuso al Pleno Constituyente, con relación al Artículo 115, el siguiente texto:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres siguientes bases:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponde al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales..."

En el dictámen de la Comisión todavía se aprecia inmerso en la fracción II el ideal de autonomía y libertad hacendaria, sin embargo fué la Asamblea Constituyente la que por falta de agallas o por cansancio, coartó la esencia revolucionaria del Municipio, no obstante las ponencias de la corriente defensora del proyecto, encabezada por Heriberto Jara, quien en una de sus participaciones apunto:

"...No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada...hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados... queremos quitarle esa traba a los municipios, queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoge el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las

charanuscas... Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social... Seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad para una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica..." (5)

Como tradicionalmente en México se había suscitado, en cuanto surgió un precepto o acción encaminada al mejoramiento social, emergió inmediatamente del seno constituyente otra tendencia que pugnaba por la rectoría económica de los gobiernos estatales sobre los Municipios.

Estas dos tendencias perpetraron enconado debate sobre el particular, prevaleciendo a fin de cuentas la opinión del diputado Esteban Baca Calderón, quien apoyaba que: "El campo económico pertenece a la soberanía del Estado... que la Legislatura le señale al Municipio sus recursos y que se quede el Estado con sus recursos propios..." (6)

Así entonces, finalmente la fracción II del Artículo 115 tuvo la siguiente redacción:

- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales".

Concluyendo, las facultades originarias de las cuales fueron ministrados los Municipios, al tenor del Artículo 115 Constitucional, se aprecian raquíticas, limitadas y lejos de constituir el verdadero deseo social revolucionario que atanderó el movimiento de 1910, sin embargo el primer paso se había dado, los cimientos estaban consolidados y tocaría a futuras generaciones complementar y retocar el devenir revolucionario mexicano.

C. Reformas y Atribuciones.- Ya estaba vigente la Constitución de 1917, con el texto del Artículo 115 analizado, y seguía flotando en el aire la idea de que dicho precepto estaba trunco, razón por la cual en 1922, la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al Artículo 115; que proponía facultades específicas en los rubros económico y de servicios públicos que a los ayuntamientos debería corresponderles, la cual quedó solamente en intento de fortalecimiento municipal.

(5) PALAVICINI FELIX F. "HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917" TOMO II. MEXICO, 1938. Págs. 505 y 506.

(6) Ibidem. Pág. 513.

En 1928 se da la primera reforma al Artículo 115, no precisamente en materia municipal, sino en lo referente a reducir el número de representantes populares de la Cámara de Diputados; el párrafo adicionado a la fracción III, quedó redactado de la siguiente manera:

"El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra..."

Hacia 1932, el Partido Nacional Revolucionario presentó al Congreso una segunda iniciativa de reforma al precepto en estudio, la cual fué aprobada con las adiciones siguientes:

"I. Cada Municipio...

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato como con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio...

II. Los Municipios administrarán...

III. Los municipios serán investidos...

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de los Legislativos locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta denominación.
- b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Solo podrá ser Gobernador de un Estado, un ciudadano que sea mexicano por nacimiento y nativo de él, con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes...

Los diputados de las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes..."

Analizando esta reforma, se aprecia que su finalidad se resume a establecer constitucionalmente el principio de la "no reelección" a nivel estatal, tanto en su poder Ejecutivo como Legislativo, y a nivel municipal, en los funcionarios de elección directa. Se mantenía con ésto, todavía un estado inconcluso de las funciones municipales, ya que la intención de la reforma era solamente otorgar a los ciudadanos del Estado y Municipios, el ejercicio del derecho de sufragio periódico.

En 1943, el Presidente de la República promueve una reforma constitucional, con el objeto de ampliar el periodo de gobierno en los Estados de cuatro a seis años, por lo que se modifica el párrafo Tercero de la Fracción III del Artículo 115, quedando redactado con el siguiente texto:

"...Los Gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años..."

Asimismo, para 1946 el Presidente Miguel Alemán envía a la Cámara de Diputados una iniciativa encaminada a una cuarta reforma al precepto 115 Constitucional, pretendiendo consagrar constitucionalmente el voto para personas del sexo femenino, lo cual motivó largos debates, que al final, terminaron por aprobar la iniciativa. Por ello, el 31 de diciembre se adiciona el siguiente párrafo:

"I. Cada Municipio...

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votados".

Las opiniones generales sobre la reforma anterior fueron poco halagadoras, y se confirman de esa manera en el año de 1953, cuando modificó nuevamente el artículo constitucional, se suprime el párrafo II de la fracción I.

La inquietud motivada por el deseo de reformas más radicales respecto al régimen municipal, conlleva a varios diputados del Congreso en 1959, que eran Emilio Sánchez Piedras, Arturo Llorente González y Manuel Yañez Ruíz, a presentar una iniciativa de reforma al Artículo 115, que versaba sobre la Hacienda Municipal, desglosando en el texto de su proyecto, toda la serie de aspectos gravables en favor de los Ayuntamientos, que permitirían un mejor funcionamiento edilicio. Dicha iniciativa, al igual que la de 1922, no prosperó, pero sirvió como antecedente fundamental de las que se suscitarían más tarde en 1983.

La promulgación de la Ley de Asentamientos Humanos de 1976, trae como consecuencia una sexta reforma al artículo 115, al cual se le adicionan una IV y V fracciones, que establecían:

"...V. Los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución en la que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos, situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

Esta adición faculta a los Municipios en materia de planeación y control de los asentamientos humanos, autorizándolos en la expedición de reglamentos y disposiciones que, acordes con los principios del Artículo 27 constitucional, permitan un ordenado y acorde desarrollo municipal. La presente reforma además da cabida a la suma de esfuerzos

por parte de las autoridades federales y locales en el control del crecimiento urbano, anárquico que definitivamente habíase constituido como un problema de magnitudes preocupantes para el sano crecimiento y evolución de los centros urbanos.

Una séptima reforma es la que resulta en 1977 por la expedición de la ley de la Reforma Política, referente a la representación proporcional y de minoría en la elección de ayuntamientos y diputados locales; para ello se agrega un párrafo más a la fracción III, redactado así:

"...De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes".

Entraba en funciones el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, cuando el 7 de diciembre de 1982, dirigió a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión una "Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

El propósito de la reforma, se resume en una parte de la exposición de motivos que acompañó en dicho proyecto y que a la letra decía:

"... como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al Artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación".

"Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por integrar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica".

Habiendo sido recibida la iniciativa por la Cámara de Senadores, se procedió inmediatamente a su discusión y aprobación, turnándola, acto seguido, a la Cámara de Dipu-

tados, en estricto apego a lo que marca el artículo 135 de la Constitución Política.

La Cámara de Diputados actuó de igual forma, aprobando en lo general y en lo particular el proyecto de decreto de estudio. Así también, en cumplimiento al precepto constitucional señalado anteriormente, lo remitió a las legislaturas de los Estados, de las cuales, diecinueve rindieron su aprobación, por lo que en ese momento el proyecto fué turnado al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, que se verificó el 3 de febrero de 1983.

De esa manera, el texto del Artículo 115 Constitucional, quedó redactado de la siguiente forma:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le de, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que haya estado en ejercicio.

Las legislaturas locales...

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituído por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseeran las facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán de establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado Público.

- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación de los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.'

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las

faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Resumiendo, el nuevo texto constitucional, concede las siguientes atribuciones:

FRACCION I. Conserva como forma de gobierno al ayuntamiento de elección popular directa, la inexistencia de autoridades intermedias y los principios de renovación periódica de presidentes municipales, regidores y síndicos. Así también, atribuye a las legislaturas de los Estados la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, las causas procedentes y las medidas subsecuentes de sustitución.

FRACCION II. Otorga a los Municipios la personalidad y patrimonios jurídicos, además de dotarlos de facultades "legislativas" para expedir los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su jurisdicción.

FRACCION III. Establece los servicios públicos que habrán de prestar los Municipios, así como la posibilidad de asociación entre varios de ellos, para una más eficaz prestación de los mismos. Cabe señalar que el inciso i) deja entreabierto la posibilidad de aumentar los servicios públicos municipales, considerando sus condiciones territoriales y socio-económicas, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin duda alguna, esta fracción representa uno de los logros más aplaudibles, por el fortalecimiento que imprime a la función municipal.

FRACCION IV. Constituye la concretización de los ideales sobre libertad económica que defendieron los Constituyentes de 1917, al prescribir los tres tipos de ingresos municipales:

- a) Propios.
- b) Estatales, y
- c) Federales.

FRACCION V. Se establece la facultad de formular los planes de desarrollo urbano municipal.

FRACCION VI. Fija una coordinación de facultades entre la Federación, Estados y Municipios con respecto al aspecto específico de conurbación.

FRACCION VII. Se refiere a la facultad que tienen el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, del mando de los cuerpos de seguridad pública.

FRACCION VIII. Norma las condiciones para ser electo gobernador, periodo de funciones y el principio de no reelección. Asimismo establece la representación proporcional y elección minoritaria de los miembros de las legislaturas estatales y los ayuntamientos.

FRACCION IX. Faculta a las legislaturas estatales para expedir normas que regulen las relaciones laborales entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, tomando como base lo que establece el Artículo 123 Constitucional.

FRACCION X. Eleva a garantía constitucional los llamados convenios únicos de coordinación entre la Federación y los Estados o entre éstos y los Municipios.

El martes 17 de marzo de 1987, se publica una nueva reforma al artículo 115 Constitucional, consistente en derogar las fracciones IX y X y modificando la VIII que queda de la siguiente manera:

"Artículo 115.....

I a VII.....

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias". (7)

Cabe mencionar que con esta reforma, el Municipio no cobra ninguna nueva atribución o prerrogativa, ya que a nuestro juicio, ésta estuvo motivada más que nada, por el interés de "ordenar" constitucionalmente a los gobiernos estatales que de una u otra forma se apreciaban "entremetidos" en un precepto impregnado de tanta relevancia municipal, que en un momento determinado "opacaba" la jerarquía y función de las entidades federativas.

Las fracciones IX y X anteriores quedaron actualmente inmersos en el texto del artículo 116, el cual regula específicamente todo lo concerniente a los gobiernos de los Estados.

D. Organización.- La Organización y estructura del Municipio Mexicano se sustenta alrededor de diversos

(7) "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION" DEL MARTES 17 DE MARZO DE 1987.

ordenamientos jurídicos que marcan la pauta de su funcionamiento y desarrollo; entre éstos podemos nombrar a:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política del Estado.
- La ley Orgánica Municipal.
- La Ley de Hacienda Municipal.
- La Ley Anual de Ingresos Municipales.
- El Presupuesto de Egresos Municipales.
- El Bando y Reglamentos Municipales, y
- Otras Leyes estatales de aplicación municipal.

1. CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- El primer artículo de la Carta Magna que hace referencia al Municipio es el Artículo 3° que en uno de sus primeros párrafos y en su fracción IX establece: "La Educación que imparta el Estado - Federación, Estados, Municipios - tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y la justicia..." IX: 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". El mencionado precepto está íntimamente relacionado con el Artículo 73 fracción XXV, la cual establece dentro de las facultades del Congreso la de "...dictar 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".

De los textos anteriores se desprende que la facultad de impartir el servicio educativo también se otorga al tercer nivel de gobierno, sin embargo, dado el centralismo que se dió en nuestro país, a partir de la competencia federal de la educación, aunado a la subordinación y ataduras que durante años encadenaron al Municipio ante autoridades superiores, dicha atribución en la actualidad no se lleva

a la práctica idóneamente, situación que sin lugar a dudas en forma progresiva tendrá que revertirse a la municipalidad de forma similar a aquella época pasada durante la cual eran los ayuntamientos los encargados de su sostenimiento, vigilancia y fomento.

El Artículo 5° Constitucional en su parte que establece: "En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y de los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta...", hace referencia a la obligación de todo ciudadano para desempeñar los cargos concejiles y de elección popular, de forma tal que con dicha prescripción definitivamente se engloba y se aplica a los habitantes de la jurisdicción municipal, la cual se relaciona de igual forma con lo que marca la fracción V del Artículo 36, en el momento que señala como obligación de los ciudadanos de la República..." desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado".

La atribución sobre la aplicación y vigilancia de los reglamentos sobre sanidad y policía, funciones que por lo general están a cargo de las autoridades municipales, se otorga a través del texto del Artículo 16 Constitucional que a la letra dice: "la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía..."

Otro de los ordenamientos que se refiere al régimen municipal es el Artículo 21, el cual se refiere a la facultad de imponer "las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas..."

Dada la personalidad jurídica con la cual se encuentran investidos los Municipios, el Artículo 27 fracción VI les permite que gocen de derechos patrimonialmente al señalar que: "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

El Artículo 31 en su fracción II responsabiliza a los Ayuntamientos sobre la Instrucción cívica y militar ya que establece que dentro de las obligaciones ciudadanas está la de: "II. Asistir, en los días y horas designadas

por el Ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar".

El sistema tributario mexicano, que se fundamenta en el Artículo 31, en su fracción IV, considera al Municipio como uno de los receptores directos de las contribuciones ciudadanas, dado que el ordenamiento y fracción mencionados establece: "Son obligaciones de los ciudadanos...IV. Contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

De forma similar, el Artículo 36 obliga a los ciudadanos a "inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también, inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes".

La actividad político-electoral que se vive en el país, así como las leyes electorales correspondientes que son determinantes a la integración de los Ayuntamientos y demás instituciones de elección popular, se fundamentan en el texto del Artículo 41 de la Carta Magna, el cual señala que: "Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

Las participaciones federales que fortalecen la hacienda municipal provenientes de los ingresos por energía eléctrica, tienen su origen jurídico en la fracción XXIX, último párrafo, del Artículo 73, en el momento en que determina: "Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica"; como se aprecia, en este supuesto la libertad hacendaria municipal se encuentra sometida a la decisión del Congreso local, siendo ésta para muchos tratadistas, uno de los vicios que en la actualidad impiden una definición absoluta del ente Municipal.

La materia de crecimiento demográfico y asentamiento humanos que ha venido a constituirse en un problema latente y sin fin, a sido materia de regulación constitucional, dándole a los Municipios una participación directa en los propósitos de regular y controlar dicho fenómeno, al establecerse en el Artículo 73, fracción XXIX-C, la facultad del Congreso para "...expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución".

Uno de los principios fundamentales que rigieron la campaña a la Presidencia del Licenciado Miguel de la Madrid, el cual se intentó consolidar ya en funciones, fué el que llevó por lema "La Renovación Moral de los Servidores Públicos", mismo que motivó una reforma sustancial de la Constitución Federal, siendo el artículo 108 el que reconoce la figura y responsabilidad de los servidores públicos, abarcando tanto los federales como estatales y municipales, al señalar: "Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios".

Más adelante, en su Artículo 115, la Constitución Federal trata en forma específica y determinada diversos aspectos de la vida municipal, los cuales ya se analizaron anteriormente.

Los postulados de la Reforma, referentes a la separación de las funciones del estado y la iglesia, se mantienen "vigentes" en la Constitución Mexicana, siendo su artículo 130 el que responsabiliza a la autoridad municipal de la vigilancia, control y trámite sobre nuevos templos eclesiásticos, rezando el mencionado Artículo en su párrafo once: "El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad Municipal, quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de templos y otro, de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles".

Así como la Constitución faculta a los Municipios para determinadas actividades de la vida nacional, también las limita y restringe. Un ejemplo de ello es la imposibilidad de contraer empréstitos que no sean destinados a inversiones públicas productivas establecida en el Artículo 117 fracción VIII, que dice: "Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas conforme a las bases que establezcan las Legislativas en una ley, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijan anualmente en los respectivos presu-

puestos". En relación al objetivo del presente trabajo, este precepto obstaculiza el crecimiento y fortalecimiento municipal en el aspecto educativo, dado que como se analizará más adelante, en muchas ocasiones el presupuesto federal y estatal es insuficiente para cubrir las demandas educativas nacionales, y al no ser considerada la educación como una inversión pública productiva, se impide a los Ayuntamientos que los montos de empréstitos sean destinados a tan importante servicio público.

En conclusión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no sólo vislumbra la figura municipal en el Artículo 115, como muchas veces se ha querido considerar, sino que además en otros preceptos le faculta o restringe sobre aspectos específicos del devenir nacional, estableciendo tanto obligaciones compartidas entre las diferentes instancias de gobierno, como exclusividad federal en otras que en la actualidad podrían o deberían encargarse a los Ayuntamientos.

2. CONSTITUCIONES POLITICAS ESTATALES.- Las Constituciones Políticas de los Estados de la República Mexicana, dentro de su capitulado, destinan uno específico para regular el régimen municipal, con base y siguiendo el espíritu establecido en el Artículo 115 de la Constitución Federal. Genéricamente, hacen referencia a los siguientes aspectos:

a) Reconocen al Municipio como la base de la división territorial y de organización política-administrativa de la entidad.

b) Establecen que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento, el cual será el órgano máximo del gobierno municipal, especificando que dicho cuerpo estará integrado por un presidente municipal y los síndicos y regidores que en número establezca cada Constitución, así como los requisitos para formar parte de este cuerpo edilicio.

c) Contemplan la personalidad jurídica de los Municipios y su función "legislativa" para elaborar y publicar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de aplicación y observancia dentro de su jurisdicción.

d) Establecen la facultad del Congreso Estatal para la creación y supresión de los Municipios, así como las reglas para ejercer dicha facultad.

e) Tratan lo referente a la hacienda municipal estableciendo la "libertad" que tienen para administrarla

y los elementos de los cuales se integra, tales como las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, así como por su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Incluyen también lo referente a las participaciones federales, las cuales se establecerán de acuerdo a las bases, montos y plazos que marquen las legislaturas estatales, así como los ingresos que se obtengan por la prestación de los servicios públicos a su cargo. Sobre esta misma materia, las Constituciones Estatales prevén la celebración de convenios entre gobiernos estatales-- y municipales a fin de coordinar la función hacendaria o en su caso, de acuerdo a las posibilidades y circunstancias de los Municipios, para que los primeros se hagan cargo de dicha actividad.

f) Contemplan la aprobación que del presupuesto de ingresos debe hacer el Congreso local, así como la revisión de las cuentas públicas municipales, dejando a cargo de los Municipios la facultad de aprobar sus presupuestos de egresos de acuerdo a los fondos disponibles.

g) Enumeran los servicios públicos que quedan bajo responsabilidad directa de los Municipios, en concordancia con lo que establece el artículo 115 de la Constitución Federal.

Estos son los principales aspectos que se tocan en las Constituciones Estatales respecto al Municipio, notándose un austero tratamiento sobre el particular en casi todas, en razón de que las leyes orgánicas municipales se encargan de regular a dicho nivel de gobierno en forma más específica y abundante de acuerdo al Estado de que se trate.

3. LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.- Como ya lo indicamos, las leyes orgánicas municipales, también llamadas en algunos Estados, Códigos Municipales, están basados en las Constituciones Estatales y son expedidas por los Congresos Locales para establecer el debido funcionamiento de los Municipios de la República.

El contenido de estos ordenamientos municipales puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

a) Caracterización Política del Municipio.- Dentro de este capítulo se considera el Municipio como la institución de carácter político-administrativo que conforma la base de la división territorial de la entidad, conforme a lo preceptuado en el Artículo 115 de la Constitución Federal. Se hace referencia a su personalidad jurídica y a la facultad de elaborar y expedir los bandos y reglamentos aplicables en su jurisdicción.

b) División Municipal.- Respecto a este aspecto, los Municipios están facultados para dividir su territorio en cabecera, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarias, tenencias, juntas auxiliares, secciones o manzanas, de acuerdo a las características propias de cada uno de ellos. Por otra parte, también sus centros de población se organizan y denominan dependiendo de su importancia, habitantes y servicios públicos existentes en : ciudades, villas, pueblos, congregaciones y rancherías.

c) La Administración Municipal, su radio de competencia y fines.- Sobre esta área, las leyes orgánicas establecen la estructura municipal que se encargará de atender los diferentes problemas y aspectos de la vida municipal, los alcances en sus funciones y los objetivos prioritarios que se pretenden alcanzar, para lo cual los Municipios están investidos de facultades para elaborar planes y programas destinados al beneficio y satisfacción de las necesidades colectivas.

d) Elección, integración y funciones de los Ayuntamientos.- Se contempla la renovación periódica y forma de elección de los Ayuntamientos, misma que se realiza cada tres años. Se considera a este cuerpo colegiado como órgano máximo del gobierno municipal, el cual se elige popularmente en forma directa y está integrado por un Presidente Municipal y síndicos y regidores, que en número varía de acuerdo a las características demográficas de cada Municipio. Los requisitos principales para ser integrante de éste, son principalmente: ser ciudadano o mexicano por nacimiento, vecino del Municipio desde por lo menos tres años antes del día de elección, saber leer y escribir, no pertenecer o ser ministro de algún culto religioso, no ser militar en servicio activo y no haber desempeñado ningún cargo de elección popular en el periodo anterior. Genéricamente, la función de los Ayuntamientos es la de resolver los asuntos de ingerencia y competencia municipal, pudiéndose considerar todas aquellas no reservadas a la Federación y los Estados.

Específicamente y por nombrar algunas, podríamos señalar como funciones de los Ayuntamientos las siguientes:

- Expedir y publicar el bando de policía y buen gobierno así como todas aquellas disposiciones administrativas de observancia general y de aplicación dentro de su jurisdicción; así como sancionar con apego a la ley a aquéllos que las infrinjan.

- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales en materia municipal.

- Solicitar la expropiación de bienes ante las legislaturas locales.

- Formular anualmente su ley de ingresos y remitirla al Congreso local para su aprobación.

- Formular y aprobar su presupuesto de egresos.

- Proporcionar los servicios públicos establecidos en las leyes locales y expedir los preceptos reguladores de cada uno de ellos.

- Coadyuvar con las autoridades federales y estatales para la aplicación de planes y programas, dentro de su jurisdicción, sobre las áreas sanitarias, de desarrollo urbano, ecología y todas las demás que el interés social lo demande.

- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.

- Rendir a la ciudadanía un informe anual sobre el estado que guarda la administración municipal.

- Elaborar un plan municipal de desarrollo.

e) Funciones específicas de los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos y Comisiones edilicias.- Este capítulo de las Leyes Orgánicas nos establece las obligaciones de las autoridades que integran los Ayuntamientos. Podemos señalar que los Presidentes Municipales tienen como principales funciones:

- Ejecutar los acuerdos y determinaciones del Ayuntamiento.

- Convocar y presidir las sesiones de cabildo.

- Cumplir y hacer cumplir las leyes federales, estatales y municipales.

- Celebrar actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos a nombre del Ayuntamiento y con aprobación de éste.

- Nombrar y remover a los funcionarios cuya designación no sea atribución específica del Ayuntamiento.

- Dirigir y vigilar la debida prestación de los servicios públicos, así como la observancia de los reglamentos correspondientes.

- Dirigir, procurar, supervisar, y fomentar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo.

- Vigilar la recaudación de la hacienda municipal y la aplicación adecuada de los fondos hacendarios.

- Ejercer la vigilancia, control y supervisión de los templos y ceremonias religiosas.

- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.

- Disponer de la fuerza pública para garantizar el orden, la tranquilidad y las garantías individuales de los habitantes del Municipio.

- Informar anualmente a los habitantes del estado que guarda la administración municipal.

Los síndicos, como la segunda autoridad en el Municipio, genéricamente están investidos de las siguientes facultades:

- Vigilar los aspectos de ingresos y egresos del Ayuntamiento.

- Representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios o asuntos en que éste sea parte.

- Controlar los inventarios de bienes muebles e inmuebles municipales.

- Procurar y fomentar los intereses municipales.

- Realizar las funciones del ministerio público en los municipios donde no exista éste o como auxiliar en los casos en que sí exista.

Los Regidores, de acuerdo a su número y características peculiares del Municipio, se encargan por lo general a través de comisiones, de atender y fomentar ramas específicas de actividades públicas que son de interés municipal. La heterogeneidad municipal que impera en el país, impide una coincidencia en el tipo de comisiones municipales, sin embargo, pueden considerarse como las más comunes las siguientes:

- Hacienda.
- Educación y cultura.
- Obras Públicas.

- Seguridad Pública.
- Gobierno.
- Salud y Asistencia Social.

f) Hacienda Municipal.- El aspecto tributario del Municipio es de fundamental importancia para su funcionamiento y desarrollo. Las leyes orgánicas establecen normas generales sobre las cuales se desarrollará la función hacendaria municipal, así como de los elementos que la componen. Se complementa con la ley de hacienda municipal y la ley de ingresos municipales.

g) Responsabilidad de las autoridades Municipales.- De acuerdo a los principios de la Constitución Federal, las leyes orgánicas contemplan la responsabilidad de los funcionarios municipales por faltas y delitos oficiales durante su encargo, quienes serán juzgados y sancionados de acuerdo a lo que establezcan las leyes respectivas de los Estados y Municipios. Así también, se contempla su inhabilitación por omisiones, falta de asistencia o incapacidad en sus funciones.

h) Autoridades Auxiliares.- En este Capítulo se regula la existencia de autoridades auxiliares del Ayuntamiento en las diferentes localidades del Municipio, las cuales tienen una representación política-administrativa y reciben el nombre de juntas auxiliares, delegados municipales, comisarios municipales, agentes municipales, presidentes de las juntas auxiliares, jefes de las tenencias municipales o jueces auxiliares, todos ellos dependiendo de la densidad demográfica y características específicas de cada Municipio.

i) Disolución de Ayuntamientos.- Como con antelación lo mencionamos, las leyes orgánicas municipales incluyen en su texto la facultad que se otorga a la Legislatura local de disolver o declarar inexistente algún Ayuntamiento, por faltas graves que las leyes prevengan, situación que definitivamente es contraria a la autonomía y libertad municipal que tanto se pregona.

j) Juntas o Consejos Municipales.- Como una atribución de los Ayuntamientos para lograr solucionar los asuntos municipales, está la de auxiliarse de Juntas o Consejos Municipales que son electos popularmente al inicio de cada régimen, los cuales tienen reconocimiento oficial ante las autoridades y funcionarios municipales y se encargan genéricamente de coadyuvar, colaborar y promover la satisfacción de las necesidades de la colectividad y específicamente de las colonias o localidades a las que representan.

4. LEY DE HACIENDA MUNICIPAL Y LEY DE INGRESOS MUNICIPALES.- Para referirnos a este tipo de ordenamientos, considero importante remitir nuestra atención a la definición completa y clara que sobre éstos se establece en el libro "La Administración Estatal y Municipal, de México", que señala:

"Los Códigos fiscales municipales o leyes de hacienda municipal, son el conjunto de disposiciones de carácter jurídico que van a determinar cuales son las fuentes y conceptos tributarios que le corresponden al Municipio, así como la identificación de las autoridades fiscales municipales encargadas del proceso de recaudación, ejercicio del gasto público, de la contabilidad y la cuenta pública correspondiente. Estas leyes son expedidas por los Congresos Estatales y son de aplicación general para todos los Municipios de un Estado".

"Las leyes anuales de ingresos municipales son un factor muy importante para la vida fiscal y financiera de los municipios, ya que van a establecer las cantidades de cuotas y tarifas que se deberán cobrar por concepto de los diferentes impuestos, derechos, productos y aprovechamientos establecidos a favor del municipio. Estas leyes son elaboradas por los Ayuntamientos y aprobadas por las legislaturas estatales, con vigencia de un año. (8)

5. PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPALES.- Este instrumento es elaborado por los Ayuntamientos en consideración a los programas y planes propios de cada Municipio, y representa el reflejo de la libertad hacendaria que establece la Constitución federal, ya que de acuerdo a los fondos hacendarios disponibles los Ayuntamientos tienen discrecionalmente la facultad de aplicarlos como mejor convenga a las necesidades de la colectividad.

6. BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES.- Estos ordenamientos tienen como finalidad la de reglamentar específicamente la organización política, gubernativa y administrativa de la autoridad municipal, su competencia, las obligaciones de los habitantes y vecinos del Municipio, los servicios públicos municipales, la división territorial del Municipio, las diferentes actividades que lleven a cabo los particulares con respecto a la industria, el comercio, los espectáculos, etc., y todas las demás funciones o competencias análogas de índole municipal. Cabe señalar que esta facultad reglamentaria en la práctica se aprecia bastante imperfecta en muchos Municipios, al grado de que en algunos apenas se va a iniciar su elaboración, otros sólo cuentan con bando de policía y unos más cuentan sólo con reglamento administrativo.

(8) MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO. "LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO". INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. 1a. EDICION. MEXICO, 1985. Pág. 160.

Una vez analizadas las fuentes legislativas en que se fundamenta la vida política, social y administrativa del Municipio, es importante mirar las características tipológicas que los distinguen y caracterizan.

Para ello señalaremos que de acuerdo a los datos estadísticos oficiales, existen en la República Mexicana 2,378 Municipios, de los cuales se ha hecho una clasificación, tomando en consideración y como base, el número de habitantes, servicios públicos que prestan, actividades económicas, capacidad económica, y las características que presentan sus asentamientos humanos. Dicha clasificación tipifica a los Municipios en: metropolitanos, urbanos, semi-urbanos y rurales.

Las cuatro categorías presentan una variada y común problemática, que va, en unos, desde incrementar y multiplicar aceleradamente los servicios públicos, la atención educativa, la creación de fuentes de empleo, el control demográfico, etc., y en otros satisfacer las más elementales necesidades económicas, sociales, urbanísticas, culturales y políticas de la comunidad.

Esta opuesta problemática y conformación de los Municipios mexicanos se asimila en forma clara con los datos obtenidos en el libro "La Administración Estatal y Municipal de México", que nos establece:

"De acuerdo con los datos estadísticos más recientes, de los 2,378 municipios existentes en nuestro país, sólo 182 cuentan con un grado elevado de desarrollo económico, en cambio, más de la mitad tienen problemas de emigración y los mínimos de bienestar no pasan de la media nacional. Los restantes, tienden a la concentración población y sus mínimos de bienestar superan la media nacional".

"Con base en otros datos manejados en reuniones sobre población, se sostiene que 52.6% del territorio nacional se encuentra en sólo 287 municipios, correspondiendo el 47.4% a 2,091 municipios y al Distrito Federal; por otro lado, el 40% de los Municipios cuenta con una población no mayor de 5 mil habitantes y tan sólo 30 municipios tienen una población superior a los 100 mil habitantes. En 287 municipios que ocupan el 52.6% del territorio nacional se localiza el 17.2% de la población total, mientras que el Distrito Federal, que representa menos del 1% del territorio, cuenta con el 14% de población, y en los 2,091 municipios se encuentra ubicado el restante 82.8% de la población. De acuerdo con estos datos, el gran problema es la concentración de los habitantes en espacios territoriales mínimos, en relación a la dispersión existente en el conjunto de los

demás municipios. Esto a su vez, dificulta el acceso de grandes núcleos de población a las oportunidades de empleo, educación, salud, alimentación y vivienda, y para los gobiernos estatales y municipales, representa un obstáculo mayúsculo para hacer realidad las políticas de igualdad y bienestar social, con los consecuentes efectos de malestar y conflicto social presentes en un gran número de municipios mexicanos". (9)

La anterior información nos hace recapacitar sobre la verdadera situación que vive el grueso de los Municipios en nuestro país, la cual, sin lugar a dudas representa un verdadero reto evolutivo, que permita generar en aquellos Municipios semiurbanos y rurales la vida autónoma real, la cual no se obtiene con la estipulación escrita de una norma general, sino a través de procesos y programas que permitan verdaderamente integrar a la colectividad con las reformas, dándoles los medios necesarios para activar su vida económica, cultural, política y social que sus necesidades demanden. Consideramos acertadas las políticas de descentralización de la vida pública nacional, y hacemos nuestros los principios que sostienen a este proceso como uno de los puntales que permitirán un mayor desarrollo y evolución del pueblo mexicano.

Habiendo realizado el anterior análisis tipológico, es tiempo ahora de revisar cual es la infraestructura interna que compone la administración municipal mexicana.

Sobre este aspecto, es también determinante la caracterización de cada Municipio, ya que será ésto lo que condicione el tamaño y complejidad de la administración municipal. De cualquier forma, se puede considerar la existencia de una estructura administrativa básica conformada por la Presidencia municipal, la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal, instancias que, sin importar la complejidad o tamaño del Municipio, son indispensables para su funcionamiento, ya que representan la característica de estar reguladas y especificadas en los ordenamientos estatales y municipales analizados con anterioridad.

En apoyo a la estructura administrativa básica, dependiendo de la importancia, tamaño, problemática, actividades industriales o productivas, servicios públicos, y capacidad económica, se pueden encontrar otras unidades administrativas que pueden encargarse de atender los siguientes aspectos:

- Obras públicas.
- Servicios urbanos.
- Mercados.

- Limpia.
- Panteones.
- Parques y jardines.
- Educación y cultura.
- Actividades cívicas y sociales.
- Seguridad pública.
- Organización social.
- Promotoría rural.
- Actividades agropecuarias, industriales, turísticas, pesqueras, artesanales, mineras o comerciales, según sea el caso.

Todo lo anterior permite darnos una idea general sobre las bases, organización, fines, alcances, problemática, heterogeneidad y perspectivas del Municipio mexicano, sin que podamos evitar el pensar en nuevas formas de fortalecimiento municipal que permitan acelerar el proceso de evolución de estas células político-sociales de nuestro país, ya que sin lugar a dudas, en la medida y proporción en que se fomente la instancia municipal, será la medida de desarrollo y productividad de la Nación entera, ya que la población mexicana, impulsada por la caótica situación social y económica del país, demanda día a día una mayor y directa participación de la autoridad municipal, reclamando de ella más capacidad de decisión y ejecución sobre las necesidades de la población, que a través del ejercicio de su soberanía, los ha elegido temporalmente para la administración expedita y adecuada de los intereses y recursos municipales.

C A P I T U L O

I V

I. LA EDUCACION EN MEXICO A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1917

1. TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO TERCERO.--

El Artículo 3° se plasmó en la Constitución de 1917, como una garantía social que demandaban los fines revolucionarios a través de la corriente liberal representada por Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto, entre otros, quienes propugnaban por un texto que sostuviera la libertad de enseñanza.

Una vez instalado, el Congreso erige una Comisión formada por Francisco J. Mujica, Alberto Román, Enrique Recio, Enrique Colunga y Luis G. Monzón, la cual se encargaría de dictaminar sobre el proyecto educativo. Uno de los puntos que motivó desacuerdo dentro de la Comisión fué el referente al laicismo educativo, ya que sobre dicho concepto se mantenían dos apreciaciones: una considerarlo como término neutral, es decir indiferente a doctrinas religiosas y la otra, considerarlo como ajeno definitivamente a ellas. Después de largos debates, por mayoría, la Comisión presentó al Congreso su proyecto sustentado el segundo criterio.

El pleno del Congreso, en cuyo seno se presentaron singulares polémicas sobre el proyecto, por fin aprobó el texto del artículo 3°, mismo que se asentó en la Carta Magna con la redacción siguiente:

"Artículo 3°.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir las escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria".

Cabe notar, que en el cuerpo del artículo no se apreciaba una de las características liberales que la educación había ganado desde la época juarista, siendo la referente a la obligatoriedad de los estudios elementales.

Sin embargo, este carácter quedó inmerso en la fracción I del Artículo 31, que establecía como obligación de los mexicanos: "...hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria elemental y militar durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción Pública de cada Estado.

Asimismo, la Carta Magna de 1917 creó constitucionalmente las escuelas federales, bajo las fracciones X y XXV del Artículo 73, que dentro de las facultades del Congreso prescribía:

X. Para legislar en toda la República sobre las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patronos en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

...XXV. 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, museos, 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 para dictar 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".

Otro ordenamiento con trasfondo educativo, que nos permite apreciar los fines sociales del proceso de la enseñanza, es el Artículo 123, que en su fracción XII, a la fecha vigente, establecía:

...En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores...escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad..."

Este precepto fué el fundamento que originó la creación de todas aquellas escuelas para trabajadores y sus descendientes, las cuales coadyuvaron en el fortalecimiento de la infraestructura y servicio educativo del país, mismas que hasta la fecha perduran vigentes, dado que en su nombre llevan una de las conquistas consagratorias de la Revolución Mexicana, ya que fueron llamadas "Escuelas Artículo 123".

2. REFLEJO EDUCATIVO DE LA CONSTITUCION DE 1917.

Sin lugar a dudas la regulación jurídica que la Constitución de 1917 hizo de la educación en México fué la base sustentadora del creciente interés que se denota sobre este renglón, a partir de su vigencia.

Sus preceptos logran marcar el camino para inmersar en la luz del alfabeto, a millones de mexicanos que para esa fecha vivían en la sombra de la ignorancia.

Existían para entonces más de siete millones de analfabetos y los esfuerzos de los Estados no eran suficientes para atender el problema, sobre todo en las poblaciones rurales, siendo éste uno de los más significativos reflejos que cobra la Constitución de 1917, ya que, cimentada en sus ordenamientos, se inicia a partir de su vigencia una cruzada que lleva la educación a campos, montañas y todos aquellos lugares donde este beneficio era desconocido a través de escuelas rudimentarias, "maestros misioneros", escuelas unitarias denominadas "Casas del Pueblo", "escuelas agrícolas" y todas aquellas encaminadas a erradicar el más grave problema que soportaba el país: el aterrador analfabetismo indígena.

Por otra parte, la Constitución de 1917 constituyó la piedra angular que determinó la centralización, por parte de la Federación, de la educación en México, promovida, como se analizará más adelante, por José Vasconcelos, hecho que permitió que de una forma uniforme y sostenida se diera el fenómeno de reestructuración y crecimiento de la infraestructura educativa, de acuerdo a las necesidades reales que demandaba el país.

Situación de suma importancia, es la referente a que todos los gobiernos que se suscitaron a partir de la vigencia de la Carta Magna, consideraron el proceso educativo y a los ordenamientos constitucionales sobre la materia, como rectores y pilares de su administración, y además estuvieron impregnados de un deseo de continuidad en los programas sobre instrucción pública en todos los niveles, dando prioridad a la de tipo rural, por ser la más precaria.

3. JOSE VASCONCELOS Y EL PROCESO DE CENTRALIZACION DE LA EDUCACION.-

Habiéndose jurado días antes la Constitución, el 13 de abril de 1917, bajo el gobierno de Don Venustiano

Carranza, se expide la Ley que suprime la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, creando un Departamento Universitario y de Bellas Artes, del cual dependerían como su nombre lo indica, todos los asuntos universitarios y las instituciones a cargo de la hasta entonces Dirección General de Bellas Artes.

Dicha reforma se dió contra lo que se esperaba, ya que por ella, la educación elemental pasaba a depender nuevamente de los Ayuntamientos, los cuales carecían definitivamente, en ese entonces, de los recursos necesarios para crear y levantar el edificio nacional fundado en la educación, obra inmensa y necesaria que por la época, no cabía ponerla sobre las espaldas del tercer nivel de gobierno del Estado.

Años después, siendo Adolfo de la Huerta Presidente de la República, la Universidad Nacional se convierte en el organismo destinado a orientar y vigilar la educación en todo el país y de ella pasaban a depender las escuelas elementales del Distrito Federal.

Para ese entonces, fungía como Rector de la Universidad José Vasconcelos, quien se percató que las tan variadas funciones asignadas a la Universidad no podrían ser bien atendidas, razón por la cual propuso el General Alvaro Obregón, Presidente en turno, la idea de crear la Secretaría de Educación, misma, que tendría jurisdicción en todo el país, es decir, instrumentaría la competencia rectora federal en la enseñanza del país. El General Obregón, aceptó la propuesta y presentó al Congreso su iniciativa, quedando formada la Secretaría de Educación Pública por decreto del 29 de septiembre de 1921, tomando cargo de ella el propio Vasconcelos.

La mencionada dependencia no se limitaría al Distrito Federal, sino que tendría influencia en toda la República, respetando claro está, las facultades estatales sobre el particular. Todos los establecimientos que hasta ese momento dependían de la Universidad Nacional, del Gobierno del Distrito, de los Ayuntamientos municipales y Territorios Federales, pasarían a integrar el nuevo Ministerio.

De octubre de 1921 a julio de 1924, período durante el cual ocupó la cartera de la Secretaría, José Vasconcelos impregnó a su labor un verdadero toque nacionalista y revolucionario. Combatió el analfabetismo a través del mismo proceso con que los frailes misioneros de la conquista castellanizaron a los aborígenes, a través de misiones culturales, siendo los misioneros, alumnos universitarios o pequeños que acababan su educación primaria. Consiguió del go-

bierno federal la asignación del presupuesto más elevado hasta entonces, el cual destinó para multiplicar en toda la República escuelas de educación elemental, escuelas rurales, escuelas técnicas, escuelas agrícolas; bibliotecas y otras instituciones culturales. Con ello pretendía atender a los tres tipos de población que tanto le preocupaban: la indígena; la rural y la urbana; ésto era posible, en virtud de que la nueva Secretaría, provista de los fondos existentes y posibles, podía ejercer una acción educativa extensa e intensa, reflejando el interés gubernamental de realizar un esfuerzo educativo transformador e indiscutiblemente necesario.

Por otra parte, José Vasconcelos retoma las ideas y los postulados pedagógicos de la época, para insertarlos en los programas y planes de estudio, dándoles un carácter de actualidad, en concordancia con los propósitos y fines del momento histórico que el país vivía. Para dicho afán, el 20 de diciembre de 1923, se expiden las "Bases para la Organización de la Escuela Primaria, conforme al Principio de la Acción", cuya meta era basar la educación del niño en la actividad aplicada en diversos aspectos, como corporal, manual, etc., lo cual traería aparejada una íntegra formación social del educando.

Denotada intención impregnó al fomento de instituciones encargadas de proporcionar educación especializada a los obreros calificados del país, razón por la que en 1923 fundó la Dirección General de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial, la cual se encargaría de su fomento y vigilancia.

Durante su encargo, profundizó sobre los factores internos y externos incidentes en el proceso enseñanza-aprendizaje, dándose cuenta que de entre los últimos, uno era determinante para la optimización de resultados; la debida alimentación de los escolares. Era éste, un factor que repercutía ampliamente en la deserción escolar y en el bajo grado de aprovechamiento, por lo que promovió y propagó desmesuradamente los desayunos escolares.

Para julio de 1924, José Vasconcelos se separa de la Secretaría de Educación, no sin antes dejar establecidos los cimientos educativos que demandaba el país, gracias a esa concepción total sobre la materia que supo difundir a nivel nacional, misma que ya no varió en mucho con las nuevas administraciones entrantes, dado que era inobjetable la necesidad de continuar fortaleciendo la centralización educativa porque, no cabe duda, sólo el Estado disponía o podría disponer de los recursos necesarios para erigir el edificio educativo que, a millones de mexicanos, pudo apartar de las tinieblas del analfabetismo e ignorar prevalecientes.

4. LA EDUCACION SOCIALISTA. REFORMA DE 1934.-

El problema del laicismo, que se había denotado primariamente en el Constituyente de 1917, continuó provocando polémicas durante los primeros gobiernos revolucionarios. Esta fué una de las causas que motivó que los grupos de obreros organizados, decidieran participar más efectivamente sobre el particular, apareciendo en la historia mexicana "La Casa del Obrero Mundial", la Confederación Regional Obrera Mexicana (C.R.O.M.), la Confederación General de Trabajadores (C.G.T.), la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.), etc.

Estas organizaciones, con fundamento en el apoyo y fomento que se había dado a la educación técnica para trabajadores, demandaron por diversas acciones, una modificación al Artículo 3° Constitucional, que sustentara principios e ideales de beneficio colectivo y de solidaridad social.

Dicha corriente, que cobra mayor impulso durante la administración del General Plutarco Elías Calles y el Gobierno sustituto del General Abelardo L. Rodríguez, da pauta al gobierno para impedir constitucionalmente la injerencia religiosa en el proceso educativo y, asimismo, responder a las demandas de reformar éste, impregnándole un carácter orientador más avanzado, fundado en el socialismo científico que pregonó la Revolución Mexicana.

Apoyando también la idea socializadora de la educación, el entonces candidato a la Presidencia, General Lázaro Cárdenas, en varios de sus actos de campaña, declaró públicamente la conveniencia de erradicar influencias religiosas en los planteles educativos, así como la de consolidar a la enseñanza como medio motor de desarrollo nacional. Corroborando ésto, en junio de 1934, manifestó: "...Es necesario estimular la enseñanza utilitaria y colectivista que prepare a los alumnos para la producción, que les fomente el amor al trabajo como un deber social; que les inculque la conciencia gremial para que no olviden que el patrimonio espiritual que reciben está destinado al servicio de su clase, pues deben recordar constantemente, que su educación es sólo la aptitud para luchar por el éxito firme de la organización". (1)

Una vez presentado el proyecto de reforma y habiéndose dado los deberes esperados en el Congreso, después de impregnarle algunos toques nacionalistas, el texto reformado del artículo 3° quedó redactado en los siguientes términos:

Artículo 3°.- La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa,

(1) LARROYO FRANCISCO. op. cit. Pág. 491.

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 la vida social.

Sólo el Estado -Federación, Estados, Municipios - impartirá 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 este artículo y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado, tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este concepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un clero religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.

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

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

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

La Educación Primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar, discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

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 y a señalar 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".

El texto transcrito vió consumados los propósitos de la corriente socialista de la época, pudiendo resumir su contenido en los siguientes puntos:

1. Declaraba la educación con carácter socialista, considerándola encaminada a formar al educando en un ente pensante, realista, sabedor del momento y lugar en que vive, e impregnado de un sentido social que permitiera un avanzado desarrollo económico y productivo del país.

2. Reconocía en definitiva el laicismo, como un aspecto ajeno por completo a todo tipo de doctrina religiosa, prohibiendo que persona o corporación eclesiástica alguna tuviera participación directa o indirectamente en el proceso educativo.

3. Reiteró la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza impartida por el Estado.

4. Sujetó a autorización del Estado la enseñanza particular a nivel primaria, secundaria y normal, así como la que se impartiera a obreros y campesinos.

5. Otorgó facultades legislativas al Congreso de la Unión, con el fin de reglamentar y distribuir competencias educativas entre las tres esferas de gobierno.

Estas características otorgaban al gobierno el monopolio educativo, marcando el rumbo de la enseñanza con miras a beneficiar a los estratos sociales más desheredados, aplicando los preceptos de una educación racionalista encargada de fomentar en los educandos la conciencia de clase, de las aspiraciones del proletariado y de los vínculos de solidaridad para hacer de México un país progresista basado en su unidad económica y cultural.

5. LA EDUCACION DURANTE EL CARDENISMO Y REFORMA DE 1946-

Al asumir el poder el General Lázaro Cárdenas tuvo que aplicar las nuevas corrientes socio-pedagógicas establecidas en el recién modificado texto del artículo 3° Constitucional:

Para tales efectos, realizó convenios con gobiernos estatales a fin de unificar los dos sistemas de enseñanza prevalecientes, bajo las bases de una dirección y supervisión Federal, pero con una aportación económica bilateral que permitiera una mayor amplitud al servicio educativo.

La debida atención del indígena y la regulación de la tierra fueron temas en los que el Presidente Cárdenas sentó mucha de su atención. Para dichos fines, encauzó la labor educativa a la formación de escuelas rurales y de agricultura, y creó el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, encargado de propiciar el mejoramiento del nivel de vida del indígena para que contribuyera y se integrara a la vida nacional.

Dada la participación que habían tenido las organizaciones de trabajadores en la conquista de reformar el ordenamiento constitucional regulador de la educación, fomentó ampliamente la educación técnica, consumando este interés en 1937, con la fundación del Instituto Politécnico Nacional, institución a la cual se encomendó la formación de los técnicos del país, que basaba sus estudios en tres ciclos de sucesión progresiva: enseñanza prevocacional, enseñanza vocacional y enseñanzas profesionales. El Instituto Politécnico Nacional, tuvo su reflejo en toda la República con la creación de los Centros Tecnológicos Regionales que empezaron a propagarse en varias entidades federativas.

La atención del analfabetismo fué otro problema latente que atendió el gobierno cardenista, al crear en 1937 la Comisión Nacional de Educación Popular, que apoyada en adultos, jóvenes y niños, dirigió sus esfuerzos alfabetizadores por las nueve zonas generales que para el efecto se formaron en toda la República. "El movimiento general de los organismos alfabetizantes llegó a ser de 33 Comités Estatales, 161 de Zona, 1,153 de Sector, 580 sub-comités municipales y 2,042 Delegaciones".(2)

Las escuelas normales se continuaron promoviendo; el área pedagógica fué reformada al transformar el Departamento de Psicopedagogía en Instituto Nacional de Pedagogía; las erogaciones durante el sexenio para educación ascendieron a casi 400 millones de pesos, 17% aproximadamente del presupuesto total de la federación, con lo cual se multiplicaron las escuelas primarias, las secundarias federales y las instituciones indígenas.

En 1939 se aprueba la Ley Orgánica de Educación, la cual comprobaba que el espíritu socialista impregnado al artículo 3° no había sido del todo benéfico y propio para la situación del país, ya que sus perspectivas se habían querido cambiar y orientar, de la noche a la mañana, bajo lemas de intereses del proletariado y de los campesinos, sin que existieran las bases culturales e históricas que permitieran entender dichos principios. La Ley Orgánica establecía en su capítulo II:

(2) LARROYO FRANCISCO. op. cit. Pág. 495.

"La educación tendrá como principal finalidad la formación de hombres armónicamente desarrollados en todas sus capacidades físicas e intelectuales y aptos para:

I. Participar permanentemente en el ritmo de la evolución histórica del país en la realización de los postulados de: liquidación de latifundismo; independencia económica nacional y creación de una economía propia, organizada en beneficio de las masas populares, consolidación y perfeccionamiento de las instituciones democráticas y revolucionarias y elevación del nivel material y cultural del pueblo.

II. Intervenir con eficacia en el trabajo que la comunidad efectúa para conocer, transformar y aprovechar la naturaleza, y

III. Propugnar una convivencia social más humana y más justa en la que la organización económica se estructure en función preferente de los intereses generales y desaparezca el sistema de explotación del hombre por el hombre". (3)

Esta ley representó el reconocimiento del gobierno cardenista, del error cometido con la orientación dada al Artículo 3° Constitucional en virtud de que la demagogia y las "loas" al proletariado y a los campesinos no aportaron gran ayuda para verdaderamente cumplir los propósitos educativos que se pregonaron al inicio de la administración.

Cabe preguntar ¿cuál fué la razón de la inoperancia en la etapa educativa-socialista del régimen del General Cárdenas? Simplemente en forma crítica, podemos señalar que el momento histórico educativo del país no podía asimilar un cambio tan radical en las políticas de enseñanza, en virtud de que el nivel cultural general continuaba siendo verdaderamente raquítico y además la administración cardenista olvidó considerar que para el logro de sus fines tenía que apoyarse en los maestros, por ser ellos la piedra angular del proceso educativo, mismos que en ese momento también presentaban un gran déficit en su preparación, además de no estar debidamente identificados con los postulados socialistas que supuestamente debían de inculcar en los educandos, razones por las cuales seguían siendo los mismos y seguían enseñando lo mismo. Constancia de lo anterior, lo constituyen las cifras que para 1940 registraban un 56.2% de Analfabetismo en México.

Terminando su gestión el Presidente Cárdenas, toca el turno al General Manuel Avila Camacho (1940-1946) que hace suyos los planes y programas cardenistas y decide darles prosecución durante su encargo.

El Lic. Luis Sánchez Pontón, asume la cartera de Educación, durante el tiempo suficiente, diez meses, para reestructurar la Secretaría, transformando los Departamentos existentes en Direcciones Generales.

A partir de septiembre de 1941, toma el cargo de la Secretaría el Lic. Octavio Vejar Vázquez, quien se da a la tarea de redactar la "Ley Orgánica de Educación", reglamentaria de los artículos 3º, 31 fracción I; 73, fracciones X y XXV y 123 fracción II, la cual fué promulgada en enero de 1942. Esta ley establecía específicamente las políticas educativas aplicables en la República Mexicana que inmersas en los siguientes artículos, perseguían el desarrollo integral del educando:

"Artículo 1º.- Las disposiciones de esta ley son de observancia en toda la República y obligan:

I. Dentro de sus respectivas competencias, a la Federación, Estados, Municipios y Distritos y Territorios Federales y a las instituciones o establecimientos que en cualquier forma dependan de los mismos, en sus actividades al servicio de la educación...

... Corresponde la aplicación de esta ley a las autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios, en los términos previstos en el artículo 118 de la misma.

... Artículo 3º.- Es un servicio público la educación que en cualquiera de los tipos establecidos por esta ley impartan el Estado (Federación, Estados, Municipios, Distrito y Territorios Federales) y las instituciones en las que el Estado descentralice públicamente funciones educativas.

... Artículo 5º.- Los habitantes de la República tendrán iguales derechos en materia de educación y el Estado les ofrecerá las mismas oportunidades para adquirirla dentro de los requisitos legales y reglamentarios exigidos para los distintos tipos de educación.

... Artículo 9º.- El sistema educativo nacional comprenderá los siguientes tipos:

- I. La educación para niños menores de seis años o la educación preescolar.
- II. La educación primaria.
- III. La educación secundaria.
- IV. La educación normal.

- V. La educación Vocacional y preparatoria.
- VI. La educación superior técnica y profesional, inclusive la universitaria.
- VII. La educación que se imparte en laboratorios o institutos de investigación científica, inclusive los universitarios.
- VIII. La educación de extensión educativa o extra-escolar, inclusive la universitaria.
- IX. La que se imparta en escuelas de educación especial no comprendidas en las fracciones anteriores.

... Artículo 12°.- Todo Municipio deberá sostener permanentemente servicios, escuelas e institutos de alfabetización y de cultura elemental para adultos iletrados y deberá fomentar económicamente la iniciativa privada en esta campaña.

La desobediencia de esta obligación constituye responsabilidad oficial para los funcionarios municipales, bajo las sanciones que por denegación de servicios señalen las leyes penales.

En los casos en que el Municipio demuestre su incapacidad económica para cumplir esa obligación, la Entidad Federativa correspondiente, deberá asumirla; ello sin perjuicio de la facultad de la Federación para colaborar en forma de coordinación.

... Artículo 14°.- Para la propagación de la escuela primaria, la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito y los Territorios Federales en sus respectivas circunscripciones, aumentarán progresivamente sus egresos, hasta lograr que éstos sean suficientes para impartir gratuitamente a toda la población en edad escolar, la educación primaria obligatoria debiéndose dictar además medidas de estímulo para el fomento de la iniciativa privada en este tipo de la educación". (4)

Otra acción relevante durante el encargo del Lic. Vejar Vázquez, lo fueron la formación del Consejo Nacional Técnico de la Educación, ente encargado de elaborar los planes y métodos de estudio rectores en el país; la organización del servicio de educación pública militar; la fundación del Observatorio Astrofísico de Tonantzitla, Puebla; el Seminario de Cultura Mexicana, facultado para difundir y estudiar la cultura mexicana en todas sus ramas; el Colegio

(4) RUBIO VILLAGRAN JULIO. "AGENDA DEL MAESTRO". EDITORIAL PORRUA 18va. EDICION. MEXICO, 1973. Págs. 27, 28, 31 y 32.

Nacional, donde se impartía educación superior por eminentes especialistas mexicanos y la Escuela de Especialización para Maestros de Niños Anormales Mentales y Menores Infracutores.

En 1943, ya iniciada la Segunda Guerra Mundial y por conflictos internos del país, el Lic. Vejar Vázquez renuncia a la Secretaría de Educación Pública, ocupando su lugar Jaime Torres Bodet, quien se da a la tarea de atacar los dos medulares problemas educativos: el analfabetismo y la carencia de escuelas y maestros.

Para agosto de 1944 se promulgó la "Ley de Emergencia para la Campaña Nacional contra el Analfabetismo". Dicha campaña en sus tres etapas, organización, enseñanza y valoración de resultados, se realizó de agosto de 1944 a mayo de 1946, arrojando resultados exitosos ya que cerca de un millón y medio de mexicanos habían aprendido a leer y escribir durante ese período.

Para menguar el problema docente, se federalizaron las Normales rurales de Ciudad Victoria, Morelia, Oaxaca y Pachuca, y para 1945 el Instituto de Preparación del Magisterio de Segunda Enseñanza se transformó en Escuela Normal Superior.

Por último, en el renglón de escuelas, en 1944 se da el banderazo al primer programa federal de construcción de escuelas, destinando más de 47 millones de pesos al efecto, terminándose para 1946, 352 edificios escolares.

Todos estos programas, compaginados con las políticas establecidas en la Ley Orgánica de Educación, demandaban una nueva reforma al artículo 3° Constitucional, que permitieron mayor amplitud al concepto educativo.

La reforma se propuso, discutió y aprobó, de tal forma que el texto del artículo, publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1946, decía:

"Artículo 3°.- La Educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios-tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el Artículo 24 la libertad de creencias, 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, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

b) Será nacional, en cuanto - sin hostilidades al exclusivismo - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga a sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos inicial, I y II del presente artículo y además deberán cumplir los planes y programas oficiales;

IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propoganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos;

V. El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

VI. La educación primaria será obligatoria;

VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y

VIII. 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 y a señalar 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".

El Artículo 3° a partir de esta reforma, le imprime al proceso educativo un carácter actualizado congeniador a las políticas nacionales, ya que busca un desarrollo basado en el bienestar general, en el fortalecimiento democrático, económico, social y cultural del pueblo mexicano, dando la oportunidad a los particulares de coadyuvar en la enorme tarea de la enseñanza, en tanto cumplan con los requerimientos que establece, situando a México de esa forma en el umbral de una nueva etapa histórica-educativa, a partir de la cual se vislumbran verdaderas esperanzas y realizaciones que convergen en los propósitos de erradicar la maraña de incultura en la que el pueblo mexicano ha estado inmerso durante la mayor parte de su devenir legendario.

6. LA APLICACION DEL ARTICULO 3° CONSTITUCIONAL A PARTIR DE SU REFORMA.-

A partir de la reforma del Artículo 3° Constitucional, el aspecto educativo tuvo un sólo propósito, en el cual convergieron todos los gobiernos que se sucedieron desde 1946, siendo éste, el crear la magnánima infraestructura educativa que el país necesitaba, incluyéndose en ella la formación y creación de maestros, educandos, analfabetas y edificios escolares, orientándose en los ideales asentados en el texto del ordenamiento constitucional.

Para estos fines, fué de gran valía la Ley Orgánica de la Educación Pública, reglamentaria de los artículos 3°, 31 fracción I; 73 fracciones X y XXV, y 123, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que regulaba cada uno de los aspectos técnicos, administrativos, económicos y de participación social, con

los cuales se perseguía el cumplimiento exacto de los fines educativos. De entre sus ordenamientos destacan para nuestro estudio los siguientes:

"... Artículo 16. La educación que imparta el Estado en cualquiera de sus grados y tipos, sujetándose a las normas de la Constitución, será socialista.

Sus bases generales son las siguientes:

I. Fomentará el íntegro desarrollo cultural de los educandos dentro de la convivencia social, preferentemente en los aspectos físico, intelectual, moral, estético, cívico, militar, económico, social y de capacitación para el trabajo útil en beneficio colectivo;

II. En armonía con la Constitución y dentro de los principios y normas de la misma, especialmente los relativos a organización, social, economía y política del país, tenderá a formar y a afirmar en los educandos, conceptos y sentimientos de solidaridad y preeminencia de los intereses colectivos respecto de los privados o desigualdades económica y social;

III. Tenderá a proporcionar a los educandos, conocimientos y aptitudes para el trabajo de beneficio común.

IV. Excluirá toda enseñanza o propaganda de cualquier credo o doctrina religiosa;

V. Sin restringir las garantías que se consignan en los artículos 6°, 7°, 9° y 24 de la Constitución, combatirá el fanatismo y los prejuicios, ajustando las enseñanzas a los métodos que informen el conocimiento científico;

VI. A partir de las enseñanzas y prácticas escolares, contribuirá a desarrollar y consolidar la unidad nacional, excluyendo toda influencia sectaria, política y social, contraria o extraña al país, y afirmando en los educandos el amor patrio y a las tradiciones nacionales, la convicción democrática y la confraternidad humana; y

VIII. A efecto de lograr el mejor y más equitativo aprovechamiento de los recursos naturales, dedicará especial atención al estudio del medio físico y económico del país y de sus condiciones sociales.

Según la edad, el desarrollo mental de los escolares y el tipo de la educación, las bases anteriores se realizarán gradual y coordinadamente; en las escuelas normales y en las de postgraduados para maestros, se le dedicará atención y desarrollo especiales, a efecto de preparar a los educandos para el ejercicio magisterial.

... Artículo 40. Salvo lo dispuesto en los acuerdos de coordinación de servicios educativos que se celebren entre la Federación y los Estados, la facultad de otorgar a los particulares autorización para impartir la enseñanza a que se refiere el Artículo 38 (primaria, secundaria o normal, o la especialidad de cualquier tipo o grado para obreros y campesinos) corresponde: a las autoridades de los Estados y de los Municipios, dentro de sus respectivos territorios, y a la Federación, por conducto de la Secretaría de Educación, en el Distrito y Territorios Federales. Sin embargo, compete al Secretario de Educación Pública la resolución definitiva en los casos de denegación.

... Artículo 64. La educación primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República, menores de quince años. La obligación se cumple cursándola en las escuelas primarias dependientes del Estado o en las particulares autorizadas legalmente.

... Artículo 65. Los padres y los representantes de menores tienen el deber de hacer que sus hijos o representados en edad inferior a quince años, concurren a las escuelas del Estado o particulares autorizadas, para cursar la educación primaria. El incumplimiento de esta obligación se sancionará con multa de uno o quinientos pesos.

... Artículo 67. Los patrones de negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo, que estén ubicadas a más de tres kilómetros de la población más cercana, tienen obligación de establecer y sostener escuelas de educación primaria en beneficio de la comunidad en que estén instaladas sus negociaciones, siempre que el número de niños en edad escolar sea mayor de veinte.

... Artículo 118. En cumplimiento de la parte final del Artículo 3° y de la fracción XXV del artículo 73 constitucionales y a efecto de unificar la educación en toda la República, se dictan las siguientes normas:

I. La aplicación de la presente ley, de observancia en toda la República, corresponde a las autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios, dentro de sus respectivas circunscripciones, salvo los casos en los que esta ley disponga lo contrario.

II. Corresponde al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, la formulación de planes y programas de estudio y señalamiento de los métodos de enseñanza para la educación primaria, secundaria o normal, y para la de cualquier tipo o grado dedicada especialmente a campesinos y obreros;

III. Los planes, programas y métodos de enseñanza para los tipos de educación a que se refiere la fracción anterior, serán iguales para toda la República, sin perjuicio de que, de acuerdo con los artículos 61, 73 y 80 de esta Ley, los mismos se elaboren y se señalen con elasticidad adecuada que permita adoptarlos a las características y necesidades regionales;

IV. Los planes, programas de estudio y métodos de enseñanza para los tipos de educación distintos a los enumerados en la fracción II, serán elaborados y señalados por el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, en lo que se refiere a los establecimientos escolares que dependan de la Federación, sea en el Distrito o Territorios Federales, o en cualquier parte de la República; y

V. Salvo lo que se determine en los convenios de coordinación, las Entidades Federativas podrán elaborar los planes y programas de estudios y señalar los métodos de enseñanza para los tipos de educación diferentes a los mencionados en la fracción II, procurando ajustarlos, a lo menos en su mínima exigencia, a los federales.

... Artículo 123. La Federación podrá establecer y sostener en cualquier parte del territorio de la República servicios, escuelas o instituciones para impartir educación de los diversos tipos o grados determinados en esta Ley y en la especial de la enseñanza universitaria.

Estos planteles o instituciones quedarán bajo la dirección técnica y administrativa de la Secretaría de Educación Pública.

... Artículo 124. Las Entidades Federativas y los Municipios establecerán y sostendrán los planteles e instituciones a que se refiere el artículo anterior dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales; la dirección técnica y administrativa les corresponderá, salvo lo dispuesto en los artículos 118, fracciones II y III y 27 de esta ley y en los convenios de coordinación.

En los casos en que la Federación otorgue subsidio, subvención o cualquier forma de ayuda a escuelas, instituciones o servicios educativos descentralizados o dependientes de los Estados o de los Municipios, quedarán sometidos técnicamente a la Federación. En caso de incumplimiento se les retirará la ayuda.

Artículo 125. La prestación del servicio público de la educación en el Distrito y Territorios Federales,

corresponde en sus aspectos técnicos y administrativos al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, sin perjuicio de las prestaciones económicas de aquéllos, en la inteligencia de que éstas no podrán ser inferiores al quince por ciento del total de sus presupuestos de egresos.

... Artículo 126. Las entidades federativas deberán considerar en sus presupuestos de egresos, partidas anuales destinadas a la Educación pública, las que en ningún caso podrán ser inferiores a las cantidades o porcentajes fijados para el ejercicio fiscal corriente al tiempo de promulgarse esta ley.

... Artículo 127. Las entidades federativas pueden entregar a la Federación la dirección administrativa de todas sus escuelas o parte de ellas, por medio de convenio que celebrarán el Poder Ejecutivo Federal y el Local respectivo.

Lo mismo podrá observarse respecto de la dirección técnica de las escuelas diferentes a las de educación primaria, secundaria o normal, o la de cualquier tipo o grado especiales para obreros y campesinos, la que siempre corresponderá a la Federación.

La celebración de los convenios a que se refiere este artículo, en ningún caso liberará a las Entidades Federativas de hacer las aportaciones económicas para el servicio de educación establecidas en el artículo anterior.

... Artículo 128. En cada entidad federativa se establecerá una Comisión Mixta de Educación, integrada por el Director Federal de Educación en el Estado, por un representante del Poder Ejecutivo Local, preferentemente el Director Local de Educación y por un representante de los Municipios, sobre cuya designación resolverá el Congreso del Estado, a propuesta de aquéllos.

Las Comisiones Mixtas de Educación tendrán las siguientes funciones:

I. Estudiar, determinar y proponer las aportaciones económicas de los Municipios, de los Estados y de la Federación, para el servicio de educación pública en la entidad federativa correspondiente.

II. Promover cuanto sea pertinente para coordinar la prestación del servicio educativo; y

III. Las demás que le otorgue esta Ley, sus reglamentos y los convenios de coordinación." (5)

Se advierte en el texto de los artículos transcritos, el interés gubernamental por unir esfuerzos que coadyuvaran al ente educativo. Así, se aprecian los siguientes puntos medulares:

- La educación considerada como un servicio público de interés social.

- Concurrencia de Federación, Estados y Municipios, para la observancia y aplicación de la ley, así como en la propagación y sostenimiento de las escuelas, autorización para la creación de escuelas particulares y el estudio y proposición de innovaciones y aportaciones económicas educativas.

- Obligatoriedad de la educación, imponiendo incluso multa para los padres o tutores que incumplan esta norma.

- Gratuidad de la educación.

- Establece la posibilidad de celebrar convenios de coordinación entre la Federación y las entidades federativas, para poder atender con mayor eficacia la problemática educativa del país.

- Establece la obligatoriedad de las entidades federativas y Municipios de destinar recursos suficientes para la educación.

- Crea la Comisión Mixta de Educación en cada uno de los Estados.

Con toda esta normatividad, definida y realista, sexenio a sexenio se pueden observar grandes tareas y realizaciones en el ramo que, poco a poco, van moldeando el perfil educativo del país que tanto se ha anhelado.

Así, durante el sexenio del Lic. Miguel Alemán Valdés (1946-1952), durante el cual la Secretaría de Educación estuvo a cargo del Lic. Manuel Gual Vidal, se logró:

- Fundamentar la Escuela Normal de Educadoras y el Instituto Nacional de Bellas Artes;

- Establecer la Dirección General de Asuntos Indígenas y la Dirección General de Enseñanza Normal;

- Promulgar la Ley del Ahorro Escolar;
- Regular como permanente a la Campaña contra el Analfabetismo, aprendiendo a leer y escribir durante este período casi 3 millones de personas, incluyendo los alumnos de primaria;
- La distinción de que México, fuera la sede de la Conferencia General de la U.N.E.S.C.O. (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), en 1947;
- Implantar una cifra sin precedente hasta ese momento en el renglón de construcción de escuelas, al erigirse 4159 edificios escolares y repararse otros 2383 más, con una inversión de casi 300 millones de pesos; y
- Construir el Conservatorio de Música y la Ciudad Universitaria.

El gobierno aún con sus esfuerzos no podía dejar de apreciar las estadísticas educativas que para 1950 computaron las siguientes cifras:

de 26 millones de habitantes en:

Educación primaria, con 6 millones en edad escolar: sólo 3 millones recibían educación elemental, sin considerar un 25% de deserción calculada.

Educación preescolar, con 3 millones en edad escolar: sólo 86,724 inscritos en este tipo de planteles, que representaba no más del 3%.

Educación secundaria: solo recibían este tipo de educación 82000 alumnos.

Enseñanza Normal: recibían educación normal aproximadamente 16000 alumnos, graduándose anualmente 1400 requiriendo el sistema educativo por lo menos 60000 más.

Durante el periodo gubernamental del Presidente Ruíz Cortines (1952-1958), se realizó muy poco en favor del fortalecimiento educativo, no obstante que el presupuesto se multiplicó considerablemente, ya que éste fué aplicado más a mejorar las condiciones económicas de los docentes, al crearse 14000 plazas y aumentar sus salarios, que al renglón de construcción de escuelas, donde sólo se construyeron 2600 escuelas, siendo quizá lo más sobresaliente de esta gestión, en razón de que las tensiones ocasionadas por el

descontento magisterial, el aumento desmedido de población y los conflictos internos en el Instituto Politécnico Nacional, impidieron la realización efectiva de los programas educativos.

Ante esta situación, el Presidente Ruíz Cortines en su último informe de gobierno, declaró públicamente el estado crítico educativo del país, expresando con toda honestidad:

"Los niños en edad escolar en el país, suman siete millones cuatrocientos mil; se inscribieron en escuelas federales, dos millones novecientos mil y un millón y medio en establecimientos municipales y particulares. En suma, cuatro millones cuatrocientos mil. Tres millones de niños, incluidos los de las comunidades indígenas - lo informo con profunda pena - quedaron al margen de la enseñanza". (6)

En relación al analfabetismo expresó:

"La campaña contra el analfabetismo es también del más elevado interés nacional, porque no obstante su elevada y altruista mira, todavía de cada dos compatriotas, uno no lee ni escribe". (7)

Aterradora sin duda la situación expresada por el Presidente Ruíz Cortines, y más todavía, si consideramos los innegables empeños que hasta la fecha se habían realizado. No obstante lo anterior, era necesario seguir tratando y esforzándose por conseguir los propósitos que la Revolución Mexicana se había trazado.

Con la situación imperante, asume la Presidencia de la República el Lic. Adolfo López Mateos, quién, gastando el más alto porcentaje del presupuesto en la educación pública, logra un repunte descollado en la historia educativa del país.

Entre sus acciones, en el renglón educativo, destacan las siguientes:

- Implementó un proyecto de planeación para resolver el problema de educación elemental, el cual fué llamado "Plan de Once Años", a través del cual se calcularon los incrementos que tendría la demanda educativa para el efecto de crear la infraestructura en razón de las necesidades programadas.

- Ordenó la elaboración e impresión de Libros de Texto gratuitos y obligatorios para el nivel elemental

(6) LARROYO FRANCISCO. op. cit. Pág. 542.

(7) Ibidem. Pág. 542.

en toda la República, creando para el efecto la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

- Implementó que jóvenes de 18 años con certificado de segunda enseñanza, recibieran un curso de Adiestramiento en el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, a fin de que pudieran impartir clase de primaria y reducir el déficit docente.

- Creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

- Incrementó en forma impresionante los desayunos escolares.

- Fomentó los Centros de Capacitación para el Trabajo Rural, que impartían cursos sobre trabajo industrial.

- Inauguró la Unidad Profesional del Instituto Politécnico Nacional de Zacatenco.

- Logró disminuir a un 30.3% el número de niños sin escuela.

- Para 1964, sostuvo 132,509 plazas de maestros, siendo más de 30,000 las creadas durante su administración.

- Construyó desde 1960, un promedio de 12 aulas por día o una cada dos horas, concluyendo más de 30000 en todo el sexenio.

- Distribuyó más de 115 millones de libros de texto gratuito, y

- Redujo a casi el 30% el analfabetismo en el país.

Fué impresionante, sin lugar a dudas, la obra educativa realizada durante la administración del Lic. Adolfo López Mateos, quién atendió, tanto los más patentes, como los más específicos problemas del ramo, llegando a aplicar hasta el 25% del presupuesto en dicha tarea, motivado por ese espíritu filantrópico que tantos beneficios brindó al pueblo mexicano.

En el sexenio del Lic. Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) la educación sufrió un cierto decaimiento, no obstante que el Lic. Agustín Yañez, ministro del ramo, dió continuación a los programas iniciados por la administración lopezmateísta referentes a la educación elemental y superior, de alfabetización y del plan de once años.

Fué quizá el fenómeno consuetudinario de que cada nueva administración desea implementar "reformas", la causa por la que los sectores educativos elementales viéronse menguados en su fortalecimiento. En este caso, fué el ideal de tecnificar la educación lo que constituyó el centro de atención de la administración del Lic. Díaz Ordaz, creándose el sistema de Telesecundaria, bajo la Dirección General de Educación Audiovisual, con el fin de contrarrestar la carencia de planteles y docentes en el nivel secundario, y poder ampliar el servicio educativo a través del más complejo y efectivo medio de comunicación de la época como lo era la televisión, apoyándose en maestros locutores encargados de impartir las lecciones y maestros monitores asesorando a los grupos de alumnos.

Con este mismo propósito se brinda gran impulso y apoyo al Instituto Politécnico Nacional, pregonando por la investigación y por la adecuación de los programas de estudio, a los intereses reales del proceso industrial del país. Así, su presupuesto se aumenta en más de un 100% y se funda la Unidad de Ciencias Aplicadas, la cual se encarga inmediatamente de poner en marcha los proyectos formulados para ese fin.

La inestabilidad que se presentó durante esta administración, motivada por cuestiones políticas-sociales fomentadas por los médicos primero y después los estudiantes, tuvo sus reflejos en el área educativa. No obstante, continuó siendo aspecto prioritario de atención, lográndose elevar notablemente, al final del sexenio, las cifras de inscripción en los planteles de educación elemental, secundaria y normal denotándose, asimismo, avances en la atención de educación extraescolar, rural y para niños atípicos, amén de haberse destinado una considerable suma para la impresión y distribución de casi 240 millones de libros de texto.

Desafortunadamente el movimiento estudiantil de 68 y las consecuencias que trajo consigo, se han constituido como los momentos fundamentales para realizar una crítica y valoración de la administración del Lic. Díaz Ordaz, que en lo personal consideramos no nos corresponde juzgar, sin embargo, con respecto al tema de estudio, bien podríamos cuestionarnos sobre si la tecnificación de la educación fué inapropiada por querer dar de esa manera un segundo paso antes de terminar de dar el primero, o en otras palabras, ¿no hubiera sido mejor encaminar todos los esfuerzos para consolidar la infraestructura de la educación elemental y erradicar el ingrato analfabetismo del país, antes de implementar programas nuevos que la misma situación nacional impediría aprovechar en un 100% ?

La respuesta queda en el aire, y en la tierra, una caótica situación nacional, ya que el nivel cultural del pueblo continuaba en un promedio de 2do. y 3er. grado de primaria.

Ante esta situación, las leyes educativas del país requerían de una reforma sustancial, la cual se inicia mediante una auscultación nacional y una reforma estructural de la Secretaría de Educación durante la administración del Lic. Luis Echeverría Álvarez, quien confía los destinos del ministro al Ing. Victor Bravo Ahuja, a partir del 1º de diciembre de 1970.

La reestructuración de la dependencia rectora, consistió en formar cuatro subsecretarías; la de Planeación Educativa, la de Educación Primaria y Normal, la de Enseñanza Técnica y Superior y la de Cultura Popular y Educación Extraescolar. Con estos cambios se pretendía iniciar la descentralización administrativa de la vida educativa nacional, y dirigir con mayor empuje los programas correspondientes a cada una de las ramas creadas.

La Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa encargada de realizar encuestas sobre el panorama general de la educación, apoyada por las subsecretarías creadas, dan a conocer al Secretario del ramo los resultados obtenidos y los cambios necesarios a realizar en el sistema. Con ello, para 1973 se aprecian notorias reformas, de las cuales sobresalen:

1. Aumento presupuestal por parte de la Federación que destinó más de 40 millones de pesos diarios al proceso educativo.
2. La creación del Consejo Nacional de Fomento Educativo, con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento educativo del país, a través de la obtención de donaciones económicas y técnicas para la creación de escuelas por cooperación.
3. El 29 de noviembre de 1973, aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación, la nueva ley Federal de Educación que abrogaba a la Ley Orgánica de 1942, estableciendo nuevos principios sustentadores del fenómeno educativo.
4. Se reforman los métodos y programas educativos a nivel elemental y secundario, lo cual trajo un desequilibrio cognocitivo, que quizá a la fecha se mantiene, en razón de lo drástico del cambio. Sobre el particular, podemos hacer notar la implantación

oficial de la letra script y la reducción de las áreas de estudio, así como la implantación del Método Global para la enseñanza de la lectura.

La política educativa del Lic. Echeverría ha sido catalogada como populista, por su afán de dirigir los esfuerzos a las zonas marginadas, situación que a nivel nacional trajo resultados cuantitativos de reconocerse, tales como que:

- Para 1975 recibían educación elemental 12 millones 700 mil niños; en educación media básica y superior 2 millones 800 mil alumnos.
- Existían para ese año 1042 planteles técnicos, en comparación a los 240 existentes en un inicio de la administración.
- Se multiplicaron las escuelas tecnológicas pesqueras, industriales, regionales y agropecuarias.
- Se fomentó la creación de instituciones superiores, destacando la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad del Tercer Mundo.
- Se instituye la educación abierta en todos los tipos y niveles de educación.
- Se promulga la Ley Nacional de Educación para Adultos, el 31 de diciembre de 1975, que estaba encaminada a beneficiar a las personas mayores de 15 años, otorgándoles el derecho a recibir educación general básica.

Multiplicáronse sin lugar a dudas las cifras de atención educativa durante la administración del Lic. Echeverría, sin embargo, el crecimiento demográfico avanzaba de la mano con aquella. Este fenómeno, aunado a la devaluación económica de 1976, brindó duro revés a la ya de por sí crítica situación educativa, toda vez que no se acababa de entender la reforma emprendida sobre los planes y programas de estudio, la cual, para nuestro punto de vista, no resolvió ni amenguó el problema, ya que dicha reforma programática y metodológica no hizo otra cosa más que sumir a los educandos en un marasmo de teorías y principios importados, que por inapropiados, redujeron el conocimiento general, iniciándose con ello una pérdida de valores históricos, sociales y culturales de la Nación que a la fecha se sufren y lamentan como un secreto a voces.

Tocaba el turno a la administración del Lic. José López Portillo, misma que se caracteriza por el lema "educación para todos" y por una gran desorganización que imperó en la Secretaría del Ramo.

El Lic. Porfirio Muñoz Ledo, es encargado de la Secretaría de Educación y una de sus primeras acciones es elaborar un Plan Nacional de Educación, el cual trazaba cuatro metas principales:

1. Afirmar el carácter democrático y popular de la educación.
2. Elevar su eficiencia para promover el desarrollo integral del hombre.
3. Vincular más estrechamente el servicio educativo al proceso de desarrollo, y
4. Comprometer en esta obra la responsabilidad de todos.

Ya en esa época el Gobierno Federal destinaba el 41% de su gasto corriente a la educación, y los Estados, en promedio, el 40% de sus erogaciones totales. Asimismo, dos tercios de las plazas comprendidas en el presupuesto de egresos de la federación se destinaban al ramo educativo y el 30% de los servidores de los gobiernos estatales laboraban en la educación.

No obstante la elaboración del Plan Nacional de Educación y los propósitos de cambio en el sistema educativo, la inestabilidad que se vivía en el seno de la Secretaría del ramo provocó la remoción del Lic. Muñoz Ledo, quien fué sustituido por el Lic. Fernando Solana.

Bajo su administración, con el fin de propiciar un mayor nivel de preparación en la educación media y superior, se crea en 1978 la Universidad Pedagógica Nacional, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública y por otra parte el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

Con ese mismo propósito, a fines de 1979 el Congreso aprueba una iniciativa de ley que adiciona el artículo 3º Constitucional, elevándose a rango constitucional la educación impartida en las Universidades autónomas. Sobre el particular, la fracción VIII adicionada señala:

"VIII. Las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado "A" del Artículo 123 de esta Constitución de manera que concuerde con la autonomía y la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere."

Otra de las acciones del Lic. José López Portillo fué la de elaborar un "Plan Global de Desarrollo" que con respecto a la educación, pretendería asegurar la educación básica de 10 años para toda la población (uno de jardín de niños, 6 de primaria y 3 de secundaria). Esta normatividad se vigoriza y sobresale cuando se dan a conocer los primeros frutos de su aplicabilidad, informándose en 1980 que se había dado acceso a todo demandante de educación básica, aumentando al 30% la atención de nivel preescolar y al 84% la educación secundaria.

Estos primeros logros y los subsecuentes se vieron empañados y desmeritados cuando llegado el primer tercio de 1982 se da la noticia de una nueva devaluación del peso mexicano, lo cual acarrea un descontrol social sin precedentes y asimismo un desprestigio histórico del régimen lopezportillista, que impide ver como positivo cualquier acto de su administración, dados los acontecimientos que se suscitaron durante su último informe de gobierno, y meses posteriores, situaciones que definitivamente influyeron en la seriedad, calidad, ánimo y deseos educativos.

Para 1982, asume la Presidencia de la República el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, quien inmediatamente designa como titular de la Secretaría de Educación Pública, al Lic. Jesús Reyes Heróles, ideólogo liberal y revolucionario que, inicialmente, analizó la caótica situación del país en materia educativa, sobre todo en su aspecto cualitativo, deserción escolar, programas obsoletos, educación indígena, etc.

Por otra parte, la administración actual elaboró en 1983 el "Plan Nacional de Desarrollo", documento en el

cual se plantean las metas y políticas aplicables durante el sexenio, las cuales permitirían valorar al final de ésta, los avances obtenidos o el estancamiento resultante en las distintas áreas de atención gubernamental.

En dicho Plan Nacional de Desarrollo, se planteó el aspecto educativo como una de las áreas prioritarias de atención y se señalaron los siguientes objetivos generales:

1. Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad;
2. Ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación; y
3. Mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación.

Para alcanzar los anteriores propósitos, fijáronse las siguientes acciones concretas:

- "
- a) Desarrollo a la cultura nacional.
 - b) Fortalecimiento de la calidad académica. Formación, superación y actualización del magisterio. Reorganización de la educación normal.
 - c) Revisión de planes y programas de estudio para la educación básica. Racionalización de la educación media superior y superior.
 - d) Impulso a la educación tecnológica.
 - e) Coordinación del sistema de educación tecnológica y universitaria, con las necesidades del país.
 - f) Impulso al deporte y a la recreación.
 - g) Integración de la educación básica.
 - h) Disminuir sustancialmente el analfabetismo y promover la educación de adultos.
 - i) Eliminación de las causas de deserción y de reprobación en la educación básica e impulso a la educación especial.
 - j) Atención a la educación rural e indígena.

- k) Descentralización y mejoramiento de la prestación de los servicios". (8)

En concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, el 8 de agosto de 1983 se expide el decreto que establece el proceso de descentralización de los servicios educativos en su nivel básico y normal, mediante la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los convenios únicos de desarrollo, con el propósito de integrar los comités consultivos para la descentralización educativa.

Por medio de este instrumento, el Ejecutivo federal y los ejecutivos estatales establecen las bases, lineamientos y mecanismos necesarios para transferir al gobierno del estado y con la intervención de éste a los municipios, los servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes, sin abandonar el gobierno federal sus funciones rectoras y de evaluación.

El Comité consultivo a que hace referencia el mencionado decreto, está integrado por el Gobernador del Estado, como presidente; un secretario técnico, a cargo del representante de la Secretaría de Educación Pública de la entidad; vocales representativos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del ISSSTE, así como un representante del Estado, quien es el encargado de los servicios educativos en la entidad y un vocal o vocales representantes de las secciones sindicales de los trabajadores federales.

Las unidades que se estructuren para la representación en el Estado, llevan el nombre de Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar.

Este ha sido quizá el logro más trascendental en materia educativa que la administración del Lic. Miguel de la Madrid ha realizado. Implica un reconocimiento expreso de que el tamaño de la infraestructura educativa nacional imposibilita se mantenga centralizada bajo vigilancia, control y administración de la Secretaría de Educación Pública y que es necesario responsabilizar de tal servicio a los gobiernos estatales y municipales, como órganos de gobierno que experimentan un trato más directo e inmediato con la colectividad y que además son los que por cuestiones lógicas, conocen perfectamente sus carencias y necesidades sobre esta materia.

Continuando con las acciones que permitan cumplir los propósitos u objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, el 23 de marzo de 1984 se publica en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo Presidencial que establece que la Educación Normal en su nivel inicial y en cualquiera

(8) "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO". 1983-1988.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 31 DE MAYO DE 1983.

de sus tipos y especialidades, tendrá el grado académico de Licenciatura, paso adelante para la tarea de dignificar la profesión docente que reiteramos, ha sido blanco de juicios y críticas constantes, sin analizar las carencias y falta de motivaciones de que es objeto.

Posteriormente, el 21 de septiembre de 1984, se publica el Plan Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1988, el cual sujeta a su observancia a las autoridades federales y estatales dentro del ámbito de sus competencias y de acuerdo a los principios de descentralización.

El mencionado Plan, reflejo de la interpretación que los estudios realizados consiguieron, prevé el logro de los siguientes objetivos:

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

En nuestra opinión, los objetivos del plan enfrentan una característica que distingue las acciones del Estado, que es la de querer atender todas las problemáticas sociales de una sola vez, situación que más que resolverlas las vuelve crónicas y permanentes y a un nivel por debajo de la media cualitativa. Quizá al atender los problemas a través de programas periódicos, por semestres, años o porqué no, hasta sexenios, que destinaran toda la energía, los recursos y las acciones a resolver un solo problema sobre la materia

hasta erradicarlo, y de igual forma iniciar la atención de otro y otro progresivamente, se lograrían mayores avances con la seguridad de que los resultados arrojarían cifras muy esperanzadoras, además de altos niveles de calidad.

El Lic. Jesús Reyes Heróles, no logró ver terminados sus fines y propósitos sobre este renglón tan importante de la vida nacional, ya que el 20 de marzo de 1985 se sabe de su fallecimiento por cuestiones de salud, quedando un hondo vacío en los corazones de muchos mexicanos que veían con buenos ojos las acciones emprendidas por tan ilustre y reconocido mexicano.

La difícil situación del país se recrudece a raíz de dos fenómenos que gravitaron hasta las entrañas de la nación: uno, natural, como lo fué el sismo que azotó al país el 19 y 20 de septiembre de 1985 y el otro la inestabilidad y caída de los precios del petróleo a nivel mundial. Los recortes presupuestales se ven inmediatamente aplicados y hasta cierto punto detienen el avance educativo al nivel que se había programado. El Lic. Miguel González Avelar quien es designado como titular de la Secretaría de Educación Pública a raíz del fallecimiento del Lic. Reyes Heróles, mantiene hasta donde le es posible el curso de los programas ya en marcha.

Dado el daño que causaron los sismos mencionados, se aprecia como fundamental apoyar el proceso de descentralización de la vida nacional, incluyendo claro está, el aspecto educativo y cultural, acercando los aspectos de planeación y administración a los gobiernos estatales y municipales.

Bajo la administración del Lic. Miguel González Avelar surge el proyecto de crear un libro de texto para el nivel secundario, en razón de la dificultad que representa el poder recabar fuentes de información, libros, enciclopedias o bibliografías de áreas y temas que se manejan en este nivel de la educación en muchos poblados y localidades de la República.

Por diversos medios se ha declarado y reconocido el bajo nivel educativo que atraviesa el país, así como la alarmante estadística de que de cada 100 alumnos que ingresan al nivel primario, sólo 7 terminan una carrera profesional, lo que da como resultado un promedio de escolaridad de 4° grado primaria, nivel que definitivamente nos rezaga de un aceptable desarrollo y producción, dado que a estas cifras hay que sumarle el número de analfabetas y adultos que no han terminado la educación primaria, realidad ésta que se conforma en un reto que se ve muy difícil de sortear.

En el cuarto informe de gobierno, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, al referirse sobre el área educativa señaló:

"Durante el ciclo escolar 1985-1986, el sistema educativo, en su modalidad escolarizada, atendió a 25.3 millones de personas lo que representa casi un tercio de la población total del país y un crecimiento sostenido de 2.2 por ciento anual en lo que va del sexenio.

En la modalidad extraescolar se brindó el servicio a dos millones de alumnos.

La educación preescolar se ha ampliado notablemente; en el ciclo anterior se atendieron 2.4 millones de alumnos y comprende ya el 60% de los niños de 5 años. Hemos mantenido la posibilidad de atender el 100% de la demanda de educación primaria, sin embargo la proporción de egresados de este nivel es todavía insatisfactorio. Poco más de la mitad de los que ingresan a primaria termina el sexto año; nos esforzamos por mejorar sustancialmente esta proporción.

En el ciclo escolar que se inicia se distribuirán 85 millones 790 mil ejemplares de libros de texto.

Durante muchos años el analfabetismo permaneció estancado en alrededor del 14% de la población mayor de 15 años. Los hemos abatido hasta el 9.2 por ciento y este año esperamos alfabetizar a un millón más de mexicanos.

La educación secundaria tuvo un incremento superior al 5%; en el bachillerato, en 8%; en la educación superior de 5% y en la enseñanza profesional de nivel medio, del 13%. Este último aumento muestra el interés especial que tenemos en la educación tecnológica porque contribuye de una manera efectiva a fomentar nuestro desarrollo. El próximo año escolar estarán funcionando 47 nuevos planteles del sistema CONALEP.

Durante 1985, el CAPFCE, construyó a través de los convenios únicos de desarrollo, 52 mil 040 espacios escolares, para continuar la expansión de los servicios educativos

El Sistema Nacional de Investigadores, que actualmente cuenta con 2 mil 242 especialistas, se amplió con la rama de ingeniería e investigación tecnológica. Se creó también el Sistema de Investigación y Educación de posgrado Tecnológico Agropecuario".

Para ello se continúan los programas de mejoramiento del magisterio y la elevación de la calidad en el servicio, todo ésto acorde al documento sobre el cual hemos ya hecho mención, llamado Plan Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, que junto con el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Federal de Educación, marcan la pauta, los fines, los lineamientos y los objetivos de quizá la más difícil tarea que enfrentan los gobiernos federal, estatal y municipal en la actualidad, dado que es el péndulo que determina el grado de desarrollo en el futuro de nuestro país. Existe mucho por hacer, pero asimismo, existe mucho por lograr.

7. LEGISLACION EN MATERIA EDUCATIVA.--

Actualmente el proceso y función educativa se encuentra regulado por una Ley especial sobre la materia, llamada "Ley Federal de Educación", la cual tiene vigencia a nivel federal, es decir, en todo el territorio de la República, amén de que cada uno de los Gobiernos Estatales tiene la facultad de expedir sus propias Leyes sobre Educación aplicables en la jurisdicción de su territorio, las cuales se aprecian inspiradas en los postulados del Artículo 3° de la Constitución Política Federal y los preceptos que establece la "Ley Federal de Educación".

Por otra parte, la política gubernamental del sexenio 1982-1988, decidió llevar a cabo una estrategia operativa nacional que quedó sustentada en el "Plan Nacional de Desarrollo", documento que diagnostica el estado actual de las áreas estratégicas nacionales y asimismo establece los propósitos, metas y lineamientos a seguir, en el trato de cada una de ellas. El fenómeno educativo quedó inmerso en este plan, mismo que actualmente es base de la acción y función educativa del país.

Asimismo, del "Plan Nacional de Desarrollo", emana un programa sectorial de mediano plazo denominado "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988", que en forma específica establece las acciones en las cuales se inspira y apoya el Estado para atender y satisfacer la demanda educativa que el país reclama.

Cada uno de estos documentos se analizan a continuación, junto con otros decretos del Ejecutivo, referentes a las acciones de Descentralización de la vida educativa nacional y otorgamiento del grado de Licenciatura a los estudios de Educación Normal.

1. LEY FEDERAL DE EDUCACION

Este ordenamiento legal fué expedido el 27 de noviembre de 1973 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año.

Está integrada de siete capítulos y 70 artículos, de los cuales transcribiremos aquellos que consideramos más relevantes para el presente estudio:

LEY FEDERAL DE EDUCACION

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Esta ley regula la educación que imparten el Estado Federación, Estados y Municipios, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

Artículo 2.- La educación es medio fundamental, para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

Artículo 3.- La educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios es un servicio público.

Artículo 4.- La aplicación de esta Ley corresponde a las autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios, en los términos que la misma establece y en los que prevean sus reglamentos.

Artículo 5.- La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, se sujetará a los principios establecidos en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tendrá las siguientes finalidades:

- I. Promover el desarrollo armónico de la personalidad para que se ejerzan en plenitud las capacidades humanas.

- II. Crear y fortalecer la conciencia de la nacionalidad y el sentido de la convivencia internacional.
- III. Alcanzar, mediante la enseñanza de la lengua nacional, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo del uso de las lenguas autóctonas.
- IV. Proteger y acrecentar los bienes y valores que constituyen el acervo cultural de la nación y hacerlos accesibles a la colectividad.
- V. Fomentar el conocimiento y el respeto a las instituciones nacionales.
- VI. Enriquecer la cultura con impulso creador y con la incorporación de ideas y valores universales.
- VII. Hacer conciencia de la necesidad de un mejor aprovechamiento social de los recursos naturales y contribuir a preservar el equilibrio ecológico.
- VIII. Promover las condiciones sociales que lleven a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales, dentro de un régimen de libertad.
- IX. Hacer conciencia sobre la necesidad de una planeación familiar con respecto a la dignidad humana y sin menoscabo de la libertad.
- X. Vigorizar los hábitos intelectuales que permiten el análisis objetivo de la realidad.
- XI. Propiciar las condiciones indispensables para el impulso de la investigación, la creación artística y la difusión de la cultura.
- XII. Lograr que las experiencias y conocimientos obtenidos al adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, se integren de tal modo que se armonicen tradición e innovación.
- XIII. Fomentar y orientar la actividad científica y tecnológica de manera que responda a las necesidades del desarrollo nacional independiente.
- XIV. Infundir el conocimiento de la democracia como forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones orientadas al mejoramiento de la sociedad.

XV. Promover las actitudes solidarias para el logro de una vida social justa, y

XVI. Enaltecer los derechos individuales y sociales y postular la paz universal, basada en el reconocimiento de los derechos económicos, políticos y sociales de las naciones.

Artículo 8.- El criterio que orientará a la educación que imparta el Estado y a toda la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o campesinos se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Artículo 9.- Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos.

Artículo 11.- Los beneficiados directamente por los servicios educativos deberán prestar servicio social, en los casos y términos de las disposiciones reglamentarias correspondientes. En éstas se preverá la prestación del servicio social como requisito previo para obtener título o grado académico.

Artículo 12.- La educación que imparta el Estado será gratuita. las donaciones destinadas a la educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.

Artículo 13.- Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares.

CAPITULO II

SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Artículo 15.- El sistema educativo nacional comprende de los tipos elemental, medio y superior en sus modalidades escolar y extraescolar.

En estos tipos y modalidades podrán impartirse cursos de actualización y especialización.

El sistema educativo nacional comprende, además, la educación especial o la de cualquier otro tipo y modalidad que se imparta de acuerdo con las necesidades educativas de la población y las características particulares de los grupos que la integran.

Artículo 16.- El tipo elemental está compuesto por la educación preescolar y la primaria.

La educación preescolar no constituye antecedente obligatorio de la primaria.

La educación primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República.

Artículo 17.- El tipo medio tiene carácter formativo y terminal y comprende la educación secundaria y el bachillerato.

Artículo 18.- El tipo superior está compuesto por la licenciatura y los grados académicos de maestría y doctorado.

En este tipo podrán introducirse opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura.

En el tipo superior queda comprendida la educación normal en todos sus grados y especialidades.

Artículo 20.- El fin primordial del proceso educativo es la formación del educando. Para que éste logre el desarrollo armónico de su personalidad, debe asegurársele la participación activa en dicho proceso, estimulando su iniciativa, su sentido de responsabilidad social y su espíritu creador.

Artículo 21.- El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Deben proporcionársele los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.

Artículo 22.- Los establecimientos educativos deberán vincularse activa y constantemente con la comunidad.

CAPITULO III

DISTRIBUCION DE LA FUNCION EDUCATIVA

Artículo 24.- La función educativa comprende:

- I. Promover, establecer, organizar, dirigir y sostener los servicios educativos, científicos y artísticos de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales.
- II. Formular planes y programas de estudio, procedimientos de evaluación y sugerir orientaciones sobre la aplicación de métodos educativos.
- III. Editar libros y producir otros materiales didácticos.
- IV. Establecer y promover servicios educativos que faciliten a los educadores la formación que les permita su constante perfeccionamiento.
- V. Promover permanentemente la investigación que permita la innovación educativa.
- VI. Incrementar los medios y procedimientos de la investigación científica.
- VII. Fomentar y difundir las actividades culturales en todas sus manifestaciones.
- VIII. Realizar campañas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y económicos de la población y, en especial, los de las zonas rurales y urbanas marginadas;
- IX. Expedir constancia y certificados de estudio, otorgar diplomas, títulos y grados académicos.
- X. Revalidar y establecer equivalencias de estudios;
- XI. Otorgar, negar o revocar autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier otro tipo o grado destinada a obreros o campesinos.

Artículo 22.- Los establecimientos educativos deberán vincularse activa y constantemente con la comunidad.

CAPITULO III

DISTRIBUCION DE LA FUNCION EDUCATIVA

Artículo 24.- La función educativa comprende:

- I. Promover, establecer, organizar, dirigir y sostener los servicios educativos, científicos y artísticos de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales.
- II. Formular planes y programas de estudio, procedimientos de evaluación y sugerir orientaciones sobre la aplicación de métodos educativos.
- III. Editar libros y producir otros materiales didácticos.
- IV. Establecer y promover servicios educativos que faciliten a los educadores la formación que les permita su constante perfeccionamiento.
- V. Promover permanentemente la investigación que permita la innovación educativa.
- VI. Incrementar los medios y procedimientos de la investigación científica.
- VII. Fomentar y difundir las actividades culturales en todas sus manifestaciones.
- VIII. Realizar campañas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y económicos de la población y, en especial, los de las zonas rurales y urbanas marginadas;
- IX. Expedir constancia y certificados de estudio, otorgar diplomas, títulos y grados académicos.
- X. Revalidar y establecer equivalencias de estudios;
- XI. Otorgar, negar o revocar autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier otro tipo o grado destinada a obreros o campesinos.

- XII. Otorgar, negar o retirar discrecionalmente validez oficial a estudios distintos de los especificados en la fracción anterior, que impartan los particulares.
- XIII. Vigilar que la educación que impartan los particulares se sujete a las disposiciones de la ley; y
- XIV Las demás actividades que con tal carácter establecen esta ley y otras disposiciones legales.

Artículo 25.- Compete al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública:

- I. Prestar en toda la República el servicio público educacional sin perjuicio de la concurrencia de los estados y municipios y de otras dependencias del Ejecutivo Federal, conforme a las leyes aplicables.
- II. Promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional.
- 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.
- IV. Autorizar el uso del material educativo para primaria, secundaria y normal y para cualquier tipo o grado de enseñanza destinada a obreros o a campesinos.
- V. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria.
- VI. Establecer un registro nacional de educandos, educadores, títulos académicos y establecimientos educativos.
- VII. Establecer un sistema nacional de créditos que facilite el tránsito del educando de una modalidad o tipo educativo a otro.
- VIII. Intervenir en la formulación de planes de cooperación internacional en materia de docencia, investigación y difusión cultural.

- IX. Vigilar en toda la República el cumplimiento de esta ley y sus disposiciones reglamentarias; y
- X. Ejercer las demás atribuciones que le confieren esta ley y otras disposiciones legales.

Artículo 26.- Habrá un Consejo Nacional Técnico de la Educación que será órgano de consulta de la Secretaría de Educación Pública y de las entidades federativas, cuando éstas lo soliciten y que se encargará de proponer planes y programas de estudio y políticas educativas.

El Consejo se integrará con representantes de las instituciones públicas que participen en la educación nacional.

Artículo 28.- Los servicios educativos de cualquier tipo y modalidad que en los términos de esta ley establezcan los estados y los municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones, quedarán bajo su dirección técnica y administrativa.

Artículo 29.- La Federación podrá celebrar con los estados y los municipios convenios para coordinar o unificar los servicios educativos.

Artículo 30.- La educación que imparta el Estado en el Distrito Federal corresponde en sus aspectos técnicos y administrativos, a la Secretaría de Educación Pública en la inteligencia de que el Gobierno del Distrito Federal destinará para dicho servicio no menos del quince por ciento de su presupuesto de egresos.

Artículo 32.- Los particulares podrán impartir educación de cualquier tipo y modalidad. Para que los estudios realizados tengan validez oficial deberán obtener el reconocimiento del Estado y sujetarse a las disposiciones de esta ley.

Por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, deberá obtenerse previamente en cada caso la autorización expresa del Estado.

Artículo 33.- Los gobiernos de los estados podrán, dentro de sus respectivas jurisdicciones, otorgar, negar o revocar la autorización a particulares para que impartan educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos.

Artículo 34.- Los gobiernos de los estados podrán otorgar, negar o retirar dentro de sus respectivas jurisdicciones el reconocimiento de validez oficial a estudios destinados de los especificados en el artículo anterior que impartan los particulares.

Artículo 35.- La autorización a particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, así como el reconocimiento de validez oficial de estudios destinados de los anteriores podrán ser otorgados por la Secretaría de Educación Pública o el gobierno del Estado correspondiente cuando los solicitantes satisfagan los siguientes requisitos:

- I. Ajustar sus actividades y enseñanza a lo dispuesto por el artículo 5 de esta ley;
- II. Sujetarse a los planes y programas que señale la Secretaría de Educación Pública.
- III. Impartir educación con personal que acredite preparación profesional.
- iv. Contar con edificio adecuado, laboratorios, talleres, bibliotecas, campos deportivos y demás instalaciones necesarias, que satisfagan las condiciones higiénicas y pedagógicas que el Estado determine.
- V. Facilitar la vigilancia que el Estado ejerce en materia educativa.
- VI. Proporcionar becas en los términos de las disposiciones relativas; y
- VII. Sujetarse a las condiciones que se establezcan en los acuerdos y demás disposiciones que dicten las autoridades educativas.

Artículo 39.- La negativa o la renovación de la autorización otorgada a particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal y de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos produce efectos de clausura del servicio educativo.

La autoridad que dicte la resolución adoptará las medidas que sean necesarias para evitar perjuicios a los educandos.

Artículo 40.- Para retirar reconocimiento de validez oficial a estudios impartidos por particulares en tipos distintos a la educación primaria, secundaria y normal

y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos.

CAPITULO IV

PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO

Artículo 43.- La educación se realiza mediante un proceso que comprende la enseñanza, el aprendizaje, la investigación y la difusión.

Artículo 44.- El proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores; desarrollará la capacidad y las aptitudes de los educandos para aprender por sí mismos y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas.

Artículo 47.- La evaluación educativa será periódica, comprenderá la medición de los conocimientos de los educandos en lo individual y determinará si los planes y programas responden a la evolución histórico-social del país y a las necesidades nacionales y regionales.

CAPITULO V

DERECHOS Y OBLIGACIONES EN MATERIA EDUCATIVA

Artículo 48.- Los habitantes del país tienen derecho a las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, sin más limitación que satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones relativas.

Artículo 52.- Son derechos de quienes ejercen la Patria Potestad o la tutela:

- I. Obtener la inscripción escolar necesaria para que sus hijos o pupilos menores de edad reciban la educación primaria.
- II. Participar a las autoridades escolares cualquier problema relacionado con la educación de sus hijos o pupilos a fin de que aquellas se avoquen a la solución.

- III. Cooperar con las autoridades escolares en el mejoramiento de los educandos y de los establecimientos; y
- IV. Formar parte de las asociaciones de padres de familia.

Artículo 53.- Son obligaciones de quienes ejercen la Patria potestad o la tutela:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos menores de quince años reciban la educación primaria.
- II. Colaborar con las instituciones educativas en las actividades que éstas realicen; y
- III. Participar, de acuerdo con los educadores en el tratamiento de los problemas de conducta o de aprendizaje.

Artículo 54.- Las asociaciones de Padres de Familia tendrán por objeto:

- I. Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados.
- II. Colaborar en el mejoramiento de la comunidad escolar y proponer a las autoridades las medidas que estimen conducentes.
- III. Participar en la aplicación de las cooperaciones en numerario, bienes y servicios que las asociaciones hagan al establecimiento escolar.

Artículo 55.- Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos técnicos y administrativos de los establecimientos educativos.

Artículo 57.- Las negociaciones o empresas a que se refiere la fracción XII del apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están obligadas a establecer y sostener escuelas cuando el número de educandos que la requiera sea mayor de veinte. Estos planteles quedarán bajo la dirección técnica y administrativa de la Secretaría de Educación Pública.

CAPITULO VI

VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS

Artículo 60.- Los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional tendrán validez en toda la República.

Artículo 61.- Revalidación de estudios es la validez oficial que se otorga a los realizados en planteles que no forman parte del sistema educativo nacional. (9)

Como puede observarse, la ley en análisis se aprecia impregnada de bellos e interesantes conceptos, quizá porque bello es el proceso que regula, y cabe hacer un análisis somero sobre algunos aspectos que destacan para nuestro estudio.

En principio, del Capítulo I, que nos habla de las disposiciones generales de la ley, destaca la definición sobre educación que establece el artículo 2º, otorgándole tres calidades muy certeras, como son: medio, proceso y factor de sabiduría y conocimientos. Si combináramos estos tres adjetivos del fenómeno educativo con el del artículo 3º de la misma ley que lo sitúa como un servicio público, podemos concluir el por qué para el Estado representa un área estratégica y de interés social, ya que de dicho fenómeno depende en mucho el devenir histórico, social y cultural de la Nación.

Por otra parte, se establece la competencia de los tres niveles de gobierno en la aplicación de la ley, el carácter laico y científico que debe prevalecer en el proceso educativo, la obligatoriedad del servicio social, el carácter gratuito del servicio educativo y las finalidades específicas a lograrse a través del mismo.

El Capítulo II nos hace mención de los tipos y niveles que componen el sistema educativo nacional, de los fines a alcanzarse en el educando, reconociendo la labor del maestro en la función educacional y además establece la prerrogativa de vincular a los establecimientos educativos con el medio circundante, cobrando este precepto una gran fuerza, toda vez que en la actualidad se requiere una participación masiva de todos los sectores para poder sacar adelante el rezago educativo existente.

El Capítulo III nos hace mención de las atribuciones y funciones educativas que tiene el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Educación Pública, así como de la existencia y atribuciones del Consejo Nacional Técnico de la

Educación como órgano consultivo. En este capítulo destacan los Artículos 28 y 29 que nos hacen referencia a los Municipios, regulando la posibilidad de que éstos establezcan servicios educativos dentro de su jurisdicción, los cuales quedarían bajo su dirección y control propio; apoyando esta atribución si deja abierta la posibilidad de la existencia de convenios, con la Secretaría de Educación Pública para coordinar y unificar dichos servicios.

Asimismo, en este capítulo quedan inmersos los artículos que regulan la intervención de los particulares en la prestación del servicio educativo y los que responsabilizan al Ejecutivo Federal y gobiernos estatales sobre otorgamiento, revocación o negación de la autorización a los particulares de prestar dichos servicios.

El Capítulo IV, nos permite percatarnos de las fases que conforman al proceso educativo, las bases y principios que lo sustentan, la importancia de los programas y planes de estudio para lograr eficientizar el mencionado proceso educativo.

En lo que respecta al Capítulo V, los preceptos que lo conforman hacen referencia a la calidad desinteresada, nacional y general de que goza el fenómeno educativo y así también establece los derechos y obligaciones sobre esta materia que recaen sobre las personas que ejercen la patria potestad y tutela, faltando, para nuestro gusto, una mayor participación de éstos en los aspectos técnicos que rigen a la educación, ya que ellos, por formar parte directa del "triángulo" educativo, podrían vertir propuestas y elevar opiniones benéficas que permitieran fortalecer los planes y programas de estudio, haciéndolos más acordes y apropiados a los requerimientos de los educandos, de la sociedad y del país entero.

2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

En el año de 1983 la administración del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, a resultas de una profunda y metódica consulta popular, y con el fin de dirigir las acciones oficiales en forma democrática y planificada, elaboró el documento denominado "Plan Nacional de Desarrollo", mismo que en referencia a la Educación, contiene un diagnóstico real, crudo y quizá alarmante del estado actual educativo del país; dichos datos son tan precisos y claros que nos permitimos transcribir aquellos que para nuestro estudio cobran indiscutible importancia:

De los ideales que establece el Artículo 3° Constitucional, de los planteamientos recogidos durante el proceso de consulta popular y del ideario político del Gobierno, se desprenden tres propósitos fundamentales para el sector educativo:

" Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana.

Ampliar el acceso de todos los mexicanos a oportunidades educativas y a los bienes culturales, deportivos y de recreación.

Mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación." (10)

Como se deduce del texto transcrito, el Plan Nacional de Desarrollo se convierte en un documento sin precedentes ya que su contenido se aprecia hasta quizá contrario a lo costumbrista, lo que nos hace reflexionar sobre la seriedad del problema educativo nacional y la necesidad de concientizarnos para buscar los más idóneos procedimientos y métodos que permitan elevar su calidad y capacidad de atención.

De los datos y consideraciones inmersas en el documento que se analiza, uno sobresale para el tema de investigación, siendo el referente a los porcentajes de participación en el proceso educativo, que hace destacar la participación federal por sobre la de los gobiernos estatales y particulares.

Efectivamente, y como ya hemos hecho mención en alguna parte de este trabajo, a raíz del mandato del Lic. Vasconcelos, la Secretaría de Educación Pública asume una labor magnánime en el proceso educativo nacional, orillada por las necesidades propias de la época y situación que vivía el país; sin embargo, en la actualidad, sostener más del 80% de la infraestructura educativa, sólo puede acarrear atrofismos y estancamientos, dado que estamos hablando de un área que debe estar en permanente atención y adecuación con el medio donde se verifica.

Significativo también se vuelve, el darnos cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo no considera a los Municipios ningún porcentaje de participación en el proceso educativo y si en cambio, aunque muy reducido a los particulares, situación que definitivamente debe resarcirse otorgándole participación directa en el fenómeno, al tercer nivel gubernamental.

(10) "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO". 1983-1988.
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 31 DE MAYO DE 1983.

"La calidad de la enseñanza se ha rezagado con respecto a la expansión del sistema, aunque se ofrece la educación primaria prácticamente, a todos los niños que solicitan inscripción, este nivel muestra serias deficiencias en cuanto a calidad, con altos índices de deserción y reprobación si bien de 1976 al momento actual se aumentó el índice de niños que concluyen la primaria, pasando del 46 al 55 por ciento, aún es mucho lo que debe hacerse. En las zonas indígenas no se consigue todavía rebasar el 20 por ciento".

"No obstante el significativo impulso dado a la educación por los gobiernos de la Revolución, el acceso a las oportunidades educativas se ofrece aún en forma inequitativa entre grupos sociales y regiones, afectando las posibilidades del alumno de concluir sus estudios, reforzando las desigualdades y limitando las posibilidades de progreso".

"La centralización excesiva de la administración de los servicios educativos ha obstaculizado el cabal ejercicio de la acción normativa de la Secretaría de Educación Pública y la creatividad pedagógica y Administrativa de profesores, inspectores y funcionarios".

"La planta física del sistema educativo, representada por 91 mil 525 escuelas federales y 19 mil 893 estatales, no se utiliza en toda su capacidad, en especial sus talleres y laboratorios; la escuela no se ha transformado en espacio de uso comunitario generalizado, y no se ha logrado que la comunidad se responsabilice satisfactoriamente de su cuidado y mantenimiento".

"El Gobierno Federal aporta actualmente cerca de 80 por ciento del gasto educativo total, el cual ascendió en 1982 a 385 mil millones de pesos, que se ve representa una cifra del orden del 12 por ciento del presupuesto federal y un aumento real del 100 por ciento respecto a 1977. Son evidentes las diferencias de las aportaciones del Gobierno Federal, las entidades federativas y los particulares. En 1980, las proporciones respectivas eran del 78, 18 y 4 por ciento. La aportación federal tiende a incrementarse, la estatal muestra un leve crecimiento y la particular ha disminuído. Tal situación hace urgente la necesidad de buscar fuentes alternas de financiamiento y una más adecuada y racional distribución".

El Plan Nacional de Desarrollo, como lo hemos mencionado, se convierte actualmente en el timón y la brújula de las acciones gubernamentales, ya que en él se precisa "el que" se quiere lograr y "como" se espera lograrlo, significándose por su sencillez, claridad y realismo con que encara el problema educativo, al cual, concientizadamente, se le deja de dar un trato demagógico y capoteador, sustituyendo estos "canales" de antaño, por los de "conceptos y datos verdaderos", así como acciones y objetivos más directos que se detallan y desarrollan profunda y específicamente en el "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988", documento regulador de los objetivos marcados en el Plan Nacional de Desarrollo, que a continuación referiremos.

3. PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE 1984-1988

Este instrumento regulador específico de las acciones educativas del Estado, fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 21 de septiembre de 1984.

En su parte de considerandos, menciona genéricamente que los gobiernos de la Revolución han en todo tiempo considerado al fenómeno educativo como fundamental aspecto de atención y que con el paso de éste, se ha desarrollado una imponente infraestructura que en sus posibilidades ha desarrollado contrastantemente la educación del pueblo en comparación con la situación que imperaba a inicios de siglo. En seguida, evalúa las acciones y esfuerzos realizados y sintetiza el estado actual mediante el siguiente texto:

"Que es de reconocerse que, a pesar de este desarrollo, se han conservado prácticas y esquemas caducos, se han mantenido líneas de acción sin autocrítica reformadora, se ha dado lugar a hipertrofias y atrofiyas y, en algunas áreas, se ha caído en la inacción; por ello se requiere un nuevo y magno esfuerzo educativo para fortalecer y acendrar nuestro nacionalismo y reafirmar nuestra autonomía".

"Que en tales condiciones y de acuerdo con los principios y normas que nos rigen, las actuales circunstancias del país demandan una Revolución Educativa, que se proponga superar inercias, vencer el conformismo y recuperar la perspectiva de largo plazo;" (11)

(11) PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE 1984-1988. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1984.

Cabe hacer mención que el contenido del texto anterior, incluye el término Revolución Educativa, con el cual se ha entitulado la nueva faceta de estrategias del Estado en este servicio público.

También en esta parte de considerandos, el texto define cuales son los objetivos del Programa, que a saber, son:

Elevar la calidad de la educación en todos sus niveles.

Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso social a los servicios educativos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos.

Vincular la educación con los requerimientos que plantea el desarrollo nacional.

Descentralizar la educación, básica y normal y desconcentrar la educación superior, la cultura y la investigación.

Mejorar y ampliar los servicios de educación física, deporte y recreación, y

Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.

La estrategia que se ha seguido, su continuación planificada y los entes en quienes descansa ésta, se determinan en los dos siguientes párrafos incluidos en la parte que estamos analizando:

"Que en el transcurso de la actual administración, ya se han dado varios pasos para acometer tales objetivos, como es el caso de la descentralización de la educación básica y normal, concebida como línea fundamental de acción para combatir la hipertrofia a la que ha llegado el sistema educativo, de manera que la administración de los servicios respectivos, quede encomendada a las entidades federativas, sin perjuicio de que la normatividad y planeación de todo el sistema se mantenga en la instancia federal;"

"Que en el desarrollo de las acciones a realizar para la ejecución del programa, es necesario contar con la participación de los maestros, sin cuya inter-

vención no podrá llevarse adelante la Revolución Educativa planteada, así como de los estados y municipios y de los sectores de la sociedad cuyo ámbito de acción se relacione con el logro de los objetivos de dicho programa".

Por otra parte, el Artículo 3° del Decreto bajo análisis, establece:

"En el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, se propondrá a los Gobiernos de los Estados la celebración de acuerdos de coordinación para la ejecución de las acciones que habrán de realizarse en cada entidad federativa y que competan a ambos ordenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios y conforme a los procedimientos, criterios y lineamientos que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto".

No obstante que el precepto transcrito considera la participación de los municipios en los acuerdos de coordinación del sistema educativo, como se verá más adelante, en la práctica se les deja rezagados, ya que en dichos convenios únicamente intervienen como partes, la Federación representada por la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno Estatal, a través del Gobernador. Es más, ni siquiera en la integración del Consejo Estatal de Educación tienen injerencia ni representatividad los órganos municipales, aberración que contradice los propósitos asentados en el presente Programa, ya que como también más adelante se ventilará, existe un reconocimiento expreso de la necesidad de que esta instancia de gobierno participe directamente en el grave y permanente problema educativo que impera en el país.

La segunda parte del Programa presenta un diagnóstico profundo y detallador de la realidad educativa del país, mencionando razonamientos, conceptos y cifras actualizadas, tristes y crudas, en cada renglón educacional, permitiéndonos sintetizar dicha parte, transcribiendo párrafos medulares que se refieren a cada uno de los niveles educativos:

1. Preescolar.-

"Pese al fuerte impulso que se ha dado en la educación preescolar en épocas recientes, en el ciclo 1983-1988, sólo se pudo atender al 47% de los niños de cinco años y al 32% de los de cuatro. Esto destaca la necesidad de ampliar la cobertura en este nivel, sobre todo si se toma en cuenta que los elevados índices de reprobación en los

primeros tres años de la primaria, disminuyen cuando el alumno ha cursado dicho nivel".

2. Primaria.-

"Resultado del constante empeño de los gobiernos de la Revolución por ofrecer igualdad de oportunidad de ingreso a la educación primaria, en 1980 se logró la capacidad para satisfacer la demanda efectiva. Ese año la matrícula alcanzó los 14.7 millones de escolares. Desde entonces se ofrece el servicio a todo el que lo demande. Sin embargo, persiste un problema de fondo que atañe a la eficiencia de este nivel. El esfuerzo concentrado en la cobertura del servicio, postergó a un segundo plano, la atención del aprovechamiento escolar".

3. Secundaria.-

"La educación secundaria ha experimentado una expansión considerable. En 1950 habían inscritos 69547 alumnos en 411 escuelas. Entre ese año y 1970 la matrícula aumentó 16 veces y las escuelas 10; de 1970 a 1983 las cifras absolutas pasaron de 1.1 a 3.8 millones de alumnos y de 4123 a 13590 escuelas. Para 1983 el índice de atención a la demanda llegó al 85% y la eficiencia terminal alcanzó el 74%.

4. Media Superior.-

"La educación media superior no ha encontrado su cauce, pues enfrenta una situación crítica por la ausencia de bases comunes mínimas que regulen su funcionamiento, crecimiento y articulación con el nivel medio básico y con el superior. La confluencia de bachilleratos ubicados en universidades autónomas, en instituciones directamente dependientes de organismos federales, centralizados o descentralizados, así como de los gobiernos estatales, ha contribuido a la diversidad de programas de estudio que confunde panorama y propósitos de este nivel educativo. En la actualidad, y ello demuestra la gravedad del problema, existen más de 150 programas y planes de estudio".

5. Superior.-

"De 1970 a 1983 el total de alumnos se multiplicó por cuatro para llegar a poco menos de un millón, y el número de escuelas casi se triplicó, sobrepasando las mil".

"Sin embargo, la cantidad no se ha visto acompañada por la calidad, ni el crecimiento se ha traducido en el número y tipo de profesionales que el país requiere, pues la atención a la demanda de educación superior se ha centrado en las carreras de corte tradicional. Los planes y programas no se actualizan en forma periódica y de acuerdo con la concepción de un sistema integral de educación universitaria y las necesidades del entorno de cada institución".

6. Educación Normal.-

"La adecuada formación de los maestros constituye, sin duda alguna, la espina dorsal de todo sistema educativo. Cuando el desempeño en este ámbito coincide con altos criterios de calidad, la educación se apoya en cimientos seguros. La sólida formación magisterial se traduce en la sólida formación del educando. La educación normal de nuestro país, sin embargo, enfrenta grandes problemas que afectan su eficacia y limitan la transmisión de conocimientos. No existe una correspondencia óptima entre los planes-programas de estudio de normal y los de educación preescolar, primaria y secundaria, donde los egresados de aquellos realizarán su ejercicio profesional. No obstante los esfuerzos por regular el crecimiento de la matrícula de educación normal primaria, se ha vuelto crítica la desarticulación entre la oferta y la demanda de sus egresados. Además, la formación de profesores para la educación preescolar, especial artística y física es insuficiente, y en el caso de la educación indígena y de adultos, virtualmente inexistente".

7. Educación Indígena.-

"Respecto a la educación indígena en el ciclo 1983-1984 se brinda el servicio a 155,592 niños en preescolar y a 432,309 en primaria. En el periodo 1979-1983 la matrícula escolar de estos servicios creció a tasas anuales promedio de 14 y 7% respectivamente. Este notable dinamismo no corrió al parejo con el mejoramiento cualitativo del servicio, entre otras causas, por la ausencia de una definición clara de objetivos, que tomara en cuenta la formación integral de los educandos y el respeto y preservación de sus culturas. Es patente, asimismo, lo inadecuado de planes y programas de estudio para responder adecuadamente a las características y necesidades educativas y culturales de las etnias. Además, no sólo son insuficientes los apoyos didácticos y asistenciales, sino que la preparación de los docentes es improvisada y defectuosa.

8. Educación Especial.-

"Pese a que la población atendida por este servicio se incrementó en los últimos años en casi 400%, la inscripción actual de 111 mil educandos, es la que se estima, ya que no se ha identificado con precisión su universo, representa menos del 4% de la demanda potencial".

9. Analfabetismo y Educación para Adultos.-

"Es evidente que los servicios educativos padecen serias deficiencias para atender a la población en edad escolar. Pero más grave aún, para el desarrollo social y económico del país, es la problemática que presenta la población que no tuvo acceso o desertó en algunos de los grados de la educación básica".

"Las causas que explican la existencia de 5.7 millones de analfabetos, los 15 millones que no han concluido la educación primaria y los 7 que no han concluido la secundaria son: lo precario de los servicios educativos en zonas deprimidas, la marginalidad económica y social, el desuso de la lecto-escritura, y la insuficiencia en épocas pasadas de servicios educativos, particularmente de primaria. Pese a los esfuerzos y a los recursos invertidos, en 1983 sólo se logró alfabetizar a cerca de 500 mil personas y únicamente 13,200 completaron sus estudios de primaria y secundaria para adultos".

"En resumen, en la actualidad alrededor de 22 millones de personas mayores de 15 años, es decir, más del 27% del total de la población del país, no cuenta con el mínimo de educación formal que históricamente se ha propuesto la Nación, ni está en la posibilidad de aprovechar los servicios regulares de la educación elemental".

10. Métodos y Programas de Estudio.-

"En los niveles de educación primaria y secundaria, han prevalecido modelos diseñados para el medio urbano, sin contribuir debidamente a la solución de los requerimientos de una gran parte de la población rural. Esto se observa no sólo en la oferta del servicio, sino también en los aspectos técnico-pedagógicos. Los contenidos, metodologías, recursos didácticos, materiales y calendarios escolares, no corresponden a las características del medio rural".

"Los contenidos, metodología, organización y finalidades de la educación preescolar, primaria y secundaria, muestran la falta de coordinación, sistematización y articulación pedagógica entre los niveles".

"Los programas no responden en forma adecuada a las peculiaridades regionales ni a los requerimientos de la sociedad, dada la deficiente enseñanza de las ciencias, la tecnología, la historia nacional, la literatura, la gramática y la formación de la sensibilidad artística de los educandos. Es particularmente grave el caso de las matemáticas, que son una de las causas fundamentales de reprobación o deserción".

Como colofón a esta parte de diagnóstico del sistema educativo el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, elabora una secuencia sobre la eficiencia terminal de cada nivel, misma que por provenir de fuentes oficiales, asume una gran relevancia en el presente estudio; el documento señala:

"Los 24.5 millones de alumnos inscritos en este último ciclo escolar representan la tercera parte de la población total del país".

"Debido a distintos factores internos y externos del sistema educativo, la eficiencia terminal de los diversos niveles muestra grandes disparidades. Así, de cada 100 niños que ingresan a primaria, 52 terminan el sexto grado. De los egresados de primaria, el 85% se inscribe en secundaria, en donde sólo el 74% completa estos estudios. De los egresados de secundaria, el 65.5% se inscriben en bachillerato, el 3.3% en normal y el 17.1% en carreras terminales medias. De los que se inscriben en bachillerato concluye el 78.4%; y en las carreras terminales medias el 39.8%. A las carreras de licenciatura se inscribe el 85.4% de los egresados de bachillerato y sólo la mitad termina estos estudios. Pese al gran esfuerzo realizado, el promedio nacional de escolaridad no llega al quinto grado de primaria. Este dato, aunado al número de analfabetas y de adultos que no han terminado la primaria y la secundaria (5.7% y 22 millones respectivamente), revela un gran reto al que deben enfrentarse tanto el sistema educativo como la sociedad en conjunto".

Sin lugar a dudas los párrafos transcritos impiden se realice un proceso de interpretación sobre los mismos, dado que su transparencia y fundamentación lo imposibilita. Solamente deseamos destacar los últimos renglones que se refieren al reto educativo actual, ya que efectivamente coincidimos en que la realidad palpable hace necesaria la

conciencia ciudadana de la magnitud del mal que nos aqueja, situación que descarta el seguir agazapado bajo el manto paternalista del Estado.

Posteriormente, el Plan Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, desarrolla en forma más detallada los objetivos ya señalados de la Revolución Educativa, así como los lineamientos y estrategias a seguir y las metas sustantivas a alcanzar en cada uno de los 17 Programas----- que se estructuran en el mismo documento, con respecto a todas aquellas áreas inherentes al fenómeno educativo, que a saber son:

...VI. Programas.

1. Coordinación de las acciones del Sector.
2. Planeación y Programación educativa.
3. Educación básica.
4. Educación rural e indígena.
5. Educación inicial y especial.
6. Educación para adultos.
7. Formación, superación y actualización del magisterio.
8. Investigación aplicada y desarrollo experimental en educación.
9. Descentralización de los servicios educativos.
10. Reordenación del sistema de educación universitaria.
11. Impulso al sistema de educación tecnológica.
12. Vinculación de la investigación tecnológica y universitaria con las necesidades del país.
13. Preservación, impulso y difusión de la cultura.
14. Impulso a la educación física, el deporte y la recreación.
15. Ampliación y mejoramiento de la planta física.

16. Servicios de apoyo.
17. Administración de los recursos del Sector."

Sin lugar a dudas el Plan Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, fué elaborado en base a la realidad educativa del país, toda vez que sus caracterizaciones, objetivos, líneas de acción y metas de cada programa, están dirigidos a puntos eminentemente desatendidos o anquilosados, hechos que se significan y cobran relevancia por apreciarse en ellos una decidida valoración de la materia educativa, lo cual, de proseguirse, estamos seguros coadyuvará en forma muy importante al fortalecimiento y saneamiento de esta área tan importante en la vida nacional.

Para concluir el análisis de este documento, vamos a permitirnos transcribir los siguientes párrafos que se relacionan directamente con la descentralización educativa y que coinciden perfectamente con los objetivos del presente trabajo, situación que nos satisface enormemente porque son conceptos emanados de criterio gubernamental actual:

" Dados los problemas que se derivan de la centralización e hipertrofia a que ha llegado el sistema educativo, razones de orden pedagógico y administrativo aconsejan volver al esquema original de la Constitución de 1917, en el cual la responsabilidad de la enseñanza básica recaía en los gobiernos estatales y municipales.

La Revolución Educativa se propone descentralizar y desconcentrar la educación, la investigación y la cultura de tal manera que éstas se beneficien de la capacidad de atención de las autoridades estatales y municipales, e incluso de la propia comunidad. La normatividad, en el caso de la educación básica, seguirá siendo federal, pero serán aquellas quienes respondan a las necesidades y peculiaridades de cada estado. Así se contribuirá al fortalecimiento de las partes constitutivas de nuestro Pacto Federal. En esta medida se sentarán las bases de apoyo necesarias para el desarrollo regional y la Descentralización de la Vida Nacional.

La educación, la investigación y la cultura se constituirán así en un proceso social permanente y descentralizado, que fortalezca a las partes del todo nacional, apoyando su desarrollo integral; que disminuya y en lo posible elimine las desigualdades entre regiones e individuos; que acerque la investigación a las necesidades de cada entorno socioeconómico y vincule más esta actividad de interés na-

cional con la docencia; y que reconozca la realidad pluricultural del país".

4.- DECRETO QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS A QUE SE SUJETARAN LAS ACCIONES DE DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS FEDERALES DE EDUCACION BASICA Y NORMAL

El documento en análisis apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1984, y en sus "considerandos", además de manejar a la descentralización de los servicios educativos como un aspecto prioritario para el gobierno en esta área, también establece cuales serán los resultados de este fenómeno, a señalar:

"Que de las 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 servicios de educación básica y normal que actualmente presta la Federación;

Que la eficiencia y 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".

Asimismo, los siete artículos que integran el decreto de referencia, establecen puntos muy interesantes con respecto a las tareas descentralizadoras, siendo su texto el siguiente:

"ARTICULO 1°. 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 celebren con los gobiernos de las entidades federativas.

ARTICULO 2°. Los acuerdos de coordinación preverían al establecimiento de modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales de educación básica y normal y de los res-

pectivos 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 3°. Las medidas que para 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 3° constitucional y la Ley Federal de la 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 en 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 Trabajo 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 4°. 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 5°. 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, respetando la autonomía de las organizaciones sindicales y previa la invitación que les formulen, garantizarían la participación en su seno de los representantes de los trabajadores de la educación.

ARTICULO 6°. 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, con sujeción a los planes y programas que establezca la Secretaría de Educación Pública.

ARTICULO 7°. 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 y su manejo y administración estarán sujetos a las disposiciones legales y administrativas federales. " (12)

Del contenido de los artículos anteriores podemos resumir los siguientes aspectos:

- a) Se conservan o mantienen:
 1. Los postulados y principios del Artículo 3° Constitucional y la Ley Federal de Educación.
 2. Las facultades de la Secretaría de Educación Pública para formular los planes y programas y sobre el control, supervisión y evaluación del sistema educativo.

3. El régimen jurídico-administrativo de los servicios federales en nivel básico y normal.
4. El régimen jurídico laboral de los trabajadores, tanto federales como estatales.
5. Las facultades de la Comisión Mixta de Escalafón y Comisión Mixta de Cambios.

b) Se crean:

1. Un Consejo Estatal de Educación Pública en cada entidad federativa, presidido por el Gobernador del Estado, e integrado por representantes de dependencias federales, estatales y de los trabajadores de la Educación; dicho Consejo se encargaría de promover las acciones necesarias para el fenómeno de descentralización.
2. Una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, cuya función principal es la de administrar conjuntamente los servicios federales de las áreas a descentralizar y los servicios estatales de educación.

Por último, se prevee que las normas específicas sobre este proceso serán establecidas por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, en los Acuerdos de Coordinación sobre el particular que se celebren con las entidades federales.

Estos lineamientos generales sobre descentralización, en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, han sido llevados ya a la práctica, convirtiéndose en Acuerdos de Coordinación celebrados entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Como ejemplo de ello, nos referiremos al que apareció publicado el viernes 21 de septiembre de 1984, suscrito con el gobierno del Estado de Michoacán, el cual además de incluir los aspectos básicos analizados anteriormente incluye otros de mayor abundamiento y especificación sobre el manejo que tendrán los niveles de educación básica y normal descentralizados. Las cláusulas relevantes del Acuerdo son:

" 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 Secretario 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 Administrativo 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 3° constitucional, la Ley Federal de Educación y las disposiciones estatales relativas;
- II. Vigilar y promover el cumplimiento de los planes y programas establecidos para los servicios educativos, así como de los métodos educativos y los contenidos comunes y obligatorios, considerando los aspectos nacionales y regionales;
- III. Proponer los procedimientos encaminados a la realización de la descentralización operativa y al desarrollo de los servicios de educación básica y normal;
- IV. Propiciar la unidad de criterios en la aplicación de normas rectoras que sobre educación básica y normal dicte "LA SECRETARIA";

- V. Sugerir políticas y criterios tendientes a mejorar los servicios educativos coordinados;
- VI. Participar en 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 entraña la descentralización educativa;
- VIII. Señalar las prioridades y jerarquizar las necesidades educativas en el Estado;
- IX Organizar comisiones y grupos de trabajo interdisciplinarios que analicen y propongan soluciones 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 respeto a los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, formulando las recomendaciones pertinentes; y
- XII. Las demás que expresamente convengan "LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO".

SEXTA. Los servicios coordinados de Educación Pública estarán a cargo de un servidor público con gran experiencia en el sector educativo, con méritos académicos y administrativos suficientes y será nombrado conjuntamente por "LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO", respetándose la estructura orgánica de este 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 en 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 en 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 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. Rendir informes periódicos a las partes sobre la aplicación de los recursos y la realización de programas educativos;
- XIV. Presentar a las partes los datos necesarios sobre el ejercicio y aplicación de recursos para la integración y presentación de 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 en 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 impartan estudios 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 en que "LA SECRETARIA" siga tramitando los asuntos que hubiere contraído con terceros, sean estas instituciones federales u otros.

DECIMA SEGUNDA. "LA SECRETARIA" señalará los lineamientos rectores y normativas 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.

DECIMATERCERA. "LA SECRETARIA" y "EL GOBIERNO" establecen que en 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. El ejercicio del gasto, su destino, así como los sistemas de control del mismo, para el sostenimiento y operación de los servicios federales de la 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.

DECIMASEXTA. 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 a 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" convienen en que se podrán practicar, cuando así se requiera, las auditorias 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 estudios 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 proce-

derá 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" acuerdan en regular y equilibrar en el Estado la matrícula de las escuelas normales en todos los tipos y modalidades, de acuerdo con la demanda escolar, con base en la normatividad 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 las 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 órdenes 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 desconcentrados, las seguirá realizando el órgano responsable de 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 revisarse, adicionarse o modificarse con la conformidad de las partes, incluyendo los anexos técnicos.

TRIGESIMA SEGUNDA. El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del día siguiente a 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 28 días del mes de junio de mil novecientos ochenta y cuatro.- Por el Gobierno Federal: El Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles. Rúbrica. Por el Gobierno del Edo. de Michoacán. El Gobernador Constitucional, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Rúbrica. " (13)

No puede dudarse que los lineamientos del Acuerdo referido, muestran el innegable espíritu descentralizador que el gobierno federal ha asumido y decidido promover, destacando de los mismos los siguientes aspectos:

- Se prevé la posibilidad de variar la organización administrativa tanto de los sistemas como de los servicios coordinados, mediante acuerdo entre las partes.
- Se aprecia una intención firme para unificar en todo lo posible los servicios educativos coordinados.

- Se establece el compromiso de fortalecer los servicios coordinados a través de aportaciones bilaterales, sin embargo, las aportaciones se regularán de acuerdo a las leyes respectivas, tanto federales como estatales, y estarán sujetos a auditorías y sistemas de control financiero por parte de la Secretaría de Contraloría General de la Federación y los órganos estatales correspondientes.
- Se abre una gran posibilidad de avance y fortalecimiento educativo, al considerar posible la aplicación de planes y programas regionales que acerquen al educando con la realidad en que vive y de acuerdo a las necesidades de su localidad, entidad federativa y por ende de su Nación. Lo mismo se contempla con respecto a los métodos de enseñanzas y material didáctico.

Estos son en suma los aspectos y logros más significativos del proceso de descentralización educativa, con el cual, en forma reiterada, hemos afirmado estar de acuerdo, sin embargo, como puede palpase, en este proceso ha quedado rezagado el ente municipal, no obstante que debería ser parte fundamental del mismo, ya que frente a tan grande reto, es necesario apoyarse en la célula política-administrativa nacional que pregona por coadyuvar en ésta y muchas tareas más que conforman la vida y problemática nacional. Incongruentemente, ni siquiera en el Consejo Estatal de Educación Pública tiene el Municipio acreditada personalidad o participación, situación que de no corregirse, provocará un nuevo centralismo administrativo y estancamiento de la enseñanza, lo que convertiría solamente en "buenos propósitos" los objetivos y metas de la descentralización educativa.

5.- ACUERDO QUE ESTABLECE QUE LA EDUCACION NORMAL EN SU NIVEL INICIAL Y EN CUALQUIERA DE SUS TIPOS Y ESPECIALIDADES TENDRA EL GRADO ACADEMICO DE LICENCIATURA

El presente acuerdo fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1984, mismo que fué expedido en razón de formar parte de las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, con respecto a tratar de elevar el nivel cultural, científico y de inves-

tigación de los docentes, como medio para elevar la educación general nacional del país. Los artículos del Acuerdo señalan:

ARTICULO 1°. La educación normal en su nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el grado académico de licenciatura.

ARTICULO 2°. Los aspirantes a ingresar en los planteles de educación normal del sistema educativo nacional, incluidos los establecimientos particulares que la imparten con autorización oficial, deberán haber acreditado previamente los estudios de bachillerato cuyos planes se apeguen a los Acuerdos 71 y 77 de la Secretaría de Educación Pública, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo y el 21 de septiembre, ambos de 1982.

ARTICULO 3°. Los planes y programas de estudio que regirán en las escuelas de educación normal, se apegarán a lo que disponga la Secretaría de Educación Pública.

ARTICULO 4°. Los alumnos inscritos en las escuelas normales continuarán y concluirán sus estudios conforme a los planes, programas y requisitos vigentes con anterioridad al presente acuerdo.

ARTICULO 5°. Los docentes egresados de los planteles de educación normal de acuerdo a planes y programas vigentes con anterioridad, no serán afectados en sus derechos.

Se desarrollarán sistemas específicos de educación para que los docentes a que se refiere este artículo y que así lo deseen, puedan obtener su licenciatura.

ARTICULO 6°. Serán establecidos centros de bachillerato conforme a planes y programas específicos, en las zonas de influencia de las escuelas normales rurales y experimentales que no cuenten con ese servicio. (13)

Aplaudible la medida tomada a través de este documento, ya que los docentes han representado a través de la historia de México, la espina dorsal en que se apoya la educación del pueblo, así que en la medida que su formación se fortalezca y consolide, serán los resultados del proceso enseñanza-aprendizaje nacional que como ya lo hemos apuntado, requiere una atención esmerada sobre todo en su aspecto cualitativo, que permita elevar el raquítico promedio edu-

cativo del país que se ha mantenido por años y años debajo del 4° año de primaria, impidiendo el auge y desarrollo que los requerimientos actuales demandan.

Podemos afirmar que el problema es tan grave que se torna incomprensible, sin embargo, quizá estamos a tiempo todavía de forjar una realidad cultural de la Nación, la cual únicamente puede lograrse si cada espalda humana, política y administrativa, se compromete a participar activamente en esta tarea, siendo éste uno de nuestros principales fundamentos para pregonar por la "desmanutización" del Municipio mexicano en esta área, ya que consideramos que la historia revolucionaria lo ha forjado y ahora lo predestina para que, conjuntamente con las entidades federativas y el gobierno federal, en concordancia y fortalecimiento del pacto federal, sujete y guíe las riendas del devenir educativo contemporáneo y de esa forma se transmute en constructor y edificador de una nueva Patria, que responda virtualmente a los proyectos e ideales de su pueblo, que quizá por los efectos educativos, siempre se ha mantenido efímeramente fiel a los ideales de la Revolución Mexicana, con la esperanza de que algún día ésta llegue a consolidarse y a hacerle justicia.

C A P I T U L O

V

I. EL SERVICIO PUBLICO DE LA EDUCACION.

Históricamente el servicio educativo ha sido considerado como una prestación social a cargo de los gobiernos establecidos, sea cual fuere su connotación política. Desde antaño, ha tenido un carácter prioritario de atención y se reconoce la importancia y valía que en el desarrollo de una Nación representa.

Nuestro país no constituye una excepción en este renglón, ya que como hemos analizado a lo largo del presente trabajo, cada uno de los gobiernos instaurados, así como cada administración gobernante, han sustentado como pilar de su gestión a la educación del pueblo.

Así, el gobierno, al proporcionar inalterablemente a los ciudadanos los beneficios de la educación y la cultura, ha instituido al fenómeno educativo como un servicio público con carácter de prestación social.

Señalan destacados tratadistas de Derecho Administrativo que: "Los servicios públicos son consecuencia de la cultura y del grado político alcanzado por una sociedad: en los pueblos salvajes no existe ninguna prestación de esta índole, salvo entender en forma muy amplia el servicio militar que el caudillo o reyezuelo puede imponer y las contribuciones en fruto o ganado que pueda exigir. En naciones de rudimentaria estructura, las necesidades públicas se satisfacen por entidades privadas, que tienden a procurarse el reconocimiento de un monopolio apenas demuestran su utilidad y afirman su influjo. Pero en los Estados modernos, toda la acción de los poderes públicos se interpreta, en la frase ejecutiva o de acción, como un servicio público".

El maestro Andrés Serra Rojas en su obra "Derecho Administrativo", define al servicio público como "una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar, de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

1. ORGANOS E INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA PLANEACION Y EJECUCION EN MATERIA EDUCATIVA.-

En concordancia con el sistema federal que sostiene la vida del país, la función genérica educativa, en lo que

respecta a la planeación y ejecución de planes y programas, está a cargo de dos instancias de gobierno: el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, y los gobiernos estatales, ejerciendo su carácter soberano, a través de la Secretaría o Dependencia de Educación, encargada de atender dicha rama en cada una de las entidades federativas. Estas dos dependencias, responsabilizan a unidades administrativas internas el renglón de la planeación y aplicación de recursos para incrementar la infraestructura educativa en cada Estado, tanto con planteles de tipo federal como del estatal.

Precisamente con respecto al proceso de planeación del aspecto educativo, además de otras áreas estratégicas de la vida nacional, constituye pieza fundamental el Plan Nacional de Desarrollo y los Convenios Unicos de Desarrollo, en cuyo contenido se contempla una de las acciones angulares del gobierno para poder lograr los objetivos planteados; esta estrategia se conoce con el nombre de descentralización de los servicios públicos nacionales.

Como lo hemos apuntado, el proceso de descentralización educativa se inicia en el sexenio 76-82 y se consolida materialmente, a través de acciones más firmes y directas, a partir del decreto presidencial expedido por el Lic. Miguel de la Madrid el 8 de marzo de 1983. Asimismo, los desagradables acontecimientos de septiembre de 1985, dieron cabida a una fuerte corriente de opiniones que apoyaron la descentralización de la vida nacional, en la cual participaron conjunta y concienzudamente la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Comité de Descentralización de la Comisión Nacional de Reconstrucción y la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, quienes organizaron mesas redondas integradas por autoridades de los diferentes sectores y dependencias públicas, que se encargaron de emitir sus opiniones y comentarios sin lugar a dudarse válidos por su posición y calidad administrativa, sobre el proceso de descentralización.

Uno de estos simposiums estuvo referido a la descentralización educativa y cultural ya en marcha en diversos estados de la República con la creación de las Unidades Educativas de Descentralización, USED, que asumen funciones que anteriormente ejercía la Secretaría de Educación Pública en forma eminentemente centralizadora. A esta reunión los invitados fueron el Lic. Luis Medina, Subsecretario de Planeación Educativa de la Secretaria del ramo, el Antropólogo Leonel Durán, Subsecretario de Cultura, el Dr. Juan Prawda, Director General de Programación y el Dr. Leonel Lara Saenz, Director General de Asuntos Jurídicos y Laborales de la misma dependencia.

Contestando a la pregunta, ¿Qué servicios se contemplan descentralizar a los Estados y Municipios?, el Dr. Leonel Lara Saenz señaló: "Los servicios que se descentralizan son los de Planeación, dado que no puede planearse en el Distrito Federal, e implica el detallar a quienes, a cuántos, cómo y en qué tiempo se brindarán los servicios educativos. Se descentraliza también la prestación de servicios propiamente dichos, en dos niveles: el elemental, que abarca preescolar, primaria, telesecundaria, educación indígena y las escuelas artículo 123, así como también el nivel de educación Normal, dado que estos servicios engloban la mayor demanda educativa. Otro tipo de servicios que se descentralizan son los llamados de apoyo, que dan margen a que puedan prestarse en el lugar específico del fenómeno educacional, como son los de pago a maestros, asuntos de índole laboral y prestaciones sociales, evaluación educativa y certificación de documentos".

A similar pregunta, con respecto al aspecto cultural, el antropólogo Durán contestó: "La cultura por su propia naturaleza existe descentralizada, no hay creación cultural a partir de un centro, sino que la existencia de la cultura es resultado de un proceso histórico social. Dos servicios culturales que han iniciado su proceso de descentralización son: primero, el referente al CREA, que es un organismo descentralizado con un amplio proceso de descentralización en virtud de convenios celebrados con todos los Estados de la República. El CREA estatal fija la cuantificación de servicios y la determinación de necesidades de recursos presupuestales que se requieren y entonces se suma la participación federal para esos logros; otro de los aspectos es el que regula el Programa Nacional de Bibliotecas, que pretende establecer 2000 bibliotecas en el país, que permitan acceder a la población a la lectura, investigación y consulta, poniendo a disposición de los Municipios bienes muebles y acervo bibliográfico proporcionados por la federación. La Secretaría de Educación, a través de la Dirección General de Bibliotecas, proporciona el acervo clasificado, catalogado, entrena al personal y brinda asesoría permanente sobre dicho programa. Esto sólo es posible si existe el acuerdo del Estado y el compromiso de la autoridad municipal de darle seguimiento al programa.

Con respecto a la Planeación, como uno de los aspectos que se descentralizan, el Dr. Juan Prawda señaló: "A nivel federal, existen dos documentos que marcan y regulan las acciones en el área educativa y son el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. Este documento de Programación Nacional, tiene que traducirse año con año, sobre todo en lo referente a educación básica, normal y servicios descentralizados, en un programa operativo anual que nos establezca

qué es lo que se quiere realizar, cómo se quiere realizar y cuándo se va a realizar. El instrumento que nos traduce o responde estos requerimientos es la Programación detallada de los Servicios Educativos. En el mes de febrero de cada año, después de la inscripción anticipada de preescolar, primaria y secundaria, las autoridades federales en los Estados y las autoridades estatales en materia educativa, concurren a analizar plantel por plantel, grupo por grupo, para justificar la expansión del servicio educativo, la cual puede darse por tres razones: por consolidación de servicios, por expansión misma de la capacidad de un plantel, o por el establecimiento de nuevos servicios en comunidades que carecen de ellos. Este Programa Detallado posteriormente se traduce al esquema económico o presupuesto estatal, donde concurren la Federación y los Estados, que se aplica y convierte en una realidad llegado el mes de septiembre. Este ejercicio de Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio de presupuesto y Evaluación Programática y Educativa, con la concurrencia de una autoridad federal a los niveles mayúsculos, de gran política y a los niveles desagregados de operación de los Estados, es lo que permite amarrar por un lado la política educativa nacional, facultad del gobierno, facultad que le otorga el Artículo 3° Constitucional al gobierno federal, y la operación misma de los servicios que se desarrollan en los Estados, los Municipios y las localidades".

Hemos transcrito lo anterior, en virtud de la importancia y claridad de los conceptos vertidos por los comentaristas especializados en la materia, mismos que para el objeto del presente trabajo, nos ilustran ampliamente sobre el proceso que se sigue en la planeación y ejecución de los programas de expansión educativa en el país, así como sobre los órganos y autoridades sobre quienes recae dicha responsabilidad, que siendo precisos, corresponden específicamente a esferas de índole estatal y federal.

Sobre ésto, consideramos que sin lugar a dudas representa un gran avance el reconocimiento expreso que se hace de la necesidad de descentralizar la vida educativa del país, y así también, son acertados los aspectos que tienden a descentralizarse como los de planeación, administración, evaluación y aquellos relacionados con la prestación del servicio mismo, sin embargo nos damos cuenta que la participación municipal es mínima, por no decir nula, siendo que los Ayuntamientos deberían tener la mayor injerencia posible sobre todo en el aspecto de la planeación, dado que es la autoridad que física y directamente conoce de las necesidades colectivas y prioritarias de sus habitantes, además de que la creación de un plantel educativo no justifica solamente la inexistencia del mismo en una localidad, sino que también es determinante el entorno social que lo

rodea, la influencia política y social de la comunidad, los programas de asentamientos humanos y de desarrollo urbano municipales y sobre estos aspectos el único ente que los conoce es la autoridad municipal, mientras que las autoridades federales y estatales educativas están completamente desentendidas de ellos.

Aunado a ésto debemos considerar que por parte de los docentes existe día a día un mayor desentendimiento y una palpable falta de integración con la comunidad, motivada en gran parte por la gran problemática económica que vive el país, la cual exige que en lugar de dedicar mayor tiempo y atención a estos procesos sociabilizadores con el entorno educativo, se tenga que buscar otras fuentes de ingresos que permitan lograr la obtención de los satisfactores mínimos que como seres sociales, humanos y familiares requieren. Este fenómeno sobre el cual hacemos mención influye para nuestro punto de vista en el aspecto de la planeación educativa y consecuentemente en el desarrollo y fortalecimiento municipal, ya que reiteramos, no son autoridades municipales las que proponen estrategias, ofrecen argumentos, exponen razones, analizan perspectivas y fundamentan acciones, siendo que son las más autorizadas para hacerlo, por su trato y conocimiento permanente y profundo de su realidad política, social y económica interna.

2. OBJETIVOS EDUCATIVOS DEL AYUNTAMIENTO.-

Como ya lo señalamos, los proyectos y programas de los gobiernos constituidos, tienen y han tenido por siempre postulados educativos base de su administración y no constituyen una excepción los gobiernos municipales, sin embargo, para esta esfera de gobierno, tanto en campaña como en ejercicio administrativo, estos postulados se convierten estrictamente en "promesas de gestión", que muchas veces quedan en el olvido como tales.

Efectivamente, podríamos afirmar que los objetivos educativos del Ayuntamiento se resumen a la facultad que tienen como entes con personalidad jurídica, para gestionar ante las autoridades estatales y federales la aplicación de una determinada cantidad de recursos para satisfacer las necesidades y demandas existentes en su circunscripción territorial.

Relevantes, porque su origen de la consulta popular directa que se obtiene de un contacto permanente con las comunidades, son los datos y concentrados que elaboran los Ayuntamientos año con año con respecto a la necesidad de construcción de escuelas que demanda la colectividad y que

serán fundamento de su gestión municipal, la cual, por falta de recursos propios suficientes y la dependencia en que viven con relación a la federación y el estado, pocas veces pueden cubrir o satisfacer, dado que hasta la fecha estas funciones sólo pueden ser atendidas por aquéllas, correspondiéndole a éste, sólo el gestionar y orar que puedan cumplirse.

De esta forma podemos concluir que los objetivos educativos viables por parte de los Ayuntamientos son aquellos que versan sobre aspectos de apoyo que más adelante se analizarán, reiterando que aquellos que específicamente se relacionan con los aspectos educativos primordiales y directos, en sus diferentes niveles, se aprecian difíciles de alcance debido a que dichas atribuciones competen exclusivamente a organismos, unidades y autoridades federales y estatales.

3. PARTICIPACION EN EL PROCESO EDUCATIVO.-

Actualmente la participación que tienen los Municipios en el proceso educativo, como lo hemos venido repitiendo, es de hecho nula en lo referente a la planeación y aplicación de recursos destinados al crecimiento, expansión, consolidación y creación de establecimientos educativos.

Su injerencia está más bien encaminada al fomento y atención de servicios de apoyo, tales como los servicios bibliotecarios; los de orientación vocacional; aquellos de atención a adultos y analfabetas; los de fomento respecto a actividades cívicas, ceremonias, conmemoraciones y festividades de índole estatal, federal o municipal; los de promoción deportiva en sus diversas ramas; los de fomento y fortalecimiento de actividades artísticas y culturales que permitan mantener y difundir las tradiciones folklore y costumbres regionales, así como los demás aspectos análogos característicos y representativos del Municipio o Entidad a la que pertenece.

Para ello, de acuerdo al grado de complejidad municipal, que es determinante en la infraestructura administrativa de los Ayuntamientos, se forman las unidades responsables de esta tarea. Así, en algunos Municipios la gestoría y atención de la demanda educativa y cultural recae exclusivamente en alguno de los regidores, mientras que en otros, se estructura toda una unidad encargada de atender los aspectos ya mencionados, que por eliminación a través de la historia han quedado bajo la atención Municipal. Tal es el caso del Ayuntamiento de Naucálpán de Juárez, Estado de México, donde personalmente tuvimos la oportunidad de

laborar en la Dirección de Educación, Cultura y Bienestar Social, a cargo del Lic. Carlos Díaz de León Fleury, durante el trienio 82-84.

Teniendo el encargo de la Jefatura del Departamento de Educación, pudimos palpar fehacientemente la importancia cobrada por el gobierno municipal a raíz de las últimas reformas constitucionales, así como la confianza y la fé que tienen los ciudadanos en este órgano, cuando se acercan a solicitar les sea resuelto un determinado problema que los aqueja.

Fué precisamente durante esa vivencia cuando nos percatamos de la impotencia municipal para resolver directamente las carencias, problemáticas y necesidades educativas del Municipio, dado que su función y los resultados se rigen y obtienen en la medida de la gestión realizada frente a las autoridades estatales y federales correspondientes.

Una de las acciones determinantes para los fines y logros sobre la materia, fué la creación de un organismo plural formado por jefes de sector, supervisores y directores estatales y federales, así como autoridades y funcionarios municipales, con el propósito de permitir un estrecho acercamiento y una interrelación para conjuntamente resolver la problemática existente y asimismo, de alguna forma, colaborar en el aspecto de planeación educativa.

Por otra parte, la solicitud de una debida atención de la demanda educativa, inscripciones, conflictos entre el personal docente y la comunidad, nuevos planteles escolares, becas, etc., son aspectos que constantemente son demandados a la autoridad municipal, no obstante ser ajenos a su esfera de atención, sin embargo toman relevancia para el ente municipal porque influyen directamente en el desarrollo y evolución del Municipio, lo que nos hace recapacitar en una necesaria interrelación o una atención conjunta sobre el particular, bajo el riesgo de que de no presentarse ésto, se provoque indiscutiblemente un serio conflicto entre niveles de gobierno instituídos.

La complejidad política, social y económica del Municipio de Naucálpán de Juárez, de una u otra manera fué determinante para que durante la gestión de referencia se lograran importantes acercamientos y gestorías que brindaron importantes frutos para beneficio de la comunidad, no obstante los incontables obstáculos ya mencionados, sin embargo, como antes apuntamos, no todos los Municipios están en posibilidades de lograrlo a través de la función gestora, de ahí la necesidad de otorgarles jurídicamente facultades específicas y no sólo genéricas, que los involucre directa-

mente en los aspectos de planeación y administración en materia educativa, a fin de suplir las de gestoría humana con que actualmente "gozan", las cuales por su propia naturaleza son insuficientes y subjetivas, respecto a un aspecto de tan alta enjuria en el devenir nacional.

4. INTERVENCION MUNICIPAL EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS.-

Como inicio de análisis, consideramos importante establecer que tanto en los sistemas estatales como en el federal de educación, se elaboran y aplican programas de inversión cuyos montos son en forma tal que permita atender los siguientes rubros:

- Educación preescolar y especial.
- Educación primaria.
- Educación media básica.
- Educación media superior.
- Educación técnica.
- Educación superior.

La aplicación de recursos que se realiza a través del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (C.A.P.F.C.E.) u otros organismos que elijan los gobiernos estatales, encaminados a satisfacer las necesidades de los anteriores rubros, constituye una doble problemática que pasaremos a analizar, en virtud de que en muchas ocasiones son los Municipios los que tienen que resolver "al vapor", problemas o circunstancias que se suscitan por no tener participación directa en la planeación educativa.

Anualmente, las dependencias educativas tanto federales como estatales de cada entidad, son dotadas de un determinado presupuesto calculado conforme al mecanismo comentado anteriormente. Para conveniencia interna, es imprescindible aplicar en su totalidad dicho presupuesto, dado que si no fuera así, al siguiente año les sería "recortado" en relación al remanente no aplicado.

El otro aspecto lo constituye la planeación de escritorio que se realiza sobre los aspectos educativos, en la cual la inexistencia de un plantel en una comunidad es todo lo que determina su programación, sin considerar otros factores que deciden y determinan físicamente la creación de un plantel educativo, tales como el entorno político, social, económico, urbanístico de la comunidad, además de la disponibilidad de terrenos donde construir los planteles, aspectos todos éstos pertenecientes a la esfera de atención municipal.

Lo anterior acarrea grandes rezagos educativos, debido a que las estadísticas de la demanda educativa pueden determinar la creación de diversos planteles en un Municipio específico, sin embargo, ya en el momento de la aplicación del presupuesto no es posible cubrir lo programado, debido a que por no tener participación los Ayuntamientos, a partir de ese momento se inicia la resolución de los problemas físico reales que ya se comentaron, llegando a suceder que por falta de tiempo, terrenos, actas de donación o decisiones de la comunidad, las escuelas no pueden construirse transfiriéndose las inversiones a otros Municipios donde quizá la demanda y necesidad de un plantel sea inferior al que inicialmente se planeó, teniendo que hacerse así por lo ya comentado con respecto a lo que acarrea el no aplicar el presupuesto anual en su totalidad.

Otros factores que abundan sobre lo dicho son: primero, el destino arbitrario que se hace de los recursos federales y estatales a los diversos niveles educativos ya señalados, con la imposibilidad de realizar transferencias de recursos de un programa a otro, de forma tal que si un Municipio requiere fortalecer su nivel medio básico, éste será posible en la medida en que existan fondos en el programa destinado a este nivel, ya que de no haberlos, dicho nivel quedará rezagado hasta que existan recursos para ese programa, no obstante que en otros programas pueden estarse haciendo inversiones poco productivas o menos necesarias. Este comentario se establece en razón de que, por lo menos en el Estado de México donde tuvimos la oportunidad de palparlo, el nivel educativo más apoyado económicamente era el del nivel preescolar, lo cual consideramos altamente erróneo debido a que en este nivel se aprovechan los recursos en un 50%, ya que casi todos los planteles de este tipo se encuentran desocupados durante el turno vespertino, aplicándose irracionalmente los pocos recursos existentes e impidiéndose la aplicación de los mismos de acuerdo a niveles y áreas prioritarias de atención en cada Municipio.

La participación municipal más directa en el aspecto educativo es su obligación de donar terrenos para la construcción de planteles educativos. Dichos predios deben cubrir los requerimientos de extensión, conformación y ubicación que establezcan tanto el C.A.P.F.C.E. como los demás organismos encargados de la construcción de escuelas, exigencias que ya en la actualidad es casi imposible cubrir, debido al incontrolable crecimiento demográfico y de asentamientos humanos, que hace imposible la existencia de predios amplios, regulares en su forma y planos en su conformación, características con las cuales son exigidos. En el supuesto de que los terrenos existan y se donen, hasta ahí llega la participación Municipal, injustamente porque en muchos casos los planteles se inauguran y empiezan a funcionar

sin que se de conocimiento a la autoridad municipal, considerando inconcebible un desentendimiento del ente local sobre tan importante rubro.

De todo lo anterior, resultado de una vivencia y gestoría personal dentro del Municipio de Naucálpan de Juárez, que para muchos es el más importante de la República Mexicana, sustentamos la idea de que los Ayuntamientos deben tener una injerencia y participación directa en el proceso de planeación y aplicación de los recursos educativos y de acuerdo a las necesidades reales de cada Municipio, en virtud de que sólo así se logrará una consolidación más real del fenómeno educativo y un más esperanzador futuro productivo y de desarrollo por parte de toda la sociedad.

C O N C L U S I O N E S

En razón de que el presente trabajo versa sobre tres aspectos principales que son, el Municipio como ente político individual; el servicio público de la educación, como área prioritaria de atención gubernamental; y la interrelación que debe existir entre el Municipio y el Proceso educativo, nos permitiremos concluir refiriéndonos específicamente a cada uno de ellos.

I. EL MUNICIPIO.-

PRIMERA. A través de la historia de nuestro país, la figura municipal, hasta antes de promulgarse la Constitución de 1917, existió como un ente subordinado a autoridades jerárquicamente superiores y privado de personalidad y autonomía jurídica, situación que impide otorgarle una participación preponderante en las etapas históricas pre-revolucionarias, ya que emerge pujante y magánimo hasta el momento de la definición de los postulados y las demandas del movimiento armado de 1910.

SEGUNDA. Con el triunfo de las aspiraciones y principios sociales de la Revolución Mexicana, el Municipio es acogido y dignificado en el cuerpo constitucional de 1917, reconociéndole su carácter de célula de organización política y administrativa de las entidades federales, su derecho para administrar libremente su hacienda, y ente con personalidad jurídica propias.

TERCERA. El carácter republicano, representativo, popular y democrático del Estado mexicano, motivó, en base a la experiencia, diversas reformas sobre el régimen municipal, de las cuales destaca sobremanera la efectuada en el año de 1983, que ha convertido al Municipio mexicano en una instancia de gobierno dinámica, efectiva y acorde a las realidades tan complejas que vive el país, toda vez que actualmente, han quedado constitucionalmente establecidos, en el Artículo 115, los aspectos referentes a su definición, libertad hacendaria y a su injerencia directa en la prestación de los servicios públicos que el mismo ordenamiento señala.

CUARTA. La problemática del país, por ser tan grande y engorrosa, se contrapone virtualmente al centralismo, corriente que se aprecia antidemocrática y fomentadora del anquilosamiento nacional, razón por la cual, es recomendable acabar con las prácticas de control sobre áreas estratégicas, que llevan a cabo sujetos de carácter central, dado

que éstos, carecen de la sensibilidad necesaria para aplicar el mejor esfuerzo en la resolución de los problemas, que sólo se obtiene a través de la vivencia presencial, directa y real de los mismos.

QUINTA. El Municipio contemporáneo, con esa nueva fisonomía adquirida, día a día demanda un mayor fortalecimiento político, económico y administrativo, como instancia de gobierno más cercana a la incertidumbre de la comunidad, convirtiéndose con ello en la piedra angular para erradicar los vicios y retrasos que acarrea la tendencia centralizadora de la vida nacional; ésto no quiere decir que el fin prioritario del Municipio, será consecuentemente, el borrar o desaparecer los órganos centrales, ya que ello implicaría contravenir el pacto federal, por lo que debe interpretarse como un firme propósito para dejar de ser un espectador del devenir histórico del país, y transmutarse en constructor de su destino futuro y en órgano planificador del desarrollo integral de los habitantes de su territorio.

SEXTA. Diversos momentos históricos de nuestro país, han servido para comprobar que el pueblo mexicano sabe responder a las diversidades sociales, económicas y hasta naturales que se le han presentado, hecho éste que, combinado con la identificación profunda que se ha generado entre los habitantes y el gobierno municipal a raíz de las reformas de 1983, confirma y fortalece la idea de delegar mayores responsabilidades a los Ayuntamientos, toda vez que existiría la seguridad de contar con la participación y apoyo directo del ciudadano en la proposición, planeación y ejecución de las acciones de gobierno, permitiendo, además de alcanzar los propósitos nacionales, que el Municipio refleje y desarrolle fielmente su personalidad que lo identifica como la célula básica de organización política y social de México.

II. LA EDUCACION.-

PRIMERA. El proceso de transculturización llevado a cabo durante la conquista y dominación española, fué determinante en el devenir educativo de México, ya que al romper de tajo las raíces culturales de los aborígenes, se inicia la conformación de una nueva cultura, a través de un proceso muy escabroso y lento, como lo fué la castellanización y catequización de los indios, lo cual provocó, consecuentemente, que al paso de los años, un elevado porcentaje de la población sufriera los males del analfabetismo y los rezagos culturales.

SEGUNDA. Una vez lograda la Independencia de México y considerando la naturaleza social del fenómeno educativo, los gobiernos liberales de la Reforma se vieron obligados a arrancar este servicio de las manos del clero y los particulares, institucionalizándolo como una prestación gratuita, laica y obligatoria exclusiva del Estado, es decir, lo convierte en un servicio público, dadas sus características de actividad permanente, directa, regular, continua y sin propósitos de lucro, encaminada a satisfacer una necesidad colectiva de interés social.

TERCERA. La inestabilidad reinante en la Nación post-reformista, impidió la debida atención del sector educativo y motivó el engrosamiento del rezago cultural imperante, convirtiéndose la tarea educativa, en una de las funciones más difíciles y complejas por parte del Estado, ya que para su debido ejercicio, tenía que iniciarse virtualmente desde la formación de la infraestructura docente y material que permitiera el desarrollo de esta actividad.

CUARTA. Es hasta los gobiernos estables postreros a la Constitución de 1917, cuando se aprecian acciones decididas encaminadas a generalizar los beneficios educativos y a tratar de erradicar el analfabetismo del país, tomando como base de su esfuerzo, los principios y postulados sociales de la Revolución Mexicana, que quedaron plasmados en nuestra Carta Magna.

QUINTA. En 1921, las realidades histórico-educativas del pueblo mexicano, orillaron a la necesidad de crear un órgano central rector de la educación en México, erigiéndose para ello la Secretaría de Educación Pública, dependencia encargada de establecer las políticas y programas nacionales, aplicables en esta área, y de coadyuvar en la creación de la infraestructura educativa necesaria en los Estados y Municipios.

SEXTA. De los propósitos y fines establecidos por la Secretaría de Educación Pública, la atención cuantitativa de la demanda en los niveles básico y normal ocupó el primer renglón de prioridades, sin embargo, no obstante los grandes esfuerzos realizados, todavía en 1958, uno de cada dos mexicanos no sabía leer y escribir. Paralelamente, los niveles de preescolar, media básica, media superior y superior, fueron presentando cifras más elevadas en cuanto al rezago educativo, que se encrudecía en mayor porcentaje al agregarle las cifras provenientes de la dicersión escolar.

SEPTIMA. Por otra parte, los planes, programas y métodos de enseñanza en los niveles básicos sufrieron una reforma radical durante el sexenio 70-76, que para nuestro punto

de vista, tornó la situación más crítica, debido a sus bases y principios obsoletos e inoperantes, que se aprecian contrapuestos a la idiosincracia, intereses y necesidades de la población estudiantil mexicana, además de que, eliminaron a su mínima expresión, la participación de los padres en el proceso enseñanza-aprendizaje, por desconocer éstos, los fundamentos y objetivos sustentadores de los nuevos métodos y programas.

OCTAVA. La falta de un sistema definido de orientación vocacional aplicable en los niveles de preparatoria y bachillerato, ha provocado una crisis Universitaria que ha mantenido a nuestra máxima casa de estudios, ajena a los requerimientos que el país reclama de los profesionales que egresan de sus aulas, apreciándose en momentos, como un ente individual y apático a los problemas y disyuntivas nacionales y no como el laboratorio dinámico y creativo, formador de esperanzas y realidades técnicas e intelectuales acordes a su entorno municipal, estatal y federal, que permitieran rememorar las épocas de la Real y Pontificia Universidad de México, ejemplo internacional de cultura y conocimiento de la época virreynal.

NOVENA. Todo lo anterior, ha generado atrofias, anquilosamientos y retrasos palpables en la educación mexicana, razón por la que los gobiernos contemporáneos se han avocado en forma prioritaria a consolidar la descentralización de los servicios educativos, en sus niveles de educación básica y normal, toda vez que el gobierno federal, como esfera que controla más del 70% del total de los servicios educativos en el país, no puede, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, seguir controlando el gigantesco aparato que actualmente conforma este servicio público.

DECIMA. El proceso de descentralización de la educación se ha iniciado a través de Convenios de Coordinación celebrados entre el Ejecutivo Federal, representado por la Secretaría de Educación Pública, y los gobiernos de los Estados, por medio de los cuales se ha delegado la responsabilidad de los niveles básico y normal, suscribiéndose éstos, en apego a los postulados del Artículo 3° Constitucional, la Ley Federal de Educación, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988.

DECIMA PRIMERA. En este proceso de descentralización educativa, equívocamente se ha dejado rezagado al Municipio, ya que éste debe ser considerado como el medio idóneo, que en acción conjunta con las demás instancias de gobierno, podrá consolidar la creación de la infraestructura local,

abarcar realístaamente la demanda cuantitativa y supervisar los aspectos cualitativos que, hasta la actualidad, se mantiene en ordenes secundarios de interés.

III. EL MUNICIPIO Y LA EDUCACION.

PRIMERA. El Municipio y la Educación, viven actualmente procesos estructurales opuestos y convergentes. El Municipio se ha constituido en una entidad de gobierno receptora de responsabilidades que anteriormente eran exclusivas de los Estados y la Federación, propenso a continuar su fortalecimiento, en todas las áreas que de alguna forma sean determinantes para el desarrollo de su comunidad; por otra parte, el fenómeno educativo es un área que pregona y requiere necesariamente un proceso amplio de descentralización en aspectos que deben operarse desde el lugar mismo donde se presta el servicio, tales como la planeación, administración, evaluación, certificación y servicios de apoyo, en virtud de que éstos no pueden seguir siendo controlados desde lugares y por personas ajenas al espacio, momento y realidades en que se desarrolla este servicio público.

SEGUNDA. Que mejor compaginación de realidades, que la de responsabilizar a los Ayuntamientos con respecto a las áreas de planeación, aplicación de recursos, administración y certificación educativas, toda vez que el más interesado en este aspecto será siempre la autoridad local, más aún a sabiendas de que en la medida de su responsabilidad y diligencia por fortalecerla, fomentarla, extenderla y vigilarla, dependerá el crecimiento y prosperidad del mismo Municipio.

TERCERA. Lo anterior permitiría que la atención de los diversos niveles educativos, se programara en cada Municipalidad en forma sectorial o temporal, de acuerdo a la verdadera demanda existente y en base a pronósticos anticipados de servicio, impidiendo así los rezagos educativos actuales, permitiendo al mismo tiempo, atender los aspectos cualitativos en la enseñanza, tan importantes para el florecimiento y auge de una nación.

CUARTA. Consideramos pues, por todo lo anterior, la necesidad de reformar la legislación educativa y municipal, a efecto de otorgar legalmente a los Ayuntamientos facultades precisas en materia educativa, relacionadas con la planeación, aplicación de recursos, administración y certificación de documentos, dotándolos de los medios y recursos necesarios, respetando al mismo tiempo, la soberanía de los Estados, para fijar los lineamientos en que ha de fundarse esta materia y las prerrogativas que la Constitución otorga al

gobierno federal para establecer las políticas educativas nacionales rectoras en el país. Lo anterior, coadyuvaría a alcanzar estrictamente, el principio democrático-educativo plasmado en el Artículo 3° Constitucional, que define a la democracia, no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO MIGUEL Y OTROS. "LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION"
EDITORIAL PORRUA. SEGUNDA EDICION. MEXICO, 1986.

JEREZ JIMENEZ CUAUHEMOC Y PICHARDO P. JUAN JOSAFAT. "VIDA Y OBRA
EDUCATIVA DE DON VALENTIN GOMEZ FARIAS". SEP. PRIMERA EDICION. MEXICO,
1982.

LARROYO FRANCISCO. "HISTORIA COMPARADA DE LA EDUCACION EN MEXICO".
EDITORIAL PORRUA. PRIMERA EDICION. MEXICO, 1986.

MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO. "LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE
MEXICO". INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. PRIMERA EDICION.
MEXICO, 1985.

MUÑOZ VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU MARIO. "ELEMENTOS JURIDICO-HISTORICOS
DEL MUNICIPIO EN MEXICO". PRIMERA EDICION. UNAM. MEXICO, 1979.

OCHOA CAMPOS MOISES. "EL MUNICIPIO-SU EVOLUCION INSTITUCIONAL".
EDITORIAL PORRUA. PRIMERA EDICION. MEXICO, 1981.

OCHOA CAMPOS MOISES. "LA REFORMA MUNICIPAL". EDITORIAL PORRUA. PRIMERA
EDICION. MEXICO, 1985.

PALAVICINI FELIX F. "HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917". TOMO II.
MEXICO, 1938.

PETIT EUGENE. "TRATADO ELEMENTAL DEL DERECHO ROMANO". EDITORIAL EPOCA.
NOVENA EDICION. MEXICO, 1977.

RENDON DE LA HUERTA BARRERA TERESITA. "DERECHO MUNICIPAL". EDITORIAL
PORRUA. PRIMERA EDICION. MEXICO, 1983.

RUBIO VILLAGRAN JULIO. "AGENDA DEL MAESTRO". EDITORIAL PORRUA. DECIMA
OCTAVA EDICION. MEXICO, 1985.

TENA RAMIREZ FELIPE. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". EDITORIAL
PORRUA. VIGESIMA PRIMERA EDICION. MEXICO, 1985.

TENA RAMIREZ FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO". EDITORIAL PORRUA.
DECIMO TERCERA EDICION. MEXICO, 1985.

TOSCANO SALVADOR. "LA ORGANIZACION SOCIAL DE LOS AZTECAS". PRIMERA
EDICION. MEXICO, 1977.

OTRAS FUENTES:

"ACUERDO DE COORDINACION CELEBRADO ENTRE EL GOBIERNO FEDERAL, A TRAVES DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACAN". DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 21 DE SEPTIEMBRE DE 1984.

"ACUERDO QUE ESTABLECE QUE LA EDUCACION NORMAL EN SU NIVEL INICIAL Y EN CUALQUIERA DE SUS TIPOS Y ESPECIALIDADES TENDRA EL GRADO ACADEMICO DE LICENCIATURA". DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 23 DE MARZO DE 1984.

"DECRETO QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS A QUE SE SUJETARAN LAS ACCIONES DE DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS FEDERALES DE EDUCACION BASICA Y NORMAL". DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 20 DE MARZO DE 1984.

"DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 17 DE MARZO DE 1987.

"HISTORIA DE LA EDUCACION EN MEXICO". LIBRO DE TEXTO PARA LA EDUCACION NORMAL. SEP. PRIMERA EDICION. MEXICO, 1976.

"PLAN NACIONAL DE DESARROLLO". 1983-1988. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 31 DE MAYO DE 1983.

"PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE 1984-1988". DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 21 DE SEPTIEMBRE DE 1984.

"RESUMEN INTEGRAL DE MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS". EDITORIAL COMPAÑIA. GENERAL DE EDICIONES. TOMO V. MEXICO, 1952.

LEGISLACION CONSULTADA:

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

"CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO".

"LEY FEDERAL DE EDUCACION".