

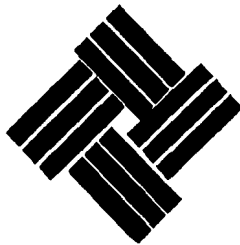
881209

26
reg.

UNIVERSIDAD ANAHUAC

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

TESIS CON
FALLA LE CRIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

JUAN CARLOS QUINTANA SERUR

MEXICO, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I LA EDUCACION EN MEXICO. HISTORIA Y DERECHO.

Pág.

1.1	Breves Antecedentes Históricos	1
1.1.1	La educación en la etapa de estructuración del Estado Federal Mexicano 1915-1940	1
1.1.2	La educación en la etapa de consolidación del Estado Mexicano 1940-1970	5
1.1.3	El Sistema Educativo en el Estado Mexicano Contemporáneo	7
1.2	Análisis evolutivo de las disposiciones constituciona- les en materia de educación 1917-1986	10
1.2.1	El Artículo 3°	10
1.2.1.1	Texto original del Artículo 3°	11
1.2.1.2	Modificación de 1934 del Artículo 3°	11
1.2.1.3	Modificación de 1946 del Artículo 3°	14
1.2.1.4	Reformas de 1980 del Artículo 3°	17
1.2.2	El Artículo 73°, Fracción XXV	19
1.2.2.1	Texto original del Artículo 73°, Fracción XXVII	19
1.2.2.2	Modificación del Artículo 73°, Frag- ción XXVII de 1921	20

1.2.2.3	Modificación de 1934 del Artículo 73°	22
1.2.2.4	Modificación de 1966 del Artículo 73°, Fracción XXV	25
1.3	Ley Federal de Educación	26
1.3.1	Reformas y adiciones a la Ley Federal de Educación	30

CAPITULO II EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

2.1	Condiseraciones Generales	31
2.2	Distribución de Competencias	35
2.2.1	Competencia Federal	38
2.2.2	Competencia Estatal	40
2.2.3	Competencia Municipal	41
2.2.4	Competencia Federal-Estatal	43
2.2.4.1	Facultades Coexistentes	47
2.2.4.2	Facultades de Auxilio	47

CAPITULO III CENTRALISMO EDUCATIVO EN MEXICO.

3.1	Significado de los términos Centralismo y Educación	50
3.1.1	Centralización o Centralismo	50
3.2.1	La educación en el contexto del Derecho	56
3.2	El Centralismo Educativo en México	60
3.3	Consecuencias del Centralismo Educativo en México	68

3.3.1	Problemática Administrativa	71
3.3.2	Problemática Laboral	73
3.3.3	Problemática Jurídica	75

CAPITULO IV LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN EL
ESTADO FEDERAL MEXICANO.

4.1	Significado de la Descentralización	78
4.1.1	Descentralización: Concepto y Objetivo	85
4.1.2	Desconcentración: Concepto y Objetivo	87
4.2	Modalidades de la descentralización vinculadas a la descentralización educativa	89
4.3	Descentralización Educativa	94
4.4	Formas y grados de Descentralización Educativa en el Estado Federal Mexicano	98
4.5	Disposiciones jurídico-administrativas vinculadas con la descentralización educativa. Contenido y análisis ...	102
4.5.1	Convenio Unico de Desarrollo	103
4.5.2	Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos Estatales la celebra ción de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo para estable cer un Comité Consultivo para la Descentraliza ción Educativa	104
4.5.3	Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización	

	de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal	106
4.5.4	Acuerdo de Coordinación que celebran el Go- bierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, y el Gobierno del Estado de "cualquiera entidad federativa de la - República"	108
4.5.5	Decreto por el que se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Públi- ca	110
4.5.6	Otras disposiciones complementarias	113
	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	116
	BIBLIOGRAFIA	122

INTRODUCCION

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

Con ideas claras del equilibrado Sistema Federal que en México deseamos podremos actuar sin miedo a los problemas agudos que confrontamos, pero sobre todo, sin temor a la solución que estos problemas reclaman.

Así el centralismo político y administrativo es un problema actual que se gestó dentro del Sistema Federal Mexicano obedeciendo a múltiples y muy variadas circunstancias, porque no existe un sólo tipo de sistema federal, ya que cada país que lo ha incorporado a su ley suprema lo ha hecho de manera tal que vaya de acuerdo con las situaciones políticas, jurídicas, sociales, culturales y económicas que prevalecen en el momento histórico determinado en que lo adopta.

La complejidad del centralismo educativo en México revisite grados insospechables por lo que es imperioso revertir esa inercia centralizadora en momentos en que todo el país así lo demanda y de la misma forma en que se dió el proceso de centralización educativa, gradual y sistemáticamente, su reversión, es decir, la descentralización que es la opción factible que nos brinda el Sistema Federal Mexicano deberá emprenderse de la misma forma y con el mismo esfuerzo. No podemos permitirnos ni precipitaciones ni demoras en esta tarea, la descentralización educativa debe avanzar sin temores y con pasos seguros, su existencia está justificada, nace de la prevaleciente necesidad para lograr el desarrollo de las tres instancias de Gobierno, Federal, Estatal y Municipal.

La Descentralización de la Vida Nacional constituye uno de los postulados más puros del actual régimen, siendo en México, --

la descentralización una forma de organización de poder político, - que por su naturaleza implica la existencia de una distribución de competencias. Dentro de este contexto se inscribe la Descentralización Educativa como una política sectorial dentro de las amplias posibilidades que nos ofrece nuestro Régimen Jurídico, no como un acto aislado de Gobierno, sino como parte de una estrategia general que se proyectará sobre todos los aspectos de la vida nacional.

Ahora bien, nos hemos propuesto desarrollar el tema de la descentralización educativa y del deber-facultad de educar del Estado, ya que la educación se da en todo sitio donde conviven institucionalmente varios seres humanos porque responde a la exigencia vital de toda sociedad: la de perpetuar su fisonomía, la de servir como instrumento para la transmisión del patrimonio cultural, jurídico y moral de una generación a otra y la de ser, en definitiva, - vehículo para que las características de la colectividad se continúen y acrecienten.

Sin embargo la educación no se da fuera del derecho, porque es aquella un haz de hechos sociales que el derecho precisa regular. Gobernantes y gobernados están convencidos de que es por medio de la educación, vertida en normas jurídicas, como es posible que el grupo humano guarde y acreciente su ser colectivo, de esta suerte, cuando el derecho interpreta y se hace eco de los requerimientos educativos que nacen de los valores más descollantes, el derecho cumple una misión de lealtad al grupo en que surge.

El deber de educar que tiene el Estado, el derecho de ser educados que tienen los gobernados, el ejercicio de la facultad educativa por las instancias de Gobierno, el significado de la cen-

tralización, la opción descentralizadora dentro de nuestro Sistema Federal, su importancia, alcances y significado son, entre muchos otros tópicos relativos, materia de este trabajo.

La hipótesis central de la tesis consiste en inscribir a la descentralización cómo estrategia global del Sistema, al ámbito concreto de la educación, para lo cual pretenderemos verificar y comprobar como las variables genéricas de la descentralización deben actuar e implementarse al universo específico de la educación. Para lograr verificar tal hipótesis desarrollaremos cuatro capítulos de contenido y uno de conclusiones y propuestas en la forma que brevemente se pasa a detallar:

El Capítulo Primero, como es obligatorio en estos casos, integra una sumaria explicación histórica de la facultad de educar del Estado Mexicano desde un punto de vista preponderantemente jurídico, conteniendo el análisis evolutivo de las disposiciones constitucionales en materia educativa, confrontando el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 con su redacción actual así como las razones que motivaron sus modificaciones y reformas.

En el Capítulo Segundo se contienen y estudian las consideraciones y peculiaridades globales del Sistema Federal Mexicano exponiendo en detalle el sistema de distribución de competencias, base fundamental de todo sistema verdaderamente federal y se desarrollan las particularidades derivadas del ejercicio de facultades explícitas y concurrentes.

En el Capítulo Tercero se procura evidenciar la existencia del centralismo educativo, el significado de éste término y su pa-

pel en el contexto del derecho indicando de la misma manera el alcance de sus consecuencias que derivan en la problemática administrativa, laboral y política; se exponen doctrinalmente las características de la educación como derecho y los orígenes de la tendencia centralizadora así como la factibilidad de reducción e inclusive desaparición de cada una de las problemáticas a que arriba nos referimos.

En el Capítulo Cuarto se concreta sobre la descentralización como única alternativa posible para revertir la tendencia contralizadora y desarrollar a estadios superiores el principio federal conceptualizandola como una necesidad real, apremiante y firme, su concepto y objetivos; se hace especial hincapié en la Descentralización -- Educativa, sus modalidades y las formas y grados que reviste; se distinguen los términos descentralización y desconcentración mediante un estudio comparativo de sus similitudes en género y diferencias específicas, recapitulando acerca de las disposiciones jurídico-administrativas vinculadas con la Descentralización Educativa y culminando con la análitica descripción de su contenido y del progreso del proceso descentralizador.

Finalmente, en el Capítulo de conclusiones y propuestas se plasma el desenlace de los resultados a los que habremos de arribar tras expresar las posibilidades que en materia de descentralización nos brinda el Régimen Jurídico del Sistema Federal Mexicano.

C A P I T U L O I

LA EDUCACION EN MEXICO
HISTORIA Y CONTENIDO

CAPITULO I LA EDUCACION EN MEXICO.

HISTORIA Y DERECHO.

1.1 Breves Antecedentes Históricos.

Lo que ocurrió ayer, ya es pasado. De ahí la importancia insustituible del método histórico, siendo éste el camino adecuado para descubrir los hilos culturales que mantienen en constitutivo nexu el ayer y el hoy. Toda historia, en efecto, se hace desde un presente, que hunde sus raíces en un pretérito.

La educación viva, actual, de un país, no se comprende fuera de su historia. La educación, como fenómeno social, no puede ser entendida sin mostrar que su configuración se inscribe decididamente en la estructura económica, jurídico-política, cultural e ideológica del sistema social al que pertenece.

Al referirnos aquí a los antecedentes históricos de la educación en México, lo haremos partiendo de la configuración del Estado emanado de la Revolución de 1910. La centralización educativa obedeció a la necesidad de consolidar a los regímenes postrevolucionarios como apoyo político indispensable para su sostenimiento. Ello exigió contrarrestar el poder de determinados grupos, cuya influencia ideológica en las entidades federativas recién creadas sólo pudo ser neutralizada mediante un aparato educativo de carácter federal.

1.1.1 La Educación en la etapa de estructuración del Estado Mexicano 1915-1940.

Terminada la Revolución, México inicia una nueva fase en su historia. Conforme a ello, Venustiano Carranza dió principio a

la tarea de estructurar al Estado Mexicano a partir de los preceptos establecidos en la Constitución Política de 1917 que contenía un nuevo concepto de desarrollo de tendencias nacionalistas, y se enmarcaba en la esperanza de un sistema democrático capaz de solucionar la variada y compleja problemática que afectaba al país - (1).

Las escuelas de enseñanza primaria quedaban a cargo de los municipios, las de enseñanza media (preparatoria, escuelas comerciales e industriales y de preparación del magisterio) le correspondían a los gobiernos de los Estados y del Distrito y Territorios Federales, y la Universidad Nacional, que coordinaba las escuelas profesionales y centros de investigación, quedaba bajo la coordinación del Departamento Universitario, dependiente del Ejecutivo Federal. Estos hechos significaron los lineamientos de la política educativa del régimen carrancista, que partía de la base de que la educación primaria sería laica, obligatoria y gratuita.

Sin embargo, la realidad del país no permitió que dichos objetivos se realizaran como se habían planeado, pues al hacerse cargo de la educación primaria los municipios, se manifestó su incapacidad para llevar a cabo esa tarea en vista de que su administración y funcionamiento requería una preparación científica y pedagógica, así como de los ingresos suficientes, para llevar a la práctica los principios constitucionales. Se necesitaba con -- tar, para el efecto, con la infraestructura necesaria; el correspondiente presupuesto; organización; legislación y administración

1 Cfr. MARTHA ROBLES: Educación y Sociedad en la Historia de México; 3a. ed., Edit. Siglo XXI, México, 1979, p. 86.

escolar para coordinar la parte técnica y no producir conflictos entre los diversos planes y programas de estudio o entre los mismos - municipios (2).

La creación de la Secretaría de Educación Pública en el año de 1921 permitió al Gobierno Federal encargarse de la dirección genérica de la educación en el país, pues fue ésta última el órgano - administrativo capaz de estructurar la política educativa que respondiera a los múltiples problemas que enfrentaba México, mediante un sistema que debería de contemplar, entre otras cosas, la educación rural para mejorar el nivel de vida del campo mexicano; educación indígena para asimilar a la población marginal; educación técnica para elevar el nivel de las ciudades; creación de bibliotecas; publicación de libros populares y popularización de la cultura.

Las acciones emprendidas por el Estado Mexicano en el ámbito educativo dieron gran impulso a la consolidación del sistema, pero no obstante éstas, los logros no significaron un cambio a gran escala, pues el país aún se debatía en una inestabilidad política - producto del reparto parcial de tierras a los campesinos, demandas obreras, lucha política electoral y divisiones en los grupos en el poder, y si a esto agregamos el desequilibrio social de esos años, se comprenderá el porqué de los limitados alcances de la política educativa impulsada por el Estado Mexicano.

Durante el Gobierno de Calles, que se prolongó como figura fuerte en los siguientes Gobiernos de Portes Gil, Ortíz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, se consideraron como objetivos lograr la unidad

2 Cfr. FERNANDO SOLANA Y RAUL CARDIEL REYES: Historia de la Educación Pública en México; la reimpresión, SEP/F.C.E., México, 1982, p. 151.

nacional, organizar un sistema educativo que unificara y articulara a los diferentes tipos de escuelas existentes en el país, impulsar la educación rural y urbana, y básicamente, consolidar una educación que sirviese para el progreso económico de la nación.

En los años que siguieron a Calles la situación del país -- cambió radicalmente. México se enfrentó a dos problemas fundamentales en torno a los cuales giró el resto de la vida política: la crisis económica que se inició desde 1927, y la situación política que se agravó a partir de la muerte de Obregón y que favoreció la creación del Partido Nacional Revolucionario. El sector educativo no -- fue ajeno a esta situación y su actividad, a través de la Secretaría de Educación Pública fue particularmente agitada: a la vez que experimentó un desarrollo institucional sin precedentes tuvo que hacer frente a la gran efervescencia ideológica que surgió en torno al tema educativo (3).

Durante los años treinta la Secretaría de Educación Pública creó una serie de dependencias especializadas para manejar la educación secundaria y técnica y la inspección de las escuelas privadas; aumentó su control sobre el sistema de escuelas federales con el propósito de centralizar la educación y unificar los programas. La creación de estas dependencias fue un indicio de la forma en la que la Secretaría comenzó a ampliar sus funciones asumiendo algunas tareas que hasta entonces había sido institucionalmente incapaz de realizar (4).

Al iniciar Lázaro Cárdenas su mandato decidió optimizar una política que unificara a los grupos sociales en torno al Partido Nacional Revolucionario, como fuerza que posibilitaría la realización

3 Cfr. FRANCISCO ARCE GURZA: En busca de una Educación Revolucionaria 1924-1934. Ensayo sobre Historia de la Educación en México; El Colegio de México, México, 1981, p. 207

4 Ibid., p. 207.

de los intereses de las clases sociales en un fin común a todos: el desarrollo social de México. Durante el gobierno cardenista el Estado incrementó en mucho, su control para con el sistema educativo, buscando incorporar a todas las capas sociales al aparato educativo oficial, para ello, el presupuesto destinado a este sector durante estos años (1934-1940) observó un incremento considerable.

Es evidente que los logros obtenidos por el Estado en la incorporación y desarrollo de la infraestructura del sistema educativo, no hubieran podido lograrse sin irse consolidando, a través de los años comprendidos de 1917 a 1940, la legitimidad del Estado como representante de la sociedad en su conjunto y de haberse solidificado el control del sistema educativo.

1.1.2 La Educación en la etapa de consolidación del Estado Mexicano 1940-1970.

A principio de la década de los cuarentas, el país presentaba un atraso económico, producto entre otras cosas, de que el sector empresarial nacional era débil y el sector externo era controlado por compañías extranjeras. No obstante, el Estado Mexicano había logrado consolidar su nivel político, al incorporar dentro del partido oficial las demandas e intereses de las diferentes clases sociales, consolidación que se logró plenamente cuando se institucionalizó a las organizaciones populares. Así pues, el consenso obtenido por el Estado le permitió que buscara el desarrollo y modernización del país.

En este contexto la educación debía responder a la necesidad de industrialización del país planteada por el Estado. Para tal

efecto se reorganizó a la Secretaría de Educación Pública, centralizando las funciones educativas en el aparato administrativo federal.

En los años cuarenta la organización administrativa de la educación tendió a realizar los planteamientos de la política educativa de ese entonces, la cual consistió a grandes rasgos, en lo siguiente: lograr la unificación del sistema educativo (se instaló la Comisión Revisora y Coordinadora de los Planes Educativos, Programas y Textos Escolares en el año de 1944); se impulsó la construcción de escuelas a través del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE); se buscó incorporar alumnos de las clases medias populares a la educación; se buscó la capacitación magisterial, para lo cual se constituyó la Dirección General de Enseñanza Normal; se pretendió disminuir el analfabetismo existente en ese entonces y entró en vigor la ley de alfabetización; se expidió la Ley de Educación Agrícola con el objeto de impulsar la enseñanza agrícola al campesino; se pretendió incorporar a la educación a las comunidades indígenas; se promovió el desarrollo cultural a partir de la creación del Instituto Nacional de Bellas Artes y finalmente se le dió énfasis a la educación técnica que respondiera al tipo de producción industrial que pretendía el Estado.

En esa misma década (de los cuarentas) se expidió la Ley Reglamentaria de Educación que definió las normas de unificación y coordinación de las actividades educativas.

Durante el decenio de los cincuentas se consolidó el poder de grupos minoritarios que controlaban el capital y que ejercían presión sobre las decisiones gubernamentales. En este panorama el sistema escolar respondió al impacto de urbanización, al crecimiento de la indus-

tria sustitutiva de importaciones, a la adquisición franca de patrones de consumo avanzados por un sector de la población, a la extensión y diversificación del aparato estatal y a un tipo de modernización de la cultura y de la ideología.

En base a lo citado en el párrafo que antecede, el ámbito -- educativo comprendió tres ideas: la mexicanidad; la insistencia en la formación moral y cívica y la contribución de la escuela a la consolidación de la familia. Los objetivos de la política educativa continuaron así, la orientación de los planteados en el anterior decenio.

En 1958 se creó el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE) que serviría tanto como cuerpo de consulta a la Secretaría de Educación Pública, como a las entidades federativas.

Las acciones emprendidas en la década de los sesentas no implicaron ningún cambio sustancial o integral de la educación, sino que más bien se trató de una programación de la expansión cuantitativa de la primaria y modificaciones en los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria media y normal. A finales de ésta misma década la política educativa consistió en: expansión de plazas escolares; simplificación de los programas; utilización de la televisión para alfabetización y telesecundaria; adopción de nuevos métodos pedagógicos; unificación de la enseñanza técnica y difusión de libros y materiales de lectura.

1.1.3 El Sistema Educativo en el Estado Mexicano Contemporáneo.

Al iniciarse la década de los años setenta la imagen que de México se tenía en los círculos de poder económico era la de un país

excepcionalmente afortunado y privilegiado dentro del grupo de países subdesarrollados; crecimiento económico, solidez monetaria y solvencia crediticia eran las condiciones necesarias para considerarlo así.

Sin embargo la realidad del país no correspondía en mucho a lo que se pretendía hacer y creer; desempleo creciente; insatisfacción de las necesidades de servicios educativos, médicos, sanitarios y de vivienda; atraso en vías de comunicación estancamiento en ferrocarriles; importaciones a gran escala, etc., fueron algunos de los problemas con que se enfrentó el país.

El objeto de este apartado no consiste en hacer un estudio exhaustivo de los períodos gubernamentales que corren de 1970 a 1986, sino en tratar de determinar los elementos que constituyeron las acciones fundamentales de la política educativa (y su centralización), y que llevaron a ésta a plantear a la educación como un factor que contribuye a la definición de cada uno de los componentes sociales y al cambio inherente a ellos.

La filosofía educativa imprimida en la Ley Federal de Educación del 29 de noviembre de 1973, y que será analizada con mayor profundidad en los subcapítulos subsecuentes de esta tesis, contenía el siguiente planteamiento:

La educación en la visión oficial, debería corresponder a la etapa de cambios por la que atravesaba el país, en lugar de promover la adaptación, promovería la ciencia crítica y en lugar de favorecer un orden estático, estimularía el cambio. Por tanto, los métodos educativos serían flexibles y acentuarían la experiencia, no insistirían en la memorización sino en la capacidad de observación, de análisis y en las interrelaciones de estudiantes y profesores, así como en la inducción; no darían el conocimiento ya elaborado sino llevarían al educando a aprender por sí mismo (5).

En este contexto nace la Reforma Educativa como el eje donde se intenta revitalizar y modernizar la ideología del Estado.

La Reforma Educativa de 1970 intentó cubrir tres aspectos fundamentales:

- a) La actualización de los métodos, técnicas e instrumentos para dinamizar el proceso enseñanza-aprendizaje.
- b) La extensión de los servicios educativos a una población tradicionalmente marginada, mediante la aplicación sistemática de medios pedagógicos modernizados.
- c) Flexibilidad del sistema educativo para facilitar la movilidad horizontal y vertical del educando en - tre la diversidad de tipos y modalidades de aprendizaje (6).

Durante este período, se inició la fase reformadora de las técnicas pedagógicas y los contenidos de la enseñanza y fueron distribuidos a lo largo de la República los nuevos textos obligatorios, escritos de acuerdo con los objetivos dispuestos por las autoridades gubernamentales en combinación y colaboración con representantes de organizaciones, sindicatos y asociaciones vinculadas al sistema educativo nacional.

En el año de 1976 se da a conocer el Plan Nacional de Educación el cual trazó cuatro grandes propósitos consistentes en reafirmar el carácter democrático y popular de la educación; lograr una vinculación más estrecha del servicio educativo y del proceso de desarrollo y comprometer el servicio educativo al proceso de desarrollo, comprometiéndose en esta obra la responsabilidad de todos. Señalaba el aspecto del financiamiento, el cual era muy importante debido a la situación económica que guardaba el país, señalando que el Gobierno Federal destinaría el 41% de su gasto corriente a la educación y los Estados, en promedio el 40% de sus egresos totales (7).

6 M. ROBLES: op.cit., p. 221.

7 Cfr. FRANCISCO LARROYO: Historia Comparada de la Educación en México; 14a. ed., Editorial Porrúa, México, 1980, p. 574.

Muchas han sido las críticas a que han dado lugar los resultados obtenidos en el período que se inicia en el año de 1970. Se arguye que la política educativa no constituyó un plan integrado de acciones con programas y metas precisas. Más bien se fue elaborando y dando a conocer sobre el proceso mismo. Tampoco acentuó en la práctica las acciones emprendidas, los efectos de la educación en la transformación social y económica como se estipulaba en sus postulados no han dado los resultados esperados. La política educativa ha sido incapaz de armonizar los cambios educativos con la productividad económica, con el empleo y con los consecuentes cambios sociales, al mismo tiempo, la intencionalidad objetiva de algunas de las acciones en materia educativa se han visto frustradas en parte por el uso de los beneficios educativos como factores de negociación política con los diversos sectores sociales.

1.2. Análisis evolutivo de las disposiciones constitucionales en materia de educación 1917-1984.

1.2.1. El artículo 3°.

El artículo 3° constitucional es la disposición de la Carta Magna que desde 1917 y hasta la fecha ha establecido los principios y normas de la orientación educativa del Estado Federal Mexicano.

Ha sido reformado en tres ocasiones. La primera modificación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1934; la segunda modificación fue la del 30 de diciembre de 1946, y a partir del 9 de julio de 1980, fecha en que le fue añadido un párrafo, no ha sufrido reforma alguna siendo el texto vigente.

1.2.1.1. Texto Original del artículo 3°.

En el texto original, incorporado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se contienen las demandas resultantes de la convulsión social de 1910 (Revolución Mexicana). - El grupo de revolucionarios carrancistas pugnaba, entre otras cosas, porque se difundiera entre los trabajadores y campesinos la instrucción pública, para que todos tuvieran acceso a la primaria, existiendo entre los revolucionarios la intención de establecer una legislación social que contuviera disposiciones sobre educación, las que tendrían a proteger y mejorar la situación de los económicamente débiles (8).

La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

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

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente enseñanza primaria (9).

1.2.1.2. Modificación en 1934 del artículo 3°.

La primera reforma que sufrió el artículo 3° fue durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, recién iniciado su régimen y tal como lo había propuesto en su campaña como representante del Partido Nacional Revolucionario. Se trata de la modificación publicada-

8 Cfr. F. SOLANA Y R. CARDIEL REYES: op.cit., p. 140

9 Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios; Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Enero 1982, p. 12

en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1934, y se le conoce como Reforma Socialista de la Educación, debido al contenido del propio artículo cuyo texto se transcribirá más adelante.

Siendo Presidente de la República Abelardo Rodríguez escribió una carta al presidente del Partido Nacional Revolucionario en la que se oponía a la reforma socialista del artículo 3°. calificándola de errónea.

Por su parte Lázaro Cárdenas durante su campaña por la elección presidencial, pronunció en Gómez Palacio, Dgo., el 21 de junio de 1933 un discurso en el que ofreció al pueblo de México que no permitiría que el clero interviniera en forma alguna en la educación popular, pues era esa una facultad exclusiva del Estado, según afirmaba (10).

La reforma socialista de la educación giraba en torno de los postulados del socialismo científico, en apoyo a la socialización de los medios de producción, a la lucha de clases y a la teoría del establecimiento de una dictadura proletaria.

...Por educación socialista se entendía un grupo de conocimientos y técnicas pedagógicas encaminados - a promover en el niño y en el joven esta concepción del mundo y de la vida, a fin de despertar en ellos la conciencia clasista y laborar así por un régimen económico y político en poder y al servicio del proletariado mundial (11).

Las luchas en torno a la reforma fueron de gran intensidad, por un lado los que estaban a favor de la educación socialista y por el otro aquellos que defendían la educación laica, que en gran medida

10 Cfr. F. LARROYO: op.cit., p. 488

11 Ibid; p. 492

había permitido la participación de grupos religiosos en el sistema educativo, ya que dejaba en libertad a los padres de familia para inculcar a sus hijos las modalidades espirituales que mayor arraigo tuvieran en su hogar, la cual se buscaba reflejar en las escuelas.

El proyecto del precepto estuvo en manos de las Comisiones-Dictaminadoras de Puntos Constitucionales y de Educación, pasó a la Cámara de Diputados, a la de Senadores, a las legislaturas de los Estados; aprobado en todas ellas quedó legalizado y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1934 siendo su texto íntegro el siguiente:

La educación que imparta el Estado será socialista, además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social. Sólo el Estado-Federación, Estados, Municipios- 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 precepto. 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 credo 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.- No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa de poder público.

IV.- 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 o campesinos. La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente. El Estado podrá retirar discrecionalmente y 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 y 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 (12).

1.2.1.3. Modificación de 1946 del artículo 3°.

En las postrimerías del año de 1945, Avila Camacho, Presidente de la República y Jaime Torres Bodet secretario de Educación Pública, enviaron a la Cámara de Diputados un proyecto de reforma al artículo 3° de la Constitución, mismo que al darse a conocer produjo una viva conmoción en los sectores interesados (grupos religiosos, sindicatos, magisterio, padres de familia, etc.)

El régimen de Avila Camacho fundamentaba la política educativa en base a una política de Unidad Nacional y las orientaciones de una educación integral para la paz, la democracia, la justicia y la convivencia internacional.

Esta reforma se hizo necesaria debido entre otros, a los siguientes factores: 1) falta de elementos como talleres, instalaciones agrícolas o agropecuarias; - 2) confusión sobre un ideario socialista con orientación precisa; 3) falta de una estructura económica socialista para que funcionara la educación acorde a ella, pues el país vivía en régimen de dependencia - capitalista; 4) presiones próximas a la terminación-

de la segunda Guerra Mundial, hacían urgente una -reestructuración del mundo para la paz, la justicia, la democracia y la solidaridad, y 5) resistencia -interna de grupos conservadores que podrían impedir la unidad nacional, así como el desenvolviemento de grupos obreros y campesinos (13).

Después de agueridos debates y de haber considerado el proyecto del Ejecutivo, el Poder Legislativo Federal aprobó la reforma. El 15 de octubre se declaró reformado el artículo 3° constitucional y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, es decir, al final del período avilacamachista:

La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónica -mente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y a la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

1.- 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 pre-juicios. Además:

a).- Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado -en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b).- Será nacional, en cuanto -sin hostilidad ni exclusivismos- 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, y

c).- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio a la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción-del interés general de la sociedad, cuanto por el cui

dado que ponga en 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 propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros 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;

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 (14).

Con la nueva estructura que se le dió al artículo 3°. - constitucional, la educación dejó de ser socialista. Otras de sus

características resultaron ser las siguientes: el Gobierno mantuvo el dominio del sistema educativo; los particulares y las instituciones privadas podrían impartir educación en la medida en que lo autorizara el Estado, mediante permiso, que podría retirarse en cualquier momento e inclusive desconocer los estudios ya hechos en esos planteles; las prohibiciones y limitaciones de tipo religioso continuaron íntegramente vigentes, con afirmaciones tajantes, coincidentes con las que con antelación rigieron (15).

1.2.1.4. Reformas de 1980 del artículo 3°.

La última reforma al artículo 3° se publicó el 9 de junio de 1980, siendo Presidente de la República José López Portillo. Utilizaremos el término adición y no el de modificación debido a que la estructura del artículo 3° no cambió de forma ni de contenido, sino que se le adicionó con una fracción.

El párrafo primero y las subsiguientes fracciones de la I a la VII quedaron idénticas, la fracción VIII pasó a ser la IX quedando en su lugar la siguiente fracción de acuerdo a las reformas efectuadas:

I a VII.-

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 de 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-

15 Cfr. CARLOS ALVEAR ACEVEDO: La Educación y la Ley. La legislación en Materia Educativa en el México Independiente; 3a. ed., Editorial Jus, México, 1978, pp. 335 y 336.

nio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

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, a fijar las aportaciones e conómicas 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 (16).

La reforma arriba citada tuvo el objetivo de definir el concepto de autonomía aplicada a las universidades e instituciones de enseñanza superior, que significa la posibilidad de gobernarse a sí mismas, en bien de los fines que les son propios, que en el caso de las universidades no pueden ser más que educativos, a efecto de proporcionar a quienes asisten a sus aulas una verdadera y seria formación profesional, les compete también ser centros de investigación y difundir la cultura. A mayor abundamiento el término autonomía de universidades e instituciones de enseñanza superior implica también el manejo interno del personal académico y administrativo y el manejo de los recursos académicos de la institución (17).

16 Art. 3º en la Constitución Política... pp. 15 y 16.

17 Cfr. EMILIO O. RABASA y GLORIA CABALLERO: Mexicano: Esta es tu Constitución; 4a. ed., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LI Legislatura, México, 1982, pp. 22 y 23.

1.2.2 El artículo 73° fracción XXV.

El artículo 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el dispositivo que señala las facultades otorgadas al Congreso de la Unión por el Constituyente de 1917.

Ha tenido más de veinticinco reformas a lo largo de sesenta y ocho años, siendo muy extenso en cuanto a forma y contenido, por lo que nosotros solamente nos ocuparemos de la fracción XXV, que en un principio fue la XXVII del texto original, ya que es en ella donde se consignan las facultades del Congreso de la Unión en materia de educación, por lo que su estudio es indispensable para lograr una mayor comprensión del tema de esta tesis, en otras palabras, de la Descentralización Educativa.

Hechas las anteriores aclaraciones pasaremos ahora al estudio del precepto en cuestión. La fracción XXVII (de conformidad con el texto original de la Constitución de 1917), del artículo - 73° ha sufrido tres modificaciones en el orden y en las fechas que en seguida se señalan: 8 de julio de 1921; 13 de diciembre de 1934 y 13 de enero de 1966.

1.2.2.1 Texto original del artículo 73° Fracción XXVII.

El Congreso tiene facultad:
Fracción XXVII - Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios, y demás instituciones concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República (18).

El precepto arriba citado establecía una doble concurrencia: la de los particulares con el poder público y la concurrencia federal con la estatal, así la concurrencia de la tarea educativa entre los órdenes federal y local que se determinaba en forma tácita en el artículo 3°, pues no lo otorgaba explícitamente a ninguno de los dos, quedó constatada expresamente en la fracción XXVII del 73° constitucional, al señalarse que no era una facultad exclusiva de la Federación.

1.2.2.2. Modificación del artículo 73° fracción XXVII de 1921.

La primera modificación que se le hizo al artículo 73° de la Constitución, fue precisamente a la fracción XXVII, a poco más de cuatro años de que entrara en vigencia la Constitución de 1917, (1° de mayo) y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1921, durante el régimen del Presidente Obregón - el cual había dispuesto que el Estado debería por cuantos medios estén a su alcance enfrentarse al problema vital de intensificar la cultura del pueblo, y el medio obviamente consistía en reformar la Constitución.

A esta modificación, y no acertadamente, se le dió en la mar federalización de la enseñanza.

A continuación transcribiremos el texto de las modificaciones y en seguida haremos las observaciones correspondientes.

El Congreso tiene facultad:
Fracción XXVII -Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, 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. La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán efectos en toda la República (19).

De la lectura de esta fracción, y de su confrontación con el texto original de 1917 podemos señalar las siguientes observaciones:

Ya no solamente se habla de la facultad del Congreso de la Unión para establecer, sino que se dice establecer, organizar y sostener en toda la República, de ahí que se le conozca a esta modificación como federalización de la enseñanza, como ya lo mencionamos anteriormente.

Se ampliaron los conceptos de escuelas e instituciones reguladas, al incluirse las escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias, técnicas.

Se facultó al Congreso para legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones y se le adicionó un párrafo segundo a la fracción en el que se reconocía la libertad de los Estados para legislar en el mismo ramo educacional.

Felipe Tena Ramírez sostiene que la llamada federalización de la enseñanza que se atribuyó a la fracción XXVII del artículo 73° fue una expresión excesiva y apunta:

...El tema de la educación pública no quedó sustraído íntegramente del haber jurídico de los Estados para transferirlo a la Federación, sino que la reforma delimitó los campos, al conceder a esta última sólo una

19 Art. 73° en la Constitución Política..., p. 199.

competencia circunscrita y dejar a salvo la potestad de los Estados para legislar en lo no otorgado limitativamente a la Federación. Si se quiere hablar de la entonces federalización de la enseñanza, hay que entenderla como restringida y parcial y atribuir a la expresión que Vasconcelos divulgó en su época un propósito proselitario y político, que no cuidó del fondo jurídico (20).

Nosotros consideramos que la reforma de 1921 fue un acierto técnico que consistió en hacer partícipes en la regulación de una misma materia a dos órdenes generalmente excluyentes entre sí, como son el federal y el local.

De conformidad con esta reforma la Federación y los Estados podían legislar sobre educación pública, señalándose las facultades de cada uno de los dos órdenes, las cuales eran idénticas, pues a su potestad de establecer, sostener y organizar planteles debía corresponder la facultad de legislar sobre los mismos.

1.2.2.3. Modificación de 1934 del artículo 73°.

El esquema constitucional trazado por la fracción XXVII del artículo 73° constitucional no resultó ser el adecuado para someterse a los requerimientos prácticos, pues la mayoría de los Estados estaban imposibilitados para realizar una eficiente labor en materia educativa, haciéndose necesaria la ayuda financiera de la Federación. A cambio de este auxilio económico la Federación impuso desde entonces direcciones y condiciones a la enseñanza impartida por los Estados.

Debemos reconocer aquí que la actividad directa de la Federación en ejercicio de su facultad constitucional para establecer

20 FELIPE TENA RAMIREZ: Derecho Constitucional Mexicano; 18a. ed., Editorial Porrúa, México, 1981, p. 387.

y sostener centros de enseñanza se realizó en forma eficaz, al establecer delegados federales en cada una de las entidades federativas, dichos delegados comenzaron pronto a ejercer control sobre la enseñanza local.

El 13 de diciembre de 1934 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva modificación al artículo 73° constitucional, por la cual la fracción XXVII que hemos venido mencionando, pasaba a ocupar el lugar de la XXV, por la supresión de las dos que anteriormente la precedían.

La nueva fracción XXV, número al que nos referiremos de ahora en adelante, constaría de un sólo párrafo. La modificación se introdujo en las últimas líneas, y en ellas se consignaba el papel asignado a la Federación y a los Estados en función educativa.

A continuación transcribiremos el texto tal como quedó de acuerdo a la modificación de 1934.

El Congreso tiene Facultad:
Fracción 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 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 coordinar y unificar 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 (21).

Pasemos ahora a realizar los comentarios y observaciones al respecto:

La triple tarea de distribuir, unificar y coordinar la educación pública en la República, ya había sido encomendada al Congreso de la Unión desde 1921 a manera de regulador en función educativa.

La modificación se inscribe al facultarse al Congreso de la Unión para dictar leyes encaminadas a distribuir entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes, convirtiéndolo en un ente prepotente en materia educativa con facultades ilimitadas. Al respecto el maestro constitucionalista Tena Ramírez señala:

De este modo, desde el año 21 hasta antes del 34 las entidades federativas gozaron constitucionalmente de una auténtica autonomía en la materia, que les permitía, dentro de su jurisdicción, determinarse por medio de sus constituciones, de sus leyes y de sus actos administrativos. Más a partir del 34, la autodeterminación de las entidades ha quedado prácticamente a merced del Congreso de la Unión... (22).

A la facultad de distribuir la función educativa se le anexó el adverbio convenientemente, por lo que se volvió una atribución subjetiva, pues no nos dice quién específicamente podrá juzgar acerca de la conveniencia o inconveniencia de la ley o leyes que lleven a cabo la distribución, aquí mismo, y al autorizarse al Congreso de la Unión para que directamente y haciendo a un lado a las Entidades, imponga a los municipios sus atribuciones en el desempeño de la función educativa y les señale las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, realizó en forma por demás prepotente una intromisión en la esfera local.

Respecto a los propósitos de buscar unificar y coordinar la educación en toda la República, que también fueron parte de la modificación de 1934, debemos señalar que la unificación, que quiere decir, hacer de varias cosas un todo, ha acabado de hecho, ganándole la partida, a la coordinación, pues mientras que la primera ha llevado a la desaparición de las partes para integrar un todo, todo que recae en la Federación, la coordinación, que no se ha dado cabalmente, presupone la subsistencia de las partes relacionadas entre sí sistemáticamente (23).

1.2.2.4. Modificación de 1966 del artículo 73°.

Mencionaremos brevemente esta modificación para agotar así el estudio del texto constitucional que hemos venido glosando, aunque realmente no tiene que ver en forma directa con las facultades que en materia educativa posee el Congreso de la Unión.

La modificación que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1966, fue la última que se le hizo a la fracción XXV del artículo 73°, y consistió en facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional. Aquí debemos entender que los que no sean de interés nacional, quedan bajo la posible potestad legislativa de las entidades y debemos suponer también que la definición de interés nacional incumbe al Congreso, sobre las bases en que se articule el concepto idóneo de lo nacional.

23 Cfr. *ibid.*, pp. 390-394.

De esta manera hemos finalizado el estudio de los artículos 3° y 73° fracción XXV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus respectivas modificaciones y adiciones, lo que nos será de gran utilidad para el desarrollo de esta tesis, a lo largo de la cual haremos constantes referencias a estos dispositivos.

1.3. Ley Federal de Educación.

No podemos pasar por alto en esta tesis a la Ley Federal de Educación de 1973, por ser este último ordenamiento el contenedor de las disposiciones más importantes por las que se rige el Sistema Educativo Nacional, asimismo, tratándose de una ley federal será de observancia obligatoria en todo el territorio de la República Mexicana.

La anomalía jurídica que por varios años subsistió, en el sentido de que la Ley Orgánica de la Educación Pública (enero de 1942) reglamentase -contra toda técnica jurídica- un texto constitucional posterior, pues los artículos que reglamentaba (entre ellos el 3° y el 73°) fueron reformados en 1946 y 1966 respectivamente, como hemos visto, hizo que a la par de otras razones, se tratase de dar un nuevo ordenamiento jurídico al respecto. Ya en el gobierno del Presidente Díaz Ordaz se hablaba de un proyecto de ley que, a la postre, no se llevó adelante; fue con el gobierno del Presidente Luis Echeverría cuando se propuso al H. Congreso de la Unión un proyecto de la Ley Federal de Educación llamada a abrogar la Ley Orgánica de Educación Pública.

La nueva Ley Federal de Educación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1973, para entrar en vigor 15 días más tarde. El texto consta de 70 artículos, a

grupados en VII capítulos, de los que más adelante transcribiremos los de mayor relevancia para el tema que nos ha venido ocupando.

La Ley tiene por objeto regular la educación impartida por el Estado, en sus tres niveles de gobierno -Federal, Estatal y Municipal- y reconoce también la que se imparta por los particulares siempre y cuando cuente con la autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Encontramos aquí el reconocimiento expreso de la Ley en el sentido de que, la impartición de la educación, es una facultad concurrente que de hecho y en la práctica no se ha venido desarrollando como marca la Ley citada, ni la Constitución Política de nuestro país.

Los artículos que otorgan facultades a la Federación y a los Estados en materia educativa de acuerdo a la ley son los siguientes:

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.

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.- Los gobiernos de los Estados podrán, dentro de sus respectivas jurisdicciones, otorgar, negar, o revocar la autorización a los particulares para que impartan educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos.

Artículo 65.- La facultad de revalidar y establecer equivalencias de estudios corresponde:

I.- A la Federación por conducto de la Secretaría de Educación Pública.

II.- A los Estados en los términos de sus respectivas leyes (24).

Los artículos arriba citados, con excepción del 65º, se encuentran dentro del Capítulo III de la Ley (denominado Distribución de la Función Educativa) y nos señala las atribuciones que en forma expresa ejercitarán, dentro de sus respectivas jurisdicciones la Federación, los Estados y los Municipios, algunas son de competencia exclusiva y en otras se da la concurrencia.

El texto de la Ley hace referencia, entre otras cosas, a la forma en que se integrará el Sistema Educativo Nacional; a las actividades y acciones que comprende la función educativa; a los derechos y obligaciones en materia y a las sanciones que podrán aplicarse en caso de contravenciones a la misma.

González Cosío quien ha sido profesor de la Facultad de Derecho y de la de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, al referirse a la Ley Federal de Educación, hace las siguientes apreciaciones:

...Sus principios son: formación de una conciencia crítica; popularización del conocimiento e igualdad de oportunidades; flexibilización y actualización permanente del sistema educativo. Su fin último consiste en ir decantando una nueva educación que sirva a la construcción del futuro y de una sociedad más justa

24 Ley Federal de Educación; en Diario Oficial de la Federación; México, D.F., Tomo CCCXXI, No. 20, 29 de noviembre de 1973, pp. 34-39

y más libre fundada en la tolerancia y el respeto a la dignidad del hombre, organizada racionalmente, sin explotación ni servidumbre, donde éste pueda alcanzar sus más altas aspiraciones (25).

En términos generales, consideramos que el texto legal al que nos hemos venido refiriendo contiene elementos positivos sobre todo, al señalar entre las finalidades educativas, entre otras, las de: promover el desarrollo armónico de la personalidad para que se ejerzan en plenitud las capacidades humanas; armonizar la conciencia de la nacionalidad y el sentido de convivencia internacional y lograr que las experiencias y conocimientos derivados de la educación y la cultura promuevan las condiciones sociales que lleven a la distribución equitativa de bienes materiales dentro de un régimen de libertad.

No todos los autores comparten nuestra misma opinión, basta citar a Carlos Alvear Acevedo, quien no obstante reconocer en la Ley elementos positivos, hace referencia también a los elementos cuestionables y actitud discriminatoria de la misma, señalando que al otorgar la Ley tal extensión de facultades en la materia, el control estatal sobre todo el sistema educativo es cabal, y que las facultades de los particulares en este mismo sentido podríamos considerarlas como nulas, por estar subordinadas, en cuanto a su ejercicio, a la voluntad del Estado, y agrega que la vieja inquina anticlerical no pudo ocultarse en la Ley, al decretar un estado de hostilidad contra los sujetos e instituciones eclesiales en materia educacional, siendo notorio cómo en la práctica se dan situaciones que contrastan con las indicaciones de la Ley y agrega que son tantos los trastornos y trabas, que por razones políticas o burocráticas, se imponen a los particulares que deseen llevar a cabo tare-

25 F. SOLANA Y R. CARDIEL REYES: op. cit., pp. 416 y 417.

as educativas que se obstaculizan los estímulos que el país requiere en las tareas educativas (26).

1.3.1. Reformas y adiciones a la Ley Federal de Educación.

El 6 de diciembre de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y adiciona a la Ley Federal de Educación. El contenido de las modificaciones no altera de ningún modo el sentido y fondo de la Ley en cuestión, y podemos resumirlas de la siguiente manera:

a) Se facultó a los Gobiernos de los Estados, para que dentro de sus respectivas jurisdicciones, puedan inscribir en la lista de planteles no incorporados a la Secretaría de Educación Pública a aquellas instituciones que imparten estudios sin reconocimiento de validez oficial, mencionando esta circunstancia en su documentación y publicidad.

b) Se reformaron los artículos relativos a las sanciones, para aumentar cuantitativamente el monto de las mismas, por infracciones a la Ley, que podrán ser sancionadas hasta por el importe de 500 veces el salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate.

Esta reforma constituye una medida sana, pues las sanciones originales eran de una máxima de \$50,000, lo cual resulta irrisorio-debido a la situación económica y monetaria del país.

Se adicionó a la Ley con un artículo, el 70, que establece que las autoridades educativas al imponer una sanción deberán fundarla y motivarla, señalándose los elementos que deberán tomarse en cuenta para ello (27).

26 Cfr. C. ALVEAR ACEVEDO: op. cit., pp. 363-365

27 Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Educación; en Diario Oficial de la Federación; México, D.F., Tomo CCCLXXVI, No. 25. 6 de diciembre de 1984, pp. 6 y 7.

C A P I T U L O I I

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

CAPITULO II EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.

2.1 Consideraciones Generales.

No existe un sólo tipo de Sistema Federal, ya que cada país que lo ha incorporado en su ley suprema lo ha hecho de manera tal que vaya de acuerdo con las situaciones políticas, sociales, culturales y económicas que prevalecen en el momento histórico determinado en que lo adopta.

A pesar de las peculiaridades propia que existen entre los diferentes estados federales, podemos afirmar que el término federalismo se emplea generalmente para describir un modo de organización política que vincula unidades políticas distintas en un sistema político global y permite que al mismo tiempo cada una mantenga su integridad política fundamental. Los sistemas federales logran este resultado mediante una distribución del poder entre el gobierno central y los locales que tiene por objeto proteger la existencia y autoridad de todos los gobiernos.

De igual manera, las características básicas y los principios operativos comunes a todos los sistemas verdaderamente federales que permite definir dichos sistemas, son las siguientes: la existencia de una constitución escrita en la cual se consagre el pacto federal y la distribución de competencias; la no centralización

que implica una difusión real de poderes entre varios centros sustancialmente autosuficientes; la división especial de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, con atribuciones específicas y áreas delimitadas de competencia y la división interna de la autoridad y del poder en función del territorio.

Nuestro federalismo es el resultado de una decisión fundamental y soberana del pueblo expresada a través del Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, en el texto de nuestra Carta Magna, que vale como norma suprema tanto de la Federación como de los Estados, en la cual se consagra lo siguiente:

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 (28).

El principio federal arriba citado ni siquiera fue motivo de discusión en el Congreso de 1917, pues ya desde el año de 1824, el pueblo estaba convencido que era éste el régimen político que se debía adoptar para gobernarse, y así quedó plasmado en la Constitución Federal del 24 y posteriormente en la de 1917, de lo que se desprende que el pacto federal en el caso de México fue una decisión jurídico política emanada de la voluntad soberana del pueblo mexicano, que se traduce en la facultad absoluta de autodeterminación, esto es, en el derecho supremo que tiene el pueblo de escoger o modificar libremente la forma en que habrá de ser gobernado. De esta manera se confirmó el carácter de Estado Federal de la República Mexicana, y por ende su composición en Estados Federales o Entidades Federativas.

Podemos sintetizar y afirmar que las características de un estado federal son las siguientes:

a) Una constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.

b) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.

c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.

d) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional (29).

En el caso de México la creación de dos instancias de gobierno (Federal y Local), se fundamenta en los artículos 40° y 41° de nuestra Carta Magna que establecen la forma de gobierno y la soberanía de que gozan los estados miembros en lo que respecta a sus regímenes interiores. Por otra parte, también de singular importancia es el artículo 115° constitucional en el que se establece que los Estados de la Federación deberán tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. Este precepto fue reformado en febrero de 1983 a efecto de lograr el fortalecimiento municipal y una participación más efectiva en el municipio en el ejercicio de sus atribuciones, lo cual beneficiaría a toda la Federación.

De lo anterior se infiere que existen tres grandes niveles de autoridad gubernamental (Federal, Estatal o local y Municipal), los cuales ejercitan facultades diversas entre sí, pero al mismo tiempo coordinadas en razón de su agrupación en una sola unidad jurídica, la Constitución. En este sentido, nuestro gobierno se

29 JORGE CARPIZO: Federalismo en Latinoamérica; 1a. ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1973, pp. 16 y 17.

caracteriza por la distribución de competencias que realiza entre las tres instancias de gobierno, en forma tal que no signifiquen la pérdida de independencia e individualidad de cada una de ellas. En el siguiente subcapítulo de nuestra tesis trataremos en forma detallada el sistema de distribución de competencias.

Cada uno de los órdenes o niveles en cuestión surgen del pacto federal, por lo que jurídicamente no pueden contravenir las disposiciones de la ley creadora, pues es ella la que les otorga su competencia y expresa lo que el orden federal puede realizar y lo que las entidades federativas pueden efectuar, debido a que en la Constitución no sólo se reconoce a la Federación y a las entidades federativas, sino que les dice lo que pueden o no hacer (30).

De esta suerte la estructura del Sistema Federal Mexicano obedece al esquema que hemos venido apuntando, sin embargo, el funcionamiento del mismo puede llegar a variar, como de hecho ha variado en el caso de México, debido a la existencia de un grado de tensión entre el gobierno de la Federación y el de las entidades federativas.

...Tiende aquél (el gobierno de la Federación) a absorber funciones y éstas (las entidades federativas) a conservar, defender o ampliar su zona de autonomía. Según predomine la actividad de uno u otras, la operatividad del sistema federal será diversa. Estos mecanismos obedecen a circunstancias sociopolíticas concretas y su comportamiento determina, bien que el federalismo funcione muy cerca del esquema constitucional, o que, sin deformar la estructura, el sistema provea al centro de muy amplias facultades y de liderazgo político o bien que tienda a estrechar la cooperación entre Federación y Estados (31).

30 Cfr. Ibid

31 JOSE GAMAS TORRUCO: *El Federalismo Mexicano*; 1a. ed., Secretaría de Educación Pública, SEP/SETENTAS, México, 1975, p. 139.

Hemos querido desarrollar aquí este tema (Sistema Federal Mexicano), toda vez que dentro de las políticas fundamentales del actual gobierno nos encontramos con la Descentralización Administrativa y su amplia gama de variantes, y dentro de ellas a la Descentralización Educativa. La relación se da, debido a que la descentralización se hunde en el contexto del principio federalista de la distribución coordinada de competencias y facultades y debido a que el ejercicio de la función educativa corresponde a los tres niveles de gobierno que hemos venido mencionando, por lo que al pugnar nosotros por la descentralización educativa no hacemos más que solicitar que el principio sea elevado a la práctica dentro de los límites que nos marca nuestro sistema federal, aprovechando en beneficio del pueblo el sistema que él mismo eligió hace ya muchos años.

2.2. Distribución de Competencias.

Desde el momento en que México optó por un régimen federal, surgieron simultáneamente dos órdenes jurídicos diferentes: el de la Federación y el de los Estados. Esto es, que al adoptarse el sistema federal se crea un nuevo estado con soberanía propia, con órganos especiales y con funciones políticas determinadas (Federación), que se ejercen a través de todo el territorio nacional, el cual a su vez queda dividido en Entidades Federativas (Estados Miembros) los cuales cuentan con competencia autónoma dentro de su circunscripción, con libertad para darse sus propias normas sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones que les impone la Constitución Federal.

Dentro de las Entidades Federativas, y con base en su división territorial y organización política y administrativa surge -

el Municipio Libre, como una tercera instancia u orden jurídico.

La distribución de competencias, por ello, es fundamental en el sistema federal para su cabal desarrollo, y nos interesa por sobre todas las cosas, pues en base a ella sabremos cuales son las facultades y atribuciones que en materia educativa corresponde ejercitar a cada uno de los órdenes de gobierno.

En términos generales, se acepta que la distribución de competencias entre el poder federal y las entidades federativas se puede determinar de acuerdo a los tres siguientes criterios:

a) Enumerar de forma tan completa como sea posible las atribuciones del poder federal y las atribuciones de las entidades federativas.

b) Enumerar todas las atribuciones del poder federal, de manera que las que no sean mencionadas se sitúen dentro de la competencia de las autoridades locales.

c) Proceder contrariamente, es decir, enumerar todas las atribuciones de las autoridades locales, de manera que todas las materias no mencionadas allí recaen en el poder federal.

A nuestro parecer, México optó por el segundo criterio mencionado, al incluirse dentro del texto constitucional el siguiente dispositivo:

Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados (32).

De esta manera, nuestra Carta Magna estableció un sistema estricto en cuanto al ámbito de los poderes federales y locales. Es

necesario apuntar aquí, que en todo sistema federal que se integra por diferentes órdenes legislativos, debe operar el principio de la supremacía, para los casos en que se presente un conflicto o contradicción entre ellos. En la Constitución Política de México, este aspecto se prevee en el artículo 133 en el que se establece que ésta es el ordenamiento jurídico de más alto rango, respetándosele por la naturaleza de su propia competencia y ámbito territorial de aplicación, el carácter de generalidad, mismo que no puede ser contravenido ni vulnerado por ningún otro ordenamiento, ya sea federal o local. Lo anterior viene a constituir la esencia del principio de legalidad del Estado de Derecho Mexicano.

El artículo 124 es la clave de nuestro sistema federal. Tal orden se realiza esencialmente mediante la creación de dos esferas de poderes públicos: federales y locales y la distribución de facultades entre unos y otros.

Los poderes Federales sólo pueden realizar las funciones que expresamente les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los estados todo lo que no esté reservado expresamente a la federación, siempre que las constituciones locales establezcan las facultades respectivas a su favor.

La invasión en las competencias estatales por el gobierno federal -o viceversa- es inconstitucional, pues viola la soberanía de los estados o de la federación; este hecho, contrario al principio federativo, se repara a través del juicio de amparo, según lo establece el artículo 103, fracciones I y II (33).

Los funcionarios federales son los representantes del Poder Central para ejercitar las facultades enumeradas en la Constitución, en donde el ejercicio de facultades no conferidas expresamente implica un acto nulo, por lo que el límite de las facultades federales, está donde termina su expresa enumeración.(34).

33 Ibid.

34 Cfr. F. TENA RAMIREZ: op. cit., p. 115.

No obstante lo anterior, la distribución de competencias entre el Centro y las Entidades Federativas, es un tema complejo a pesar de la regla general del artículo 124° ya citado y de otros dispositivos constitucionales que posteriormente citaremos. En este orden de ideas, la Constitución establece las normas para la distribución de competencias, y son las que a continuación vamos a desarrollar.

2.2.1. Competencia Federal.

Las facultades atribuidas expresamente a la Federación, conocidas doctrinalmente como facultades explícitas se encuentran consagradas en el artículo 73° constitucional que enumera las áreas y materias sobre las que el Congreso de la Unión posee competencia.

De las prohibiciones a las Entidades Federativas contenidas en los artículos 117° y 118°, se desprende que les son prohibidas por estar reservadas a la Federación.

Estas prohibiciones pueden ser de dos clases: a) las relativas, que son actos que en principio están prohibidos a los Estados miembros, pero que podrán realizar si cuentan con la autorización del Congreso de la Unión y; b) las absolutas, que son los actos que jamás podrán realizar las entidades federativas.

Las prohibiciones absolutas que se señalan para los Estados se encuentran enumeradas en el artículo 117° constitucional que dispone, entre otras, que los estados no podrán en ningún caso celebrar alianza o tratado con otro estado ni con potencias extranjeras; acuñar moneda ni emitir papel moneda; gravar o prohibir la entrada o salida de mercancías a su territorio; gravar el tránsito

de personas o cosas a través de su territorio, etc. Son prohibidas a los Estados, en virtud de que la Constitución las otorga a la Federación o Poder Central.

Las prohibiciones relativas, que se encuentran establecidas en el artículo 118°, se refieren a las facultades que no pueden ejercer los Estados, sin consentimiento del Congreso de la Unión, - tales como establecer derechos de tonelaje; imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener tropa permanente ni buques de guerra, etc.

Dentro de la competencia federal debemos hacer mención a lo que la doctrina conoce como facultades implícitas, que son aquellas por las que la federación ve ampliadas sus posibilidades para ejercer otras facultades a manera de puerta de escape.

Artículo 73°.- El Congreso tiene facultad:
fracc. XXX.- Para expedir todas las leyes -
que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión (35).

El maestro constitucionalista Tena Ramírez señala:

Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas. El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1.- la existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercitarse; 2.- la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad explícita y el ejercicio de la facultad implícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la

35 Art. 73° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (C.P.E.U.M.); Ed. de la Secretaría de Gobernación, México, 1984, p. 88

segunda; 3.- el reconocimiento por el Congreso - de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo congreso al poder que de ella necesita (36).

A su vez, Gamas Torruco, al referirse a las facultades implícitas señala que son aquellas que, a través de una ley, concede el Congreso de la Unión a alguno de los órganos federales (ejecutivo, legislativo o judicial) para hacer efectiva cualquiera de las facultades explícitas comprendidas en el artículo 73° que por sí so las no podrían ejercitarse (37).

De lo anterior, podemos concluir, que en lo que toca a la competencia federal vivimos en un régimen de facultades expresas, - ya que la Federación sólo tiene las que específicamente le señala - la Constitución en el artículo 73° y las que le prohíbe a las Entidades Federativas en los artículos 117° y 118°.

2.2.2. Competencia Estatal.

Las facultades atribuidas a las Entidades Federativas se desprenden de lo dispuesto por el artículo 124° ya señalado, del - cual se deriva el principio de que las autoridades federales sólo - pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala, y que las demás facultades corresponderán a los Estados miembros que - actuarán conforme a lo establecido en sus constituciones locales - respectivas.

Del reparto de competencias hecho en nuestra Constitución Federal, que es la única que puede hacerlo, se desprende que les co rresponde a los Entidades Federativas el ejercicio de la competen-

36 F. TENA RAMIREZ: op. cit., p. 116.

37 Cfr. J. GAMAS TORRUCO: op. cit., pp. 105 y 106.

cia de origen, mientras que a la Federación la competencia delegada. Esta situación se basa en un hecho histórico, ya que en 1823-24 existían en México varias provincias libres y soberanas, que al suscribir el pacto federal, delegaron en la Federación un número determinado de competencias, que sirvió para unir lo que se estaba desunido, dejando entonces de ser provincias para convertirse en entidades federativas o territorios federales (38).

Todo lo que no corresponde a la Federación, será facultad de las Entidades Federativas, salvo las prohibiciones que la propia Constitución establece para ellas y que ya quedaron determinadas en el punto anterior.

En realidad del Estado Federal Mexicano se le han otorgado al Gobierno Central (Federación) competencias para todas aquellas cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados, el conocimiento de las relaciones privadas de sus habitantes.

2.2.3. Competencia Municipal.

Dentro de las Entidades Federativas y como base de su división territorial y organización política y administrativa surge el Municipio Libre.

La forma sociopolítica del Municipio Libre, fue uno de los principios básicos de la estructura administrativa del Estado que la Revolución de 1910 enarboló para perfeccionar la República democrática y representativa. El Municipio Libre destaca porque del ejercicio de las libertades municipales y de la práctica frecuente - -

de sus funciones democráticas, se consolida la educación cívica de los electores y se atienden las necesidades de los gobernados en forma directa. Sin embargo, el municipio no constituye una entidad soberana dentro del Estado, sino más bien una forma de organización administrativa descentralizada por región, en donde las autoridades municipales pueden prestar con mayor eficiencia los servicios públicos para la convivencia diaria de la población asentada dentro de sus límites.

El Estado Federal Mexicano se integra por Estados libres y autónomos, y éstos a su vez, por municipios libres y autónomos, sin embargo, mientras que las Entidades Federativas se otorgan libremente su constitución y leyes derivadas (señalándose sus atribuciones, sin más limitación que las materias y facultades reservadas a los órganos y funcionarios federales), los municipios no son por completo libres en todo lo concerniente a su régimen interior, ya que su patrimonio se formará por las contribuciones que a su favor señalen las legislaturas de sus respectivos estados, las participaciones federales, los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo; a mayor abundamiento, las legislaturas locales, podrán suspender ayuntamientos, declarando la desaparición y suspensión de los poderes municipales, pudiendo inclusive revocar el mandato a alguno de sus miembros.

De cualquier manera, han sido las modificaciones hechas al artículo 115° constitucional de singular importancia, pues es en este dispositivo en donde se establece de manera específica las facultades y atribuciones que en diversas materias corresponde ejer-

cer al municipio. Estas modificaciones se incorporaron al texto constitucional en el año de 1983 y se suscriben dentro de los lineamientos de política que buscan propiciar el fortalecimiento municipal.

Desafortunadamente para nosotros, ni en el texto original del artículo 115° constitucional, ni en el de sus modificaciones se hizo mención alguna al ejercicio de la función educativa, que de conformidad con el artículo 3° y 73° fracción XXV del mismo ordenamiento, y que en su oportunidad ya analizamos, es una facultad en cuyo ejercicio deberán participar los municipios (38).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988, en los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Locales, y en diversos Acuerdos de Coordinación para la descentralización educativa, que analizaremos en los siguientes capítulos de esta tesis, se determina la competencia que en el ejercicio de la función educativa corresponderá a los municipios interesados.

2.2.4. Competencia Federal-Estatal.

Existen en nuestra Constitución Federal preceptos que otorgan facultades tanto a la Federación como a los Estados (y en determinadas ocasiones, también a los Municipios), sobre una misma materia, situación que constituye una excepción al principio federalista contemplado en el artículo 124°.

Nos interesa sobre manera este aspecto, puesto que el ejercicio de la función educativa se encuadra dentro de este supues-

38 Las modificaciones al artículo 115° a las que nos hemos venido refiriendo, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

to, es decir, en ciertas áreas se faculta a la Federación y en otras determinadas a los Estados, por lo que trataremos de desarrollar ampliamente este subcapítulo, y de esclarecer que materias giran entorno a la competencia Federal-Estatal.

Existe verdadera confusión en la doctrina respecto a las facultades que derivan de una competencia que sea atribuible a la Federación como a los Estados. En forma indistinta se han venido usando los términos facultad coincidente o facultad concurrente para referirse a este tipo de facultades.

El problema deriva de que se haya hecho una traducción literal del vocablo inglés concurrir, pues en el derecho norteamericano (y en el argentino también) se entiende que una facultad es concurrente cuando puede ser ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que no le corresponde constitucionalmente; sería el caso de aquellas facultades que no le están expresamente prohibidas a los estados, pero tampoco atribuidas a la Federación, por lo que los primeros podrán realizarlas en tanto la Federación no haga uso de ellas, pero si ésta legisla en torno a ellas, deroga la legislación local al respecto.

El vocablo inglés concurrir, es impropio en el castellano (o español, como quiera llamársele) puesto que en nuestro idioma son concurrentes las acciones que coinciden en el mismo objeto o en el mismo punto, en las que existe una unidad de fines o concordancia de propósitos, dirigiendo dos o más fuerzas a un mismo sitio y hacia igual finalidad.

En este orden de ideas, las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente son las coincidentes,

son las que se ejercitan simultáneamente por la Federación y por los Estados en una misma materia, como lo es el caso de la educación. Situación muy distinta a las facultades concurrentes en el derecho norteamericano, donde las facultades de la Unión y de los Estados nunca llegan a coincidir, ni a ejercitarse simultáneamente.

Nosotros utilizaremos el término de facultades concurrentes por considerarlo el más significativo y propio, sin olvidar que si llegáramos a usar el término facultades coincidentes lo haríamos en el mismo sentido de las primeras. Conviene señalar que en las reformas de febrero de 1983 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se utilizó el término concurrencia o concurrir para referirse a este tipo de facultades, tal es el caso del artículo 5° en el que se determina que la Ley establecerá la concurrencia de la Federación y de las Entidades Federativas en materia de salubridad general. Es frecuente encontrarse con la expresión facultades concurrentes en los discursos políticos o en las diversas disposiciones que tiendan a fomentar y desarrollar la participación de la Federación y de las Entidades Federativas en materias concurrentes, entre otras, la relativa a educación (39).

Citaremos a continuación las definiciones que de estas facultades han dado diversos maestros constitucionalistas en México:

Por facultades concurrentes deben entenderse aquellas que sobre una misma competencia pueden

39 Podrá el lector consultar estas facultades en los artículos 3°, 5°, 25°, 73°, de la C.P.E.U.M.; Ed. de la Secretaría de Gobernación de 1984.

ejercitar tanto la federación como los estados (40). Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente debían llamarse coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los estados (41).

Facultades coincidentes: son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional (42).

Las facultades concurrentes que ahora nos ocupan pueden ser de dos tipos: amplias y restringidas. Las primeras se dan cuando la Constitución no faculta al poder federal, ni al local a determinar la división en alguna materia en la que coinciden los dos órdenes. Se considera restringida, cuando se otorga a cualquiera de los dos órdenes el derecho a delimitar la intervención del otro en la realización de la misma.

El ejercicio de la concurrencia en materia educativa se otorga en forma restringida, ya que el artículo 3° determina que la educación se impartirá por el Estado -Federación, Estados y Municipios-; pero en la fracción IX del mismo, se establece que el Congreso de la Unión (legislativo federal) expedirá las leyes que estén destinadas a distribuir la función social educativa entre los tres órdenes de gobierno referidos. La tesis se reafirma en la fracción XXV del artículo 73° (43).

Hay entonces, bajo el rubro general de facultad en materia educativa, una distribución delimitada entre la Federación y los Estados, por lo que puede considerarse a ésta como una facultad concurrente de tipo restringido.

40 J. GAMAS TORRUCO: op. cit., p. 107.

41 F. TENA RAMIREZ: op. cit., p. 121.

42 J. CARPIZO: La Constitución... op. cit., p. 253.

43 Cfr. Ibid.

Este tipo de facultades revisten primordial importancia - en nuestro actual sistema de gobierno, ya que en ellas se encuentra el fundamento jurídico para establecer la concurrencia entre - la Federación, los Estados y los Municipios, y por lo que a nosotros nos interesa impulsar la descentralización educativa.

2.2.4.1. Facultades Coexistentes.

Por otra parte existen las facultades coexistentes, las - cuales en apariencia participan de las mismas características que las concurrentes, ya que, también en éstas, tanto la Federación co - mo los Estados quedan facultados para realizar simultáneamente de - terminada materia, sin embargo, lo que las diferencia de aquellas es que en las facultades coexistentes cada uno de los órdenes de - gobierno tiene una zona exclusiva en donde pueden actuar.

Como ejemplo, podemos referirnos a la fracción XVI del ar - tículo 73° constitucional que faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre salubridad general de la República, tomando el concepto general como generalidad del país y no como ámbito fede - ral, por lo que a los Estados les tocará legislar en todo aquello que no legisle el Congreso y que corresponda a su ámbito local.

En el caso de la fracción XVII del mismo artículo que fa - culta al Congreso a dictar leyes sobre vías generales de comunica - ción, aplicaríamos el mismo criterio arriba citado (44).

2.2.4.2. Facultades de Auxilio.

Son aquellas en que, por disposición constitucional, una

44 Cfr. JORGE CARPIZO: Estudios Constitucionales; 2a. ed., UNAM, México, 1983, p. 101.

autoridad se obliga a ayudar o auxiliar a otra en una atribución - que le confirió la propia Constitución a esta última.

Para ejemplificar este tipo de facultades, podremos referirnos al artículo 130° constitucional que en el primer párrafo se ñala que le corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designan las leyes y establece que las demás autoridades (estatales y municipales) obrarán como auxiliares de la Federación.

Por otra parte el artículo 120° del mismo ordenamiento se ñala que es obligación de los Gobernadores de los Estados publicar y hacer cumplir las leyes federales, por lo que aquí también actuarían como auxiliares de la Federación y al mismo tiempo ejercerían una facultad (45).

Como ha quedado asentado a lo largo de este capítulo, el ejercicio de la función educativa o materia educativa es una facultad concurrente, pues expresamente la Carta Magna del país así lo señala, facultando a las tres instancias de gobierno para que puedan cumplir con sus obligaciones.

A continuación se anexa un cuadro que hará más ejemplificativas las cuestiones que hemos venido tratando.

45 Cfr. Ibid. pp. 101 y 102.

COMPETENCIA

MATERIA: EDUCACION.

ANEXO # 1

FEDERAL
(facultad ex-
plícita o ex-
presa)

Art. 3° fracción IX
El Congreso de la Unión, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Art. 73° fracción XXV
... El Congreso de la Unión tiene facultad 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.

FEDERAL
ESTATAL
MUNICIPAL
(facultad
concurrente)

Art. 3° primer párrafo
La educación que imparta el Estado -Federación, Estados y Municipios- ...

fracción IX
... destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Art. 73° fracción XXV
... leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa... (46).

C A P I T U L O I I I

CENTRALISMO EDUCATIVO EN MEXICO

CAPITULO III CENTRALISMO EDUCATIVO EN MEXICO.

3.1. Significado de los términos Centralismo y Educación.

Antes de empezar a exponer el tema del Centralismo Educativo en México, hemos considerado necesario explicar por separado cada uno de estos fenómenos con el objeto de tomar clara conciencia de su importancia y de su vinculación con el desarrollo de nuestra tesis.

3.1.1. Centralización o Centralismo.

Comenzaremos por el centralismo explicándolo a contrario sensu, ya que una característica básica y principio operativo común de todo sistema verdaderamente federal es la no centralización que implica una difusión real de poderes entre varios centros sustancialmente autónomos y autosuficientes y la división especial del poder o la división interna de la autoridad y del poder en función del territorio.

México es una nación que ha optado por el sistema federal como forma de organización política y no por el centralismo o centralización entendida preponderantemente como un fenómeno de concentración excesiva de poder político, jurídico, económico y administrativo ejercido por un ente unicéfalo de la estructura gubernamental.

En México, país que rige sus destinos por la Constitución Política de la Nación, Ley Fundamental, podemos advertir que existe centralización al analizar la inequitativa distribución de facultades entre autoridades federales y locales, y así, podemos ver

que en todas las leyes reglamentarias y derivadas de la Constitución existe concentración, cuando se suman en forma exorbitante facultades en la instancia federal; es decir, al darse un fenómeno político-constitucional de absorción de facultades de diversos géneros en favor de los órganos centrales y en detrimento de las facultades de los Estados Miembros Federados.

La centralización se ha venido dando como un proceso mediante el cual los órganos federales del Estado, acumulan facultades y atribuciones, con menoscabo de las formas políticas locales o regionales, es así como van concentrando poder político y temporal, civil y militar, prestación de servicios públicos, administración de justicia, gestiones administrativas, en fin, ejercicio del poder en todas sus formas y al cual se agrega siempre una concentración social que se traduce en un aumento de la población urbana.

Nos permitimos identificar al Poder Central con el Poder Ejecutivo Federal, ya que en nuestra organización política es éste último el que se ha encargado esforzadamente de fomentar la centralización, la cual bien pretende ahora disminuir y sí acaso eliminar a través de su contrario, la descentralización, de la cual nos ocuparemos ampliamente más adelante, bástenos ahora decir que el Estado Federal se distingue del estado unitario por un mayor grado de descentralización.

Ya quedó asentado en el Capítulo II que el problema de la competencia federal, local y municipal, es muy complejo, porque del sistema original de la Constitución y de las sucesivas reformas que se le han hecho, surgen numerosas facultades al gobierno central (léase, como ya dijimos, Poder Ejecutivo Federal), por la

continua tendencia a la Federalización educativa o centralismo educativo.

El centralismo no es sino la acción y el efecto de la centralización.

El régimen de centralización político-administrativo se da cuando los órganos de gobierno y de poder se encuentran en un órgano jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública Federal, que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario, central, que irradia sobre toda la Administración Pública Federal (APF), de suerte que en la centralización el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos y que mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico, teniendo esta centralización su base más sólida en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que confiere al Poder Ejecutivo Federal en la figura del Presidente de la República y al Congreso Federal amplísimas facultades en todos los aspectos y renglones de la vida nacional, uno de ellos el de la materia educativa, olvidándose unos y otros que la sabiduría del legislador debe limitarse a crear estructuras jurídicas, políticas y administrativas útiles o necesarias para realizar los fines del Estado (46).

El centralismo, en la estructura federal de nuestro país, no es un fenómeno aislado de toda circunstancia, sino que por el contrario, encuentra su explicación en nuestra historia y desarro-

46 Cfr. ANDRES SERRA ROJAS: Derecho Administrativo; 12a. ed., Tomo I, Edit. Porrúa, México, 1983, pp.482 y 484.

llo, y si bien es cierto que en un tiempo no muy lejano, digamos - hace 30 o 40 años, la tendencia centralizadora se hizo necesaria - para fortalecer y reforzar la unidad de la nación, a través de estructuras, dependencias e instituciones sólidas desde su raíz, es todavía más cierto la inaplazable necesidad de revertir esa tendencia centralizadora, en momentos en que todo el país así lo demanda, pues aún estamos a tiempo y de la misma forma en que se dió - el proceso centralizador gradual y sistemáticamente, su reversión, es decir, la descentralización, deberá emprenderse, como de hecho ya se está haciendo, de la misma forma y con el mismo esfuerzo.

Las necesidades económicas, políticas y administrativas - de un país nuevo, que apenas y salía de su independencia para comenzar a gestar su revolución, provocaron que a nuestro federalismo se le imprimiera un matiz centralizador en favor del Gobierno - Federal, impulsor, porque bien hemos de reconocerlo, del desarrollo económico, político, social y cultural del país. Fue durante - finales de la década de los años sesentas cuando este proceso centralizador hizo crisis, provocando rupturas y variaciones bruscas en todos los campos que antes había desarrollado. Consideramos que actualmente el centralismo continúa siendo un problema que no ha disminuido en calidad, sino que ha aumentado, ya que los esfuerzos para combatirlo no han sido constantes, y no fue sino a partir del año 1982 cuando el Ejecutivo Federal propone verdaderos instrumentos, políticas, planes, figuras y demás programas con el objeto de lograr erradicarlo, cuyos resultados todavía están por verse.

El Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo Federal, es en el sistema de separación de poderes aquel en -

quien se deposita la decisión ejecutoria, cuya tendencia centralizadora se ve matizada por el proceso de institucionalización administrativa y concentración, proceso que se vió apremiado por el crecimiento demográfico y las tendencias sociales, que buscan la transformación de México en un Estado Moderno. Paralelo a este fenómeno corre la decadencia de las asambleas legislativas, cuya participación en la voluntad política y jurídica de la Nación se ha visto cada vez más limitada por las acciones de un Ejecutivo Federal y de un Congreso de la Unión que día a día logran ser más poderosos, mientras que los ejecutivos locales, y sus correspondientes Congresos se han quedado dormidos e inmóviles, contemplando el proceso de federalización-centralización, tal y como ha venido ocurriendo en materia educativa.

Si existen frenos, técnicas y procesos contra la centralización en materia educativa, los encontramos en la descentralización, la cual se inscribe dentro del marco del federalismo mexicano y deberá encaminarse por la vía del Derecho para lograr el cambio, y para lograr que las autoridades locales verdaderamente participen, desde el principio, en la formulación de planes, programas metas y objetivos en materia educativa, y por qué no, en el ejercicio de la propia facultad.

Sólo con el Derecho inmerso en el cambio, se puede mantener como pauta el cambio. De poco sirven los avances materiales, cuando no van acompañados ni se sustentan en un respeto permanente al orden jurídico. Ninguna autoridad se equipara ni en eficacia, ni en eficiencia, ni en jerarquía a la autoridad del derecho que se funda en el libre autogobierno de las colectividades, y que, mediante reglas generales, abstractas e impersonales, da seguridad a indi-

viduos y grupos y abre amplias avenidas para arribar a la justicia (47).

La excesiva centralización de facultades ha acarreado además la concentración de recursos financieros y de funciones jurídicas y administrativas, alejando a los centros de decisión de sus beneficiarios, evitando al mismo tiempo que la comunidad participe en la toma de decisiones sobre los asuntos que le conciernen. Los gobiernos estatales y municipales se convirtieron en meros ejecutores de órdenes centrales, sin influencia en la conducción de sus actividades y quizá, lo que es peor, la centralización o concentración del poder ha originado la creación de un aparato administrativo, cuya extensión y complejidad impiden la adecuada atención y coordinación de sus asuntos.

Como ha quedado expresado, las consecuencias positivas que en algún día tuvo el centralismo, hoy no son sino totalmente negativas, pero tenemos dentro del Estado Federal Mexicano las formas y medios para combatirlo, nos falta reforzar la voluntad y decisión política, esforcémonos para hacer valer el verdadero esquema federalista.

Estado Centralizado es aquél en el que el número de poderes concedidos a los órganos locales está reducido al mínimo absolutamente indispensable para que la administración local pueda desenvolverse; descentralizado es por el contrario, aquél ordenamiento en el que la privación de facultades de liberativas del centro a los órganos periféricos, es máxima. El Estado Federal, se distingue del Estado Unitario, sólo por un mayor grado de descentralización (48).

Evitemos que México continúe siendo un Estado Federal centralizado y luchemos, como es el propósito de esta tesis, por lo-

47 JESUS REYES HEROLLES: Discursos 1983; Secretaría de Educación Pública, México, 1984, p. XVII.

48 G. ZANOINI, citado por A. SERRA ROJAS: op. cit., p. 473.

grar un mayor grado de descentralización, especialmente en materia educativa.

3.1.2. La Educación en el contexto del Derecho.

Es obvio que el propósito fundamental de nuestra tesis no consiste en hacer una profunda disertación sobre la educación como aquella actividad de carácter ético-personal y de dimensión eminentemente social. No obstante lo anterior, si nos hemos inclinado por desarrollar el tema de la descentralización educativa en el Estado Federal Mexicano, inmersa en cuestiones de ciencia política, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo y demás afines, bien justo es que hablemos de la educación tratando de explicar lo que por ella entendemos y por qué se puede y se debe lograr la descentralización de la facultad de educar que tiene el Estado.

Bien podríamos haber escogido desarrollar el tema de la descentralización de los servicios de salud, o de las empresas paraestatales, de la administración de justicia, o de los servicios públicos en general, pero no, escogimos la educación y de ella nos ocuparemos. La educación se da en todo sitio donde conviven institucionalmente seres humanos, porque responde a una exigencia vital de toda sociedad, la de perpetuar su fisonomía, la de servir como instrumento en la transmisión del patrimonio cultural y moral de una generación a otra y la de ser, en definitiva, vehículo para que las características de la colectividad se continúen y acrecienten.

Entendemos así, que la educación es la sucesión de elementos humanos que se otorgan a los nuevos componentes del grupo social, que a su vez pueden enriquecer el patrimonio y cederlo, a su

tiempo, a sus seguidores.

Sin embargo, la educación no se da fuera del Derecho porque es aquella un haz de hechos sociales que el Derecho precisa regular. Gobernantes y gobernados están convencidos de que es por medio de la educación, vertida en normas jurídicas, la única forma posible de que el grupo humano, guarde y acreciente su ser colectivo, de tal suerte que cuando el Derecho interpreta y hace eco de los requerimientos educativos que nacen de los valores más descollantes, el Derecho cumple una misión de lealtad al grupo en que surge.

Como ya quedó debidamente apuntado, no pretendemos aquí exponer toda la formulación de la filosofía de la educación en lo que se refiere a la esencia de la misma. Baste enunciar que la educación es un proceso necesario para conducir al hombre a su plenitud humana, y que dicha plenitud solamente podrá alcanzarse en un estado de Derecho, donde gobernantes y gobernados regulen sus relaciones mediante normas jurídico-positivas que ellos mismos se han impuesto.

La educación se propone como fin el perfeccionamiento voluntario de las facultades específicamente humanas (49).

Por su parte Joseff Goettler, pedagogo alemán, define a la educación como:

... El desarrollo de las energías espirituales que posee especialmente el educando y la presentación formativa de los valores culturales y sociales, con objeto de que alcance su plenitud la persona del educando y se eleve a la condición de miembro de las

49 TANIA DIAZ GONZALEZ: El Derecho a la Educación; 1a. ed., Ediciones Universidad de Navarra, S.A.; Pamplona, España, 1973, p. 28.

colectividades dispuesto a venerar y propulsar los valores en que éstas se fundan (50).

El orden jurídico positivo ha de reconocer el derecho a la educación como uno de los derechos fundamentales, también llamados garantías individuales o derechos humanos esenciales, según la terminología más corriente en nuestros días, y es así como de hecho la reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máximo ordenamiento jurídico-positivo de nuestro país en su artículo 3º, y si hablamos de la educación como un derecho de los mexicanos, y en general, como una garantía de la cual gozan todos los individuos, de acuerdo con el artículo primero del ordenamiento arriba citado, reconocemos entonces el deber-derecho del Estado para hacerla valer, surgiendo así el principio programático de la política estatal sobre la obligatoriedad de la enseñanza.

La educación como derecho, presenta ciertas características distintivas de las que nos ocuparemos ahora brevemente:

a) Es un derecho natural, cuya razón de ser inmediata radica en la naturaleza humana.

b) Es un derecho personal, ostentado por la persona y que incide en su perfeccionamiento, siendo necesario para la plenitud de la misma.

c) Es un derecho primario o fundamental.

d) Es un derecho inalienable. El derecho de la educación es necesario para alcanzar al ser verdaderamente humano del hombre, y por lo tanto no puede serle arrebatado.

e) Es un derecho social, al desarrollarse en la vida social.

f) Es un derecho histórico, ya que su desenvolvimiento, aplicación y concreción, está sujeto a la dinámica de la historia, lo que hace dentro de cada sociedad y sistema jurídico, está condicionado por la existencia del bien general y la coexistencia con otros derechos. El carácter histórico de la educación como derecho, ha quedado debidamente explicado, en el Capítulo I de esta tesis - al referirnos a los antecedentes históricos.

g) No es un derecho absoluto ya que existen una serie de limitaciones de carácter positivo, material, social, que condicionan su cumplimiento. Limitaciones que provienen del bien común y de los condicionamientos de la persona (51).

Dentro de la concepción del Derecho aplicado por el Estado, la educación resulta decisiva para obtener desarrollo político, económico y social; por imperativo revolucionario, todos los mexicanos debemos pugnar por la práctica de una educación inductora del desarrollo, y nuestras pugnas deben ser escuchadas y atendidas por el Estado Federal, y en las Entidades Federativas, por los poderes locales, ellos son los investidos con poder coactivo para aplicar la política educacional vertida en normas jurídicas y disposiciones administrativas. Esto no supone, ni con mucho, una educación ajena e independiente de los requerimientos de la sociedad. La sociedad orienta a la educación y dicta sus características, pero es el Estado, a través del Derecho, quien las aplica, a su vez, la sociedad está orientada por la educación y es ésta la que debe sembrar para la implantación de proyectos hacia el futuro. La so-

51 Cfr. T. DIAZ GONZALEZ: *Íbid.*, pp. 45-48.

ciudad acorde con sus fundamentos y fines, marca los propósitos educacionales, los que por su parte se revierten sobre la sociedad.

El proyecto de descentralización administrativa en materia educativa, que se viene desarrollando como uno de los postulados más firmes del actual régimen, deberá de servir para que el Estado alcance sus metas y objetivos en materia educativa.

Muy al principio de este trabajo, dijimos que nuestro estudio lo haríamos partiendo de la configuración del Estado emanado de la Revolución Mexicana de 1910, y nos surge ahora una idea, inspirada en diversas lecturas, que aunque quede fuera de lugar, no quisieramos dejar de apuntar y es la siguiente: Casi podría establecerse esta ley histórica: a una gran revolución social y política, le sigue inmediatamente una ola que puede considerarse como furor educativo. Es necesario producir cuanto antes al hombre nuevo y mejor. Nuestra revolución, apenas convertida en gobierno, es invadida por ese furor educativo, se ha avanzado y mucho en este campo, pero aún falta mucho por hacer. Sin espíritu, nada, o casi nada puede hacerse. Con espíritu, todo o casi todo se puede hacer. Hoy el Gobierno Federal tiene espíritu, ayudémosle a orientarlo, imbuamos a la descentralización educativa ese espíritu que fue furor para formar al hombre nuevo, de esta manera la Revolución Mexicana, seguirá avanzando, y el avance educativo no puede darse fuera del contexto del Derecho, el derecho a la educación y el deber de educar no se contraponen, sino que se complementan admirablemente.

3.2. El Centralismo Educativo en México.

Siendo el multicitado tema de nuestra tesis la Descentra-

lización Educativa en el Estado Federal Mexicano, bien justificado está que nos ocupemos ahora en forma por demás amplia de la Centralización Educativa, de lo que significa este fenómeno, del por qué del mismo y de la problemática que acarrea.

La innegable existencia del Centralismo Educativo en México, tiene sus bases más sólidas en el texto actual del artículo 3° constitucional, cuyas reformas a través de más de 60 años, y en las que ya hemos profundizado debidamente al ocuparnos del mismo, al igual que del texto de la fracción XXV del artículo 73° del citado ordenamiento, nos enseñan que se trata del ejercicio de una facultad concurrente, por la que se otorgan facultades tanto a la Federación como a los Estados. El problema surge al hacer la Federación un indiscriminado uso de esta facultad, mientras que las Entidades Federativas permanecen inmóviles respecto del ejercicio de las facultades que en materia educativa les otorga el máximo ordenamiento jurídico legal de nuestro país.

De esta manera, esta centralización que asume matices de carácter jurídico, acarrea fundamentalmente las siguientes consecuencias:

a) Para el adecuado ejercicio de las facultades educativas centralizadas, se hace necesario que las autoridades centrales concentren también los recursos financieros, así como toda una masa de funciones administrativas, cuya trascendencia se refleja negativamente en el ámbito nacional.

b) Las aspiraciones y exigencias educativas se desvinculan de la actividad gubernamental por el distanciamiento entre los beneficiarios y los centros de decisión. Con ello se impide que se

democratice la sociedad y que la comunidad participe en la toma de decisiones sobre asuntos que les conciernen, lo cual refuerza desigualdades y limita posibilidades de progreso educativo.

c) Vinculado con el párrafo anterior se puede señalar que las decisiones que toman las autoridades centrales, no pueden adecuarse a las exigencias locales, ya que no corresponden a su realidad, es decir, se impide con el centralismo el gobernar en la unidad tomando en cuenta la diversidad.

d) Por la estructura de nuestro sistema jurídico administrativo, los gobiernos locales (en nuestro caso, los estatales y los municipales), no pueden constituirse como agentes activos de su propio desarrollo educacional, sino tan sólo en meros ejecutores de órdenes centrales, sin influencia en la conducción de sus actividades.

e) Quizá la consecuencia más negativa de la centralización educativa lo sea la concentración de poder, que ha originado la creación de un aparato administrativo cuya extensión y complejidad impide la adecuada atención y coordinación de asuntos.

f) El excesivo fortalecimiento de autoridades centrales -incide en los modelos de desarrollo económicos y sociales de la población, lo que acarrea otro de los grandes problemas, la intolerable concentración urbana en determinadas áreas geográficas, lo que conlleva a la ineficiencia en la prestación de servicios.

De esta suerte, es fácil advertir que la centralización educativa no sólo es un fenómeno perteneciente al ámbito jurídico, sino que, por el contrario, es un fenómeno de estructuras jurídico-políticas en el que las autoridades centrales retienen el ejerci-

cio de la potestad pública en sus dos aspectos: gobierno y administración en detrimento de las instancias de gobierno locales, concurrentes con las centrales. La abrumadora centralización jurídico-política, que ya demostramos en el punto referente a distribución de competencias entre las instancias de gobierno, muestra un agudo centralismo educativo en manos del Gobierno Federal; y esto se agrava al observar que en la realidad política de nuestro país, la participación de los Estados en la voluntad legislativa Federal es prácticamente nula, a pesar de estar representados en la Cámara de Senadores, pero haciendo lo mismo que sus co-legisladores de la Cámara de Diputados, es decir, votar a favor de todas las iniciativas que presenta el Ejecutivo aunque vayan en contra de las autonomías estatales.

La centralización administrativa se proyecta por vía de la Secretaría de Educación Pública, que de conformidad con lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde el despacho de todas las materias relativas a la educación en todos sus grados (con excepción de la universitaria), incluyendo la planeación, presupuestación, programación, control y evaluación de las mismas, ejerciendo sus funciones por acuerdo del propio Presidente de la República (52).

La excesiva centralización de atribuciones administrativas en manos de la Secretaría de Educación Pública ha sido un procedimiento de larga gestación, desde su inauguración oficial por José Vasconcelos el 20 de julio de 1921, fecha a partir de la cual

52 Cfr. GABINO FRAGA: Derecho Administrativo; vigésima segunda ed., Edit. Porrúa, México, 1982, pp. 180, 181 y 188.

la instrucción se fue concentrando en las unidades administrativas que quedaban bajo sus órdenes, hasta la fecha, convirtiéndola, si se nos permite el apelativo, en una supersecretaría, cuyo presupuesto, magnitud y personal ocupado, la convierten en una de las más importantes, sin olvidar lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el sentido de que todas las Secretarías tendrían igual rango y jerarquía (53).

Podríamos conceptualizar a la Secretaría de Educación Pública como una pirámide en cuyo vértice superior estaría el Presidente de la República, inmediatamente después el Titular de la Secretaría, y posteriormente, en orden de importancia, todas las demás unidades administrativas y técnicas que forman parte de ella. El procedimiento centralizador se ha venido dando debido al ejercicio en orden de jerarquía de los siguientes poderes, comenzando obviamente su ejercicio por el Presidente de la República, Secretario, y demás servidores públicos respecto de sus inferiores jerárquicos; los poderes a los que nos referimos serían los siguientes:

a) Poder de nombramiento para designar a los titulares de los órganos que les están subordinados.

b) Poder de mando, consistente en la facultad de los superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.

c) Poder de vigilancia, que ejercen las autoridades superiores con relación a los empleados que de ella dependen, realizado mediante actos de carácter material que tienden a dar conoci-

53 Cfr. MARTHA ROBLES: Educación y Sociedad en la Historia de México; 1a. ed., Edit. Siglo XXI, México, 1977, p. 75.

miento a los superiores de la eficacia y eficiencia con lo que los inferiores desempeñan sus funciones.

d) Poder disciplinario, que incluye la imposición de penas (aprecibimiento, multa, privación del derecho de ascenso, descenso, suspensión temporal del empleo, etc.), por falta de cumplimiento de los deberes que les han sido impuestos.

e) Poder de revisión de actos de autoridades jerárquicamente inferiores que pueden traer como consecuencia la aprobación, suspensión, anulación o modificación del propio acto ya sea por falta de oportunidad del mismo, o debido a su ilegalidad.

f) Poder de resolución de conflictos de competencia (54).

Andrés Serra Rojas trata sobre este mismo asunto o procedimiento para realizar la centralización, pero llamándolos facultades, siendo en esencia, en cuanto a fondo y contenido, los mismos poderes (55).

La excesiva, abrumadora e incomprensible concentración de todos estos poderes y su ejercicio en forma indiscriminada, aunque eso sí, con apego a los diversos ordenamientos jurídicos por la Secretaría de Educación Pública, siguiendo las órdenes de la Presidencia de la República, han hecho que la centralización administrativa en materia educativa frene las aspiraciones para lograr una educación al alcance de todos, y sobre todo una educación en cuya planeación y programación participen realmente los sujetos interesados en recibirla, que deben para ello hacerse sentir y escuchar por sus representantes establecidos en cada una de las Entidades Federativas.

54 Cfr. G. FRAGA: op. cit., pp. 166-170

55 Cfr. A. SERRA ROJAS: op. cit., pp. 493-496

La fuerza del centralismo educativo en México, descansa - en gran medida, en el nunca imaginable poderío actual del Ejecutivo Federal, quien por la figura del Presidente ejercita su facultad de nombrar o remover libremente al titular de la Secretaría de Educación Pública, como al de cualquier otra Secretaría de Estado, así como por su facultad de postular candidatos del partido oficial para los puestos de elección popular, tanto de la Federación como de los Estados, quienes en ningún momento estarían dispuestos a poner en tela de juicio las políticas educativas del Gobierno Federal.

La centralización no sólo la encontramos en la figura del Presidente, sino también en la de los Poderes Legislativo y Judicial Federal, cuyas atribuciones se han venido expandiendo, absorbiendo por ende, la órbita de los poderes regionales, en detrimento de sus esferas de competencia, surgiendo así la centralización de tipo federalista o federalización, término que se ha venido utilizando para definir lo que ocurre cuando los poderes federales atraen hacia sí e incorporan a su jurisdicción actividades o atribuciones que antes pertenecían al ámbito de competencia de las Entidades Federativas.

Esta tendencia centralizadora no sólo no ha superado la posibilidad de sustentarse como el modelo más apto para el desarrollo nacional, sino que, por el contrario, está produciendo efectos negativos. La federalización de la educación ha sido un proceso largo y constante, derivado de un proyecto deliberado nacido en el siglo XX con el fin de avanzar hacia una sociedad más igualitaria. Por ello, aunque el propósito era bueno, se equivocó el rumbo; así

pues, no podemos pensar en hacer retroceder de inmediato y de un solo golpe un fenómeno con muchos años de gestación, lo que sí puede hacer el Gobierno Federal es poner ese mismo esfuerzo en sentido inverso, pues las técnicas jurídicas que se pueden dar en el federalismo así nos lo permiten, mediante la instrumentación de profundas medidas y reformas que reviertan el esquema centralizador, más allá de cualquier simulación oficial de solución, a través de una verdadera distribución de competencias y reformas a la Constitución por la vía democrática, pues sólo de esta forma podrá obtenerse la justicia en la libertad.

El gran cúmulo de facultades y atribuciones de todo género, concentradas en el Gobierno Federal, dan cabida a la supremacía de este último sobre los Gobiernos Locales. Como ya quedó apuntado, el Presidente de la República constituye el factor más importante del sistema político y ejerce un enorme poderío sobre los otros elementos que configuran el propio sistema; el Senado ha perdido su carácter de representante real y protector de los Estados ante la voluntad federal debido a que la mayoría de sus integrantes, casi la totalidad, forman parte del partido en el poder, debiéndole disciplina y respeto incondicionales por razones políticas eminentemente individualistas.

Y qué decir de las Legislaturas Locales, que gozando de las facultades que les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 135°, en el que se contiene el procedimiento para reformas y adiciones a la misma, son incapaces de hacer respetar y prevalecer el sistema de distribución de competencias consignado en el artículo 124°.

Causa importante también, que ha propiciado la supremacía del Gobierno Federal, y consecuentemente del centralismo, es la concentración de recursos por parte de la Federación, quien destina las partidas presupuestales correspondientes a los Estados del Presupuesto Federal, lo que obliga que los Estados acepten condiciones impuestas si desean realizar obras en sus territorios.

Sería objeto de una lista interminable el tratar de apuntar todas las causas que han originado la supremacía del Gobierno Federal sobre los Gobiernos Locales en materia educativa, pero creemos que son las anteriormente citadas las más significativas.

3.3. Consecuencias del Centralismo Educativo en México.

Todo lo causado contingentemente tiene una causa eficiente, es decir, a toda causa sigue un efecto. Reza así un principio filosófico, que al aplicarlo nosotros nos referiremos a que si han contribuido diversas causas en la configuración del Centralismo Educativo en México, tienen igualmente sus efectos o consecuencias que se proyectan en diversos planos.

De la trayectoria seguida por el sistema educativo mexicano, se desprende claramente que el desarrollo experimentado durante las últimas décadas no produjo los resultados que la nación esperaba, ni cualitativa ni cuantitativamente.

En el año 1983, durante su Primer Informe de Gobierno, el Presidente Miguel de la Madrid diagnosticó que la educación nacional se enfrentaba a una dura crisis que, más que reformas, y mucho más que parches y remedios, demandaba una reestructuración cabal del sistema educativo.

Ya se tenía entonces la intención que se ha venido reforzando, de eliminar las consecuencias nefastas de un centralismo estatal, misma que se iniciara en su campaña presidencial en la que - el Lic. Miguel de la Madrid expresó:

No es posible que desde las oficinas centrales - del Gobierno Federal se tenga la misma sensibilidad y conocimiento de los problemas de cada Estado. La Ciudad de México se ha vuelto una Metrópoli tan grande que no solamente hay smog en la atmósfera que impide ver el cielo, sino que también hay un smog político que nos impide ver la provincia tal como es y que convierte a los funcionarios públicos, en ocasiones, en funcionarios insensibles a los sentimientos y a las demandas de cada una de las Comunidades de los Estados - (56) ...

Es consecuencia frecuente encontrarse con que la mayoría de los asuntos que vienen a parar al Poder Central del país, no se resuelvan con la oportunidad que requieren, y no sin antes tener que cumplir con una gran cantidad de pasos e instancias para lograrlo, ocasionando que el Gobierno Federal se vea en la necesidad de tener que tomar sus decisiones en base a los informes escritos o verbales que le han sido proporcionados, pero careciendo de un conocimiento real y directo que le permita sensibilizarse para poder dictar así las resoluciones adecuadas a problemas que en cada Estado y región presentan condiciones variadas. Existe un gran distanciamiento, en los diversos sentidos literales de esta palabra, entre los órganos y funcionarios que van a tomar decisiones y aquellos lugares en que ha de prestarse el servicio que se demanda o aplicarse la resolución derivada de esa decisión.

56 MIGUEL DE LA MADRID: Descentralización y Desconcentración; Comisión de Estudio para la Modernización de la Administración Pública, IEPES, México, 1982, p. 3.

La concentración física-territorial es efecto, de un centralismo educativo que al no brindar el mismo servicio, y ni siquiera el servicio adecuado a las necesidades de un Estado y de sus diversas regiones, propicia que sus habitantes decidan emigrar hacia grandes ciudades, tales como México, Monterrey, Guadalajara, Querétaro, en demanda de una educación que no es realmente la que ellos podrían asimilar para aprovecharla al máximo, y que sí los pone en una situación desventajosa respecto de los otros sujetos, en los que basándose el aparato educativo fue diseñada para satisfacer sus necesidades y no las de otros grupos. Esta consecuencia es particularmente grave pues nos impide avanzar hacia una meta cuantitativa, o nos permite avanzar peligrosamente al no establecer las bases cuantitativas de la educación. Educación para todos, no significa la misma educación para todos, sino diversas educaciones en cuanto a bases y metas para los diversos grupos que habrán de asimilarla y aprovecharla. Una vez cumplido ese objetivo estructurado conforme a las necesidades detectadas por los órganos y servidores públicos del Gobierno Federal y de los Gobiernos Locales encargados de esta tarea.

Al encontrarse en el Distrito Federal la totalidad de los tres poderes de la Unión, y el total de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, es verdaderamente difícil pretender hablar de un sistema educativo adecuado a las necesidades del lugar donde deberá prestarse, si no entendemos primero que salir del centro no significa salir del poder, sino que significaría ejercerlo adecuada y armoniosamente, con seguridad en la paz.

Si admitimos que el régimen federal se fundamenta en la existencia de regiones que presentan características culturales, - sociales, políticas y económicas diferentes, pero coincidentes en su historia al compartir valores supremos de soberanía, justicia y libertad, integrantes de una Nación única, admitamos entonces que es la diversidad el principio básico que sustenta y enriquece la u nidad.

3.3.1. Problemática Administrativa.

La excesiva concentración de facultades y atribuciones ad ministrativas en la Secretaría de Educación Pública es un problema serio. Y no es que se pretenda la creación de otra secretaría, que con atribuciones análogas auxilie a la Secretaría de Educación Pública en el ejercicio de sus funciones administrativas, sino que, la problemática deriva del congestionamiento de trámites en la Ciudad de México en donde las autoridades centrales pretenden resolver todos los asuntos, para lo cual las personas que por cualquier concepto deban ocurrir ante la Secretaría, deberán cumplir y atravesar paso a paso multitud de trámites, que hemos dado en calificar con el apelativo ya conocido de burocráticos, palabra que deriva del francés buró, que significa en castellano mesa o escritorio, así pues un trámite burocrático será aquel que pasa de escritorio a escritorio antes de que se tome una resolución respecto - del mismo, caracterizándose estas resoluciones por su falta de - oportunidad y por la gran cantidad de pasos necesarios para coordi narlos, ocasionándose así graves problemas administrativos.

Por lo anterior, no existe congruencia en el trabajo y la

tramitación de asuntos jurídico-administrativos encomendados a esta dependencia ya que no son prestados con la debida eficacia y eficiencia al no realizarse ágilmente el proceso administrativo por carecerse de las estructuras que permitan a la Secretaría de Educación Pública un mejor desempeño de las funciones que les han sido encomendadas.

La factibilidad de reducción, e inclusive de desaparición de esta problemática, involucra una gestión responsable y democrática que permita simplificar trámites, lo que sólo se logrará con la convicción y colaboración de los servidores públicos involucrados.

La problemática administrativa, derivada del centralismo educativo, va de la mano con el abismo que nos conduce a grados in aceptables e irrazonables de productividad e ineficiencia en la gestión pública, propiciándose así conductas inconvenientes al interés público.

No existen criterios flexibles de diferenciación en la atención de asuntos, considerando tamaño, complejidad, continuidad o prioridad, pero sí existen exigencias sobre solicitudes excesivas de información de detalle, exigencia de trámites y excesivo pa peleo que entorpece todo trámite jurídico o administrativo.

No existen medios de acreditamiento o identificación permanente para tramitar asuntos ante la Secretaría, pero sí existen en cambio, una revisión excesiva de plazos de vigencia de documentos o actos jurídicos sujetos a revocación periódica, cuya omisión produce la caducidad.

El sistema educacional administrativo ha contribuido a la generación de prácticas nocivas y de conductas deshonestas y desleales que son causa de serios daños al Estado y al cuerpo social de la Nación.

Y podríamos continuar así, con una lista interminable de procedimientos y trámites que dan lugar a la problemática administrativa, como una consecuencia directa y concreta del centralismo educativo en México, pero posible de remediarse con las recomendaciones que se harán en la parte conducente de este trabajo, y que requieren de un nuevo y magno esfuerzo, que se proponga superar in eficiencias, vencer el conformismo y eliminar en el largo plazo, - las consecuencias nocivas de la problemática administrativa.

3.3.2. Problemática Laboral.

Entendemos que este tópico puede ser tratado desde puntos de vista radicalmente diferentes, el primero sería el de los maes tros problemáticos y sindicatos de maestros problemáticos que ocasionan sendos problemas laborales, y el segundo, que es el que nos interesa, serían los problemas a los que se enfrentan los maes - - tros.

En el primer caso, bástenos decir que existe un sindicato centralizado, llámese como se llame, que sin menoscabo de los progresos y logros en el campo laboral y social que ha conseguido para sus agremiados, es causa también de grandes problemas y entorpecimientos en el desarrollo de la política y del sistema educativo, tan poderoso que puede frenar el logro de una meta o cambiar - un objetivo, haciendo llegar su influencia a todos los Estados de

la República Mexicana y entorpeciendo el avance de la Revolución Educativa, impidiendo formar al hombre nuevo y moldear las generaciones venideras, en concordancia con el tipo de sociedad que se pretende construir.

El segundo punto de vista, que sería el de los problemas a los que se enfrentan los maestros y el personal docente y administrativo, incluiría también al sindicato, pues si no están con él están en contra de él. La pasión no debe cegar el pensamiento, sin la participación de maestros, personal docente y administrativo, el avance educativo estaría, de antemano, condenado al fracaso, en perjuicio de la niñez y de la juventud, y por consiguiente en perjuicio del futuro de México.

Los problemas sindicales son unos y sólo los pueden abordar y resolver los propios trabajadores, pues los conocen y podrían acercarse a sus soluciones, pero el avance del sistema educativo lo debemos resolver todos los mexicanos y nada, ni nadie, debe frenarlo, nos guía el artículo 3° constitucional, que es sentir de los valores perseguidos por México, constante histórica de sus luchas, móvil para perseguir el progreso, pauta para la conciencia solidaria que debe estimular e inducir a maestros, personal docente y administrativo de la Secretaría de Educación Pública, y al pueblo de México a las más fecundas acciones (57).

El aparato educativo creado por el Gobierno Federal, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia educativa es de tal dimensión que constituye un verdadero reto administrar. -

57 Cfr. J. REYES HEROLEZ: Discursos; op. cit., pp. 15 y 16.

debida y eficientemente las relaciones laborales de uno de los presupuestos más elevados de la Federación, así como la planilla de personal más grande y numerosa del Ejecutivo Federal; ello ha ocasionado que la calidad de las acciones y programas de preparación de docentes no haya podido ser elevada sustancialmente, en cuanto a la enseñanza que se ofrece a los futuros maestros y que no se haya podido alcanzar consecutivamente el nivel de aprovechamiento deseado para sus alumnos en todos sus niveles, que abarcan desde la educación más elemental hasta los más altos niveles de la ciencia y la cultura.

La problemática laboral, se resolverá en gran medida cuando se cambie el régimen jurídico de los maestros y demás empleados de la educación en el sentido de que dejen de ser empleados federales y pasen a ser empleados de las entidades federativas.

3.3.3. Problemática Jurídica.

Comprender lo que está sucediendo es difícil; la pasión y el dogma elemental privan sobre la fría razón y el examen cuidadoso y reflexivo. El dogma y la pasión son condenables en quienes gobiernan, pero también en quienes se oponen al buen gobierno.

La problemática jurídica, consecuencia de un centralismo extralimitado permitido por los legisladores, que al recibir una iniciativa en sus manos con la misma dócil sumisión de la que han dado muestra sus antecesores, aprobaron las reformas a los artículos 3° y 73° fracción XXV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, uniéndose a los propósitos presidenciales, sin elevar ninguna voz de oposición, y sin que osara ninguno permitirse un pensamiento diferente. Reformas que como ya analizamos in

dividualmente terminaron por facultar al Congreso de la Unión para dictar leyes encaminadas a distribuir entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa, con -virtiéndolo en un ente prepotente en la materia con facultades ilimitadas, dejando a las Entidades Federativas prácticamente a mer -ced de los deseos del Congreso Federal.

La problemática jurídica se cristaliza en un exceso en la acumulación de facultades, y en una extralimitación de atribucio -nes, cuyas bases se encuentran en la norma jurídico positiva supre -ma. Las Entidades Federativas, sus correspondientes legislaturas -locales y sus representantes en la Cámara de Senadores, no pueden, ni deben actuar en contra u oponerse a lo establecido en la Consti -tución, de hacerlo estarían violando prácticamente el pacto fede -ral, pero si pueden proponer que la misma se reforme siguiendo el -procedimiento que señala el artículo 135° de ese ordenamiento, con el fin de desatarse las manos y actuar en beneficio de sus repre -sentados, con la mira de buscar siempre el progreso, la paz y el -bien común de todo México.

Art. 135.- La presente Constitución puede ser -adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requerirá que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los indivi -duos presentes acuerden las reformas y adicio -nes, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congre -so de la Unión o la Comisión Permanente en su -caso, harán el cómputo de los votos de las le -gislaturas y la declaración de haber sido apro -badas las adiciones o reformas (58).

De esta suerte, la problemática jurídica, aparentemente - compleja y de difícil solución, podría solucionarse de la misma manera en que se produjo, es decir, mediante reformas a la constitución que devolvieran, dentro de su jurisdicción, a la Entidades Federativas la autonomía en materia educativa y la facultad de autodeterminarse en materia educativa por medio de sus constituciones locales, sus leyes secundarias, y sus actos administrativos.

C A P I T U L O I V

LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA
EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

CAPITULO IV LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA
EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

4.1. Significado de la Descentralización.

En una sociedad como la nuestra de pesos y contrapesos, - de blanco y negro, de ciencia y religión, es preciso encontrar el punto de equilibrio que nos acerque cada vez más a la perfección - factible en que se logre el desarrollo armónico de todas las facultades de la persona humana libre e inteligente, y de todas las posibilidades de la vida social, económica y política. El hombre y - la sociedad son realidades que encarnan valores y que solamente se justifican en la medida en que los realizan.

La descentralización debe ser también una realidad, buscada por el hombre y por la sociedad, debe ser ese punto de equilibrio dentro del sistema federal, su existencia está justificada, - nace de una necesidad evidente, la de revertir el esquema centralizador para lograr el desarrollo armónico de las tres instancias de gobierno.

No es, ni debe ser la descentralización una bandera política, sino un postulado real y firme de la voluntad política de gobernantes y gobernados, no es descubrimiento de un político, ni de un grupo de tecnócratas jurídicos, sino necesidad apremiante y - real exigida por todos los sectores de la nación mexicana.

México, Estado Federal, es una forma descentralizada de - organización de poder político, siendo la descentralización, en - consecuencia, un asunto relacionado con el poder. Como ya vimos, - por su naturaleza el Estado Federal implica la existencia de una -

distribución de competencias; en nuestro sistema existen competen-
cias exclusivas, coincidentes, concurrentes o de interés común. -
Estas últimas son ciertamente las más numerosas y dentro de ellas
la competencia concurrente en materia educativa es de primordial
importancia.

En nuestro caso la normatividad de tales competencias es
marcadamente federal; sin embargo, en la realización de las acti-
vidades que se desprenden de tales competencias se abre una posi-
tiva oportunidad para la descentralización. Se trata de una des-
centralización de funciones administrativas y facultades constitu-
cionales, no de una descentralización política, por lo que puede
ser objeto de una convención entre los órdenes de gobierno.

El fundamento constitucional para convenir la descentra-
lización de funciones administrativas entre la Federación y los
Estados, se encuentra en la fracción X del artículo 115°, reformá-
do y adicionado según decreto publicado en el Diario Oficial de -
la Federación el 3 de febrero de 1983 que establece, que podrán -
la Federación y los Estados, en los términos de ley, convenir la
asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la e-
jecución y la operación de obras y la prestación de servicios pú-
blicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesá-
rio. Los Estados, a su vez podrán celebrar estos convenios con -
sus municipios. Surge así el Convenio Unico de Desarrollo, a que
haremos mención en este CAPITULO IV como el instrumento que se -
presenta como el más adecuado para tales fines (59).

59 Cfr. Constitución Política...; op. cit., p. 123.

Además de la distribución de competencias y autonomía de los Estados, nuestro régimen federal se finca en los principios de participación de las Entidades Federativas que asociadas colaboran en la formación de la voluntad y decisiones del Gobierno Federal; en el principio de colaboración, que nace de la comprensión que la unión y solidaridad entre los Estados condiciona en el bienestar de cada uno de ellos y de que la distribución de competencias formales entre órdenes de gobierno no es rígida, sino que también existen competencias concurrentes.

Diversos doctrinarios han hablado de la descentralización como instrumento para fortalecer al Estado Federal Mexicano de cuyos conceptos nos ocuparemos ahora.

La descentralización fundamentalmente se refiere a la estructura del poder político, sin embargo, la descentralización no debe destruir el centro unificador y coordinador de ese poder. Hans Kelsen decía que la descentralización total era sólo un polo ideal, y que existía un tope máximo que la descentralización no puede rebasar sin que se produzca la disolución de la comunidad jurídica.

Con lo anterior estamos de acuerdo, ya que una vez que los Estados han logrado construir un centro unificador y coordinador, en cierta medida las entidades locales encuentran ahí el fundamento de los poderes que les fueron otorgados y actuar contrariamente, sin orden o control alguno, con el sólo objeto de impedir una labor, sería atentatorio para el orden jurídico y el sistema federal, pero el logro de una organizada descentralización de poder político nos llevaría al desarrollo de estadios superiores en nuestro sistema federal.

Algunos otros doctrinarios y pensadores, sostienen que la descentralización satisface a las ideas democráticas en virtud de que fortalece y fomenta la constitución de autoridades locales nombradas por los mismos individuos que contribuyen a una más eficaz gestión del bien público al encomendar a servidores públicos especializados y conocedores de las necesidades de sus respectivas entidades la realización de sus servicios.

La descentralización, no es un problema concerniente exclusivamente a las esferas de validez de las normas jurídicas, como pretendía Kelsen en su obra Teoría General de las Normas, sino que involucra toda una gama imaginativa de formas descentralizadas de administración pública de que sea capaz el gobernante y el gobernado, sin embargo, es indiscutible que la descentralización constituye un modo de ser del Estado, base esencial para la construcción jurídica del federalismo, al pugnar por el reparto de competencias entre los órganos centrales y los locales, siendo estos últimos autónomos e independientes jurídica y políticamente de los primeros, y dentro de esa distribución no debemos olvidarnos del municipio, gobierno directo de la comunidad básica al que deben de otorgarse todas aquellas atribuciones relacionadas con sus funciones primordiales.

Nos interesamos nosotros por la descentralización administrativa identificada con el Estado Federal, en la que junto a las autoridades centrales existen autoridades locales, dotadas con facultades de decisión y administración propias y en las que el poder central se reserva el derecho de inspección sobre aquellas con el objeto de mantenerlas dentro de los límites de sus instrucciones.

Andrés Serra Rojas de la siguiente definición:

La Descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no preside de su poder político regulador y de la tutela administrativa (60).

Nos satisface parcialmente su definición, estamos de acuerdo en que se considere a la descentralización como una técnica de organización jurídica pues en realidad de ello se trata, más al hablar de ente público se ciñe a aquella descentralización ejercida por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dejando fuera la desconcentración de facultades entre las instancias de gobierno. No existe una sola forma de descentralización, sus técnicas son muy variadas y están sujetas a las modalidades que puedan darse en cada legislación.

Aquí mismo da su definición de centralización administrativa para llamar así al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central bajo los diferentes puntos de vista de nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer necesidades públicas, por lo que otra vez se ciñe a la centralización de la Administración Pública Federal sin contemplar la concentración de facultades (61).

La acción administrativa al ser cada día más compleja va originando problemas insospechados, tal como el de la centraliza-

60 A. SERRA ROJAS: op. cit., pp. 484.

61 Cfr. Ibid.; pp. 488 y 499

ción, que requiere de urgente atención, por ello la administración debe de ser flexible y fácilmente adaptable a los crecientes y complejos problemas de la vida moderna; la descentralización - permitirá solucionar estos problemas convenientemente al facilitar el desenvolvimiento de técnicas jurídicas que den libertad de acción y de unidad a las instancias de gobierno y a sus respectivos integrantes.

Por su parte el maestro Gabino Fraga se refiere a las características esenciales de la descentralización como a la corriente que día a día va tomando mayor auge en los estados modernos y que:

... en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa a la de jerarquía, pero sin dejar de existir, respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de poder (62).

Nos habla también de la descentralización política que se opera en el régimen federal implicando un régimen especial de los Poderes Estatales frente a los Poderes Federales en la que los estados miembros participan en la formación de la voluntad federal sin que su competencia sea derivada, sino originaria. Tal como apunta aquí el maestro Fraga, la descentralización pugna por el ejercicio de facultades originarias, no derivadas, a efecto de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de los intereses locales.

Cada autor da su modelo de clasificación para las modali-

62 G. FRAGA: op. cit., p. 198.

dades de la descentralización cometiendo el error de referirse exclusivamente al campo administrativo funcional y dejando a un lado el importante aspecto de la descentralización como forma de organización política.

Al sustentar el Gobierno de la República su filosofía política sobre la descentralización de la vida nacional, ha definido también los principios orientadores bajo los cuales los Ejecutivos Federal y Estatales ratifican sus compromisos y actualizan la orientación de sus principales acciones al concebir a la descentralización con las actitudes y decisiones involucradas en un proceso destinado a generar un desarrollo territorial de la Nación más armónico y equilibrado en todos los órdenes y regiones del país, que permita a los estados y municipios ejercer una potestad rectora en sus respectivas jurisdicciones, con esquemas que impulsen y fomenten el desarrollo integral del país, mediante la coordinación de los Ejecutivos Federal y Estatales para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien, entre otras cosas, la descentralización de la vida nacional encaminada al logro de una sociedad más igualitaria.

El uso común ha hecho que los términos descentralización y desconcentración sean empleados de manera indistinta, llevando con ello a una confusión que es inaceptable y que impone una precisión.

Etimológicamente, tanto el término descentralización como el término desconcentración, sugieren un movimiento del centro a la periferia, que en la esfera administrativa se asemejan en el proceso de acercar a los centros de gestión gubernamental a los -

usuarios, para obtener mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, como la educación, que coadyuve a la mejor distribución territorial de las actividades productivas.

Así, su similitud es en el lenguaje común y en su expresión física. En este sentido, tanto descentralizar como desconcentrar sería inclusive sinónimo de descongestionar, aplicado a grandes zonas urbanas en lo general, y en lo particular a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Sin embargo, entre ambas existen diferencias esenciales tanto en el concepto como en la forma. En forma global, la descentralización sería el género y la desconcentración sería la especie, pero a su vez, la desconcentración podría ser género para otras especies y así surgirían las modalidades de la descentralización y desconcentración de la Administración Pública Federal; la primera según las bases jurídico-administrativas, puede darse dentro de la Administración Pública Federal y de ésta hacia los Estados y Municipios. En el segundo caso se trata de una desconcentración administrativa, y en el primero de una descentralización de atribuciones y servicios o una transferencia de entidades paraestatales. Otra modalidad es la desconcentración urbana o territorial.

4.1.1. Descentralización: Concepto y Objetivo.

La descentralización por la que pugnamos en nuestra tesis abarca ambas modalidades, tanto la de desconcentración administrativa como la de descentralización de facultades propiamente dicha, por lo que es indispensable dar nuestro concepto y objeti-

vo de cada una de ellas.

La descentralización política de atribuciones, es el acto jurídico político, cristalizado por disposición constitucional o ley mediante el cual se decreta la transferencia de atribuciones o facultades, del orden federal hacia los órdenes estatal o municipal, por tratarse de materias ejercitables en el ámbito local.

De lo anterior se desprende entonces que esta modalidad de la descentralización de la vida nacional, implica el traslado de competencias para ejercer actos de autoridad sobre las materias que sean objeto de transferencia, es decir, aquellas en que la Federación y los Estados pueden ejercitar al mismo tiempo o en las que parte de una misma facultad le compete a la Federación y la otra a los Estados.

El objetivo principal que se persigue a través de la descentralización es el de desarrollar a estadios superiores el principio federal mediante el fortalecimiento de los estados o municipios como instancias de gobierno a efecto de consolidarlos en su carácter de órganos políticos encargados de la conducción de asuntos locales y del progreso de la entidad, y al mismo tiempo, como sujetos activos y corresponsables en las tareas de desarrollo nacional.

Por otra parte, también puede considerarse que desde un punto de vista social, la descentralización política evita el alejamiento de los individuos de la gestión de sus intereses inmediatos, garantizando la solidaridad primaria de las colectividades intermedias dentro de la solidaridad nacional.

Desde el punto de vista jurídico, permite la elaboración de normas más identificadas con las necesidades de las diferentes comunidades; y desde el punto de vista político, permite conciliar el poder con plena convicción del desarrollo y con libertad al aumentar la capacidad política y administrativa.

Dentro de la descentralización política, la descentralización de funciones es ante todo una estrategia que puede proceder y preparar la realización de la primeramente citada, toda vez que esta última entraña una redistribución de competencias entre los diferentes órdenes del gobierno.

4.1.2. Desconcentración: Concepto y Objetivo.

En forma global, la desconcentración administrativa consiste en que de un ámbito jerárquicamente superior, se delegue en funcionarios subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones de trámites, o facultades de decisión, o bien que, a un órgano desconcentrado se le transmita la titularidad de una facultad de decisión.

En ambos casos, se transfieren los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades.

Para precisar lo anterior conviene señalar que:

a) La desconcentración es una modalidad de gestión que no implica desvincularse de las estructuras centrales.

b) El contenido de la desconcentración es administrativo.

c) Conduce al descongestionamiento de responsabilidades

de un ámbito superior.

d) La desconcentración, cuando se trata de una delegación de facultades, recae sobre funcionarios adscritos a la misma dependencia; y sobre un órgano cuando es una desconcentración de facultades, que se entiende como una transmisión de competencias en forma institucional.

e) No implica creación de órganos con personalidad jurídica ni con autonomía presupuestal, pero si implica, comunmente, autonomía técnica para el ejercicio de las facultades encomendadas que deben ser ejecutadas dentro de los lineamientos establecidos por la superioridad jerárquica.

El objetivo fundamental que se persigue con la desconcentración es el de que el titular de una dependencia descansa sobre un funcionario subalterno la resolución de asuntos que no deban ser decididos en forma exclusiva por el titular, acercando la toma de decisiones a los lugares en que se genere la necesidad, y acercando los centros de decisión a la población beneficiaria en el interior de la República, agilizando procedimientos y haciendo que la toma de decisiones sea más congruente con las necesidades locales, pero sobre todo, favorecer la coordinación intergubernamental mediante el fortalecimiento de la integración, participación y capacidad de decisión de las representaciones de las dependencias y Entidades Federales.

Más específicamente, la desconcentración, al acercar a los centros de gestión gubernamental, persigue, entre otros, los objetivos siguientes:

- Optimizar la capacidad de respuesta y elevar la eficiencia de

la acción gubernamental, al hacerla más ágil y expedita, ahorrando tiempo a los órganos superiores y evitando el congestionamiento de su actividad.

- Lograr mayor coherencia entre las soluciones adoptadas y los problemas atendidos al permitir una mejor comprensión de los mismos por las autoridades competentes radicadas en el lugar en donde se generan.
- Propiciar una mejor distribución de la población en el territorio nacional.
- Favorecer la coordinación y la acción intergubernamental en el lugar donde los funcionarios y los servidores públicos se localicen.

4.2. Modalidades de la descentralización vinculadas a la descentralización educativa.

Ahora nos ocuparemos de conceptualizar las formas que reviste la descentralización en sus dos aspectos, es decir, en la desconcentración administrativa de la Administración Pública Federal y la descentralización de la Administración Pública Federal.

Primeramente diremos que es común conceptualizar a la desconcentración administrativa de una manera genérica, sin embargo, es posible identificar varias formas de desconcentración administrativa, haciendo aquí hincapié en que todas y cada una de estas modalidades son adaptables al proceso de descentralización educativa y que de acuerdo a su complejidad y a las necesidades que se pretenden satisfacer, son presentadas a continuación:

1.- Delegación simple. Es un acto administrativo discrecional mediante el cual, un funcionario jerárquicamente superior, llamado delegante, transfiere a funcionarios subalternos, llamados delegados, una o varias funciones de tramitación de asuntos que no implican funciones de decisión.

Es el grado más sencillo de la desconcentración y no requiere de ninguna formalidad, pues en este caso el acto no trasciende más allá del ámbito interno de la Secretaría de Educación Pública al tratar los servidores públicos de la misma de agilizar procedimientos y trámites de diversos asuntos.

2.- Delegación de facultades. Es el acto jurídico-administrativo por virtud del cual el titular de una dependencia (funcionarios jerárquicamente superiores de la Secretaría de Educación Pública) identificado como delegante, delega una o varias facultades de autoridad y decisión, que por Ley o Reglamento Interior, son delegables a un funcionario jerárquicamente subordinado.

El objeto de la delegación se refiere al ejercicio de facultades de autoridad o decisión y por tratarse de facultades que implican actos de autoridad y trascender el ámbito interno de la Secretaría de Educación Pública, formalmente deberán instrumentarse mediante acuerdo del titular de la dependencia y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

3.- Desconcentración de facultades. Es el acto jurídico, ley o reglamento, mediante el cual en el ámbito de la Secretaría de Educación Pública se transmite de un órgano superior a otro inferior, la titularidad de una facultad de autoridad o decisión.

La transferencia da la titularidad y el ejercicio de una

facultad, es decir, de una competencia, que recae sobre un órgano que forma parte de la propia dependencia y que participa de su patrimonio y de su personalidad jurídica, quedando sujeto a las normas, lineamientos, políticas y procedimientos establecidos a nivel central.

Esta modalidad, por la que se crean órganos desconcentrados tiene que hacerse por Ley del Congreso de la Unión o por Reglamento Interior, en virtud de que la atribución de competencia sólo puede tener su origen en un acto materialmente legislativo.

El ámbito y la creación de órganos desconcentrados puede hacerse por materia o por entidad federativa. En el primer caso, poseen jurisdicción sobre todo el territorio nacional y en el segundo, en el ámbito geográfico del estado donde se asienten con el carácter de representantes de la Secretaría de Educación Pública.

Ahora bien, continuando con la numeración y esquema arriba planteados, nos ocuparemos de las modalidades de la descentralización con las que se busca la distribución coordinada de la facultad de educar entre los órganos federales y locales, sin que por ello signifique la pérdida de su independencia o individualidad o se traduzca en interferencia o duplicidad de atribuciones, por el contrario, lo que pretenden las siguientes modalidades es que a cada instancia le competa una serie de responsabilidades según su naturaleza y su posición dentro del esquema federal, en atención de las exigencias particulares de las diversas regiones, pero sin menoscabo de la prosperidad general del país.

4.- Descentralización de atribuciones. Es el acto jurídico-polí

tico mediante el cual se decreta la transferencia de atribuciones o facultades del orden federal hacia los órdenes estatal y municipal, por tratarse de materias ejercitables en el ámbito local, - que por su naturaleza deben ser ejercitadas por autoridades locales (63).

Esta modalidad implica una redistribución de competencias, la que unicamente puede llevarse a cabo por medio de reformas a los artículos 3° y 73° fracción XXV de la Constitución General, y en algunos casos consecuentemente a leyes secundarias, como la Ley Federal de Educación, a fin de lograr la redistribución de la competencia educativa entre la Federación y los Estados, de esta suerte, sólo aquellas facultades, como la educativa, que es ejercitada en forma concurrente y que por sus propias características se presta para ser objeto de transferencia a estados y municipios, pueden quedar sujetas a esta modalidad.

5.- Descentralización de funciones. Es el acto administrativo - por el que son transferidas, del ámbito federal hacia Estados y - Municipios, funciones del proceso administrativo referentes a programación, ejecución y control de actividades o servicios públicos, preservando el Gobierno Federal la atribución formal de las funciones globales de normatividad, planeación y evaluación.

De este modo, este tipo de descentralización es una modalidad que puede ser adecuada a la facultad educativa con el fin - de que las instancias de gobierno realicen actividades en forma -

63 Notará el lector gran similitud entre esta definición y la - que vimos en el punto 4.1.1. al hablar del concepto de descentralización, aún así consideramos que por tratarse de una definición completa y concreta es imprescindible su repetición.

conjunta, por ser una competencia concurrente y de interés común al Gobierno Federal y a los estados y municipios.

Así, el universo de facultades que pueden ser objeto de esta modalidad de la descentralización es el relativo a las denominadas concurrentes, y tiene como primordial objetivo dar mayor eficacia a la gestión de los intereses locales, y a la vez corresponsabilizar a los Estados y a sus Municipios en las tareas que en sus localidades ejecuta el Gobierno Federal, gradualizando el proceso de descentralización y fomentando la coordinación intergubernamental al incrementar la eficiencia de la acción del sector público en su conjunto.

La forma para instrumentar esta modalidad es vía acuerdos de coordinación entre órdenes de gobierno. Estos acuerdos que se han instrumentado a través de los Convenios Unicos de Desarrollo, contemplan la transferencia de programas y acciones que dentro del ámbito de competencia tanto de la Federación como del Estado pueden realizar de una manera concurrente. Nosotros nos ocuparemos exclusivamente de estos acuerdos en materia educativa y sobre la viabilidad, conveniencia y ubicación dentro de los objetivos de las políticas regionales y de descentralización fijados - por el Gobierno de la República.

Finalmente conviene destacar que consideramos a la des-concentración administrativa, de manera genérica como un imprescindible y primer paso cuando se pretende llegar a la descentralización educativa como la política que entrañe una redistribución de competencias entre los diferentes órdenes de gobierno.

4.3. Descentralización Educativa.

México, en su devenir histórico, ha integrado un cuerpo de principios fundamentales que garantizan su unidad y orientación. En la fidelidad a sus orígenes y en la incorporación de las nuevas demandas sociales, la Nación ha podido garantizar su sobrevivencia en los momentos más difíciles, en la construcción misma de sus instituciones y de las obras materiales que mejoran las condiciones de vida de los mexicanos.

Después de un amplio proceso de consulta popular iniciado durante la campaña electoral para las elecciones federales de 1982, el Gobierno de la República, reafirmando los principios fundamentales del proyecto nacional contenido en la Constitución, ha definido principios orientadores que recogen las demandas y preocupaciones básicas de la sociedad. Dentro de estos postulados destacan: Nacionalismo Revolucionario, Renovación Moral de la Sociedad, Fortalecimiento Municipal y Descentralización de la Vida Nacional, concebida esta última como las actitudes y decisiones que permitan un desarrollo social más equilibrado, justo y equitativo de la Nación en todos sus órdenes. Es así como la descentralización educativa encuentra su motivación y fundamento auténtico en el sentir del pueblo, que al manifestar sus sentimientos e inquietudes ofrece también propuestas para la solución de sus problemas.

La descentralización educativa no debe entenderse como un acto aislado del Gobierno, sino como parte de una estrategia general que se proyectará sobre todos los aspectos de la vida de México. La descentralización educativa no puede realizarse de un

modo súbito, sino mediante un proceso de acciones sucesivas.

Al respecto, el ya fallecido maestro Jesús Reyes Heróles, quien todavía fungiera como Secretario de Educación Pública a mediados de 1985, se refirió, al hablar ante el Congreso Nacional del Sindicato de Trabajadores de la Educación, a la descentralización educativa en los siguientes términos:

La descentralización educativa no es un acto, un instante, un momento, es todo un proceso que debe iniciarse y proseguirse con decisión y realismo. Sus objetivos son claros: comprender la diversidad del país dentro de la unidad; difundir la densidad cultural y salvaguardar los contenidos educacionales, que están por encima de diferencias, que son factor de unidad y que permiten, mediante la enseñanza y el aprendizaje, que día a día, México siendo distinto, no deje de ser el mismo, que cambiando mantenga y depure su esencia, afirme su identidad gracias a un permanecer que incita precisamente a la transformación.

Padecemos una centralización económica, política y cultural que constriñe muchas posibilidades vitales de la nación. Hay que volcar a México sobre México, descentralizando, abriendo puertas, dando salidas a nuestra rica y complicada realidad nacional.

Ayer, federalizar la educación era estimular nuestra identidad; hoy hacer más sólida y depurada esa identidad en su variedad, exige descentralizar (64).

Al referirse a la participación del magisterio en este proceso, Reyes Heróles fue claro y tajante apuntando que únicamente de mala fe puede pensarse que la descentralización educativa tiene propósitos contrarios al magisterio, y que esta última debe de hacerse y se hará, pero con los maestros, ya que sin su participación estaría condenada al fracaso y debiendo planearse y ejecutarse conjuntamente por el magisterio y por el personal técnico,

administrativo y jurídico de la Secretaría de Educación Pública (65).

Recapitulando diremos que la descentralización educativa debe ser hecha y se está haciendo en forma gradual, pensada y meditada, sin prisas que sean peligrosas, pero conviene aclarar que al igual que todo movimiento, proceso o estrategia implica riesgos, actuar obliga a errar pero también permite acertar; la descentralización por la que pugnamos no debe ser intentada en un laboratorio o en una probeta, sino que se debe ensayar, como de hecho se viene haciendo en el universo nacional; la descentralización nos hace correr riesgos, pero el no intentarla, el permanecer inmóviles por supuesto que también nos hace correrlos, es mejor caminar y correr riesgos; con este proceso se desea que la descentralización educativa adopte las medidas necesarias para adecuarse a la idiosincracia de cada una de las Entidades Federativas de la Nación, respetando lo autóctono, lo específico de cada Estado, avanzando sin interrupciones y con pasos seguros.

Para nosotros el significado más importante de la descentralización educativa es que efectivamente y más que nada se de cumplimiento a las disposiciones contenidas en los artículos 3° y 73° Fracción XXV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que el Congreso de la Unión expida las leyes necesarias, y en base a estas otras disposiciones secundarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y sus Municipios, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

65 Cfr. Ibid.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 dentro de su capítulo, Instrumentación de la Estrategia, Política Social, manifestación:

La descentralización de la educación constituye una línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad...

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

Se precisará la atribución rectora del Gobierno Federal respecto al contenido de los planes y programas de estudio comunes y obligatorios a nivel nacional...

En el proceso de descentralización se garantizarán en todo momento los derechos del Magisterio...

... Por ello se buscará el óptimo aprovechamiento de los recursos asignados al sector educativo. Con base en el proceso de descentralización, se tenderá hacia la redistribución de la carga financiera entre la Federación, los Estados, los Municipios y los particulares, buscando fuentes alternas de financiamiento (66).

Deseamos que la descentralización educativa sea una realidad palpable a largo plazo, en la que la voluntad política se vea reforzada por el apoyo activo y cierto de servidores públicos y ciudadanos en el que se escuche el sentir de las Entidades Federativas y de sus Municipios al cristalizarse sus propuestas y al permitirles libremente el cabal desempeño de sus facultades y atribuciones en materia educativa que por mandato constitucional tienen asignadas y en aquellos casos en que las exigencias así lo demanden se instrumenten medidas mediante leyes, decretos, acuerdos y demás fuentes del derecho que hagan posible y palpable esta rea-

66 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988; Poder Ejecutivo Federal; Secretaría de Programación y Presupuesto, 1a. Ed., México, mayo 1983, p. 234.

lidad con acciones concretas, no en documentos históricos sino en la práctica experimentada diariamente.

4.4. Formas y Grados de Descentralización Educativa en el Sistema Federal Mexicano.

Es el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el instrumento que contiene los principios políticos, diagnósticos, presupuestos, objetivos, orientaciones y estrategias del desarrollo económico, social, sectorial y regional de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se sintetiza la responsabilidad del Gobierno Federal frente al mandato popular recibido en las elecciones presidenciales de 1982 de conducir al cambio por la vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho.

La contribución del sector educativo al Plan recoge las inquietudes, demandas y aportaciones presentadas por la población sistematizadas en los Foros de Consulta Popular del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En el Plan Nacional de Desarrollo quedó establecido que descentralizar la vida nacional significa consolidar el modelo de organización propio del sistema federal conteniéndose en el mismo las formas y grados que reviste la descentralización educativa, mediante la transferencia de los servicios de educación básica y normal a las entidades federativas fortaleciendo las facultades normativas de la Federación y preservando los derechos legítimos de los trabajadores.

Al presentarse el Plan Nacional de Desarrollo en Quintana Roo, en mayo de 1983, Reyes Heróles apuntó que con la descentrali-

zación educativa se busca combatir, mediante la educación, las desigualdades de origen económico, social y cultural de los educandos mediante el logro de un mejor equilibrio entre la cantidad y la calidad de los servicios, pero con especial énfasis en los aspectos cualitativos, haciendo de la educación fuente de renovación social y cultural para avanzar hacia la sociedad igualitaria al convertir la adversidad en oportunidad. En estas palabras encontramos una marcada fuente de soporte de la Tesis de Revolución Educativa, a la que debemos considerar como una forma de descentralización por los principios que persigue (67).

Las formas y grados de descentralización educativa que se contienen en el Plan Nacional de Desarrollo son amplísimas, tan amplias como cada una de las modalidades de la descentralización que han quedado apuntadas en este Capítulo. Así, cada forma y grado de la descentralización educativa, está directamente relacionada con la imaginación, capacidad e inteligencia de nuestros legisladores y funcionarios jurídico-administrativos de la Secretaría de Educación Pública para instrumentar medidas que surjan de dichas modalidades y cuya complejidad, importancia y oportunidad serán fruto de aquella que hayan escogido para desarrollar.

Así, de 1983 a diciembre de 1985 han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación una gran cantidad de disposiciones jurídico administrativas sobre descentralización educativa, de cuyo análisis y contenido nos ocuparemos en este Capítulo, no sin antes mencionar aquí, por su importancia, el Decreto sobre

67 Cfr. REYES HEROLES: Discursos...; op. cit., pp. 90-94.

la Descentralización de los Servicios Federales de Educación por el que se dispuso el establecimiento de los Consejos de Educación Pública en cada entidad, que se encargarían de promover el establecimiento de los procedimientos encaminados a la realización de la descentralización educativa y el desarrollo paralelo de los servicios federales y estatales de educación, creando también en cada entidad una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública encargada 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 (68).

El Decreto arriba citado sienta las bases para que la Secretaría de Educación Pública celebre con los gobiernos de las Entidades Federativas los Acuerdos de Coordinación en la materia, de conformidad con los Convenios Unicos de Desarrollo.

Estas disposiciones fueron retomadas y se contienen en el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de septiembre de 1984, instrumento que señala también las acciones de descentralización educativa y las formas y grados de la misma, basándose en la cooperación y corresponsabilidad de los gobiernos estatales y municipales en la tarea educativa, y de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, prevee además que en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo,

68 Cfr. "Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal"; en Diario Oficial de la Federación; México, D.F., Tomo CCCLXXIII, N° 14, 20 de marzo de 1984, pp. 10 y 11.

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 materia educativa y que competan a ambos órdenes de gobierno considerando la participación que corresponda a los municipios.

Destaca la participación de los grupos sociales o particulares interesados, con los que la Secretaría de Educación Pública promoverá y coordinará la concertación de acciones e inducirá las acciones de estos grupos en materia de educación aplicando las políticas correspondientes de acuerdo con los objetivos, prioridades y metas previstas en el Programa, debiendo además verificar el avance, los resultados de su ejecución y su incidencia en relación al Plan Nacional de Desarrollo (69).

En materia de descentralización, sus formas y grados, específicamente el contenido de dicho Programa establece que la descentralización es un proceso gradual y progresivo que se realiza previo estudio de la realidad y especificidad de cada entidad federativa a efecto de determinar las modalidades que cada caso requiere en el orden jurídico.

Son sus objetivos:

Descentralizar la administración de los servicios de educación básica y normal.
Reafirmar la atribución rectora del Gobierno Federal respecto a los contenidos de los planes y programas de estudio a nivel nacional.
Promover la coordinación entre los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, y apoyar el proceso de descentralización educativa (70).

69 Cfr. "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte"; en Diario Oficial de la Federación, México, D.F., Tomo CCCLXXVI, N°15, 21 de septiembre de 1984, pp. 40-43

70 *ibid.* p. 68.

El primer grado lo constituyó la puesta en marcha de los Consejos Estatales de Educación Pública, el segundo, las Direcciones Generales de Servicios de Educación Pública en cada Entidad Federativa a efecto de definir las directrices para llevar a cabo los Acuerdos de Coordinación, como fina modalidad para la descentralización de la educación básica y normal.

De acuerdo al Programa, la meta fundamental durante el período 1984-1988, consiste en consolidar la función normativa de la Federación en materia de educación en un esquema de operación descentralizada.

La forma en sentido genérico es una, vía Acuerdos de Coordinación en materia educativa celebrados conforme al Convenio Único de Desarrollo con cada Entidad Federativa.

4.5. Disposiciones jurídico-administrativas vinculadas con la descentralización educativa. Contenido y análisis.

En un estado de derecho, como el Estado Mexicano, es fundamental que los gobernantes hagan del conocimiento de los gobernados las políticas y lineamientos que guían sus acciones, así es el Diario Oficial de la Federación el órgano del Estado por el que se da publicidad a las disposiciones que el Ejecutivo Federal expide conteniendo las orientaciones del Gobierno, sus principios políticos y la instrumentación de sus estrategias, siendo obvio que sea también el instrumento para dar publicidad a las disposiciones del Poder Legislativo y Judicial.

4.5.1. Convenio Unico de Desarrollo.

El Convenio Unico de Desarrollo (en lo sucesivo CUD), es el instrumento que representa la voluntad política del Ejecutivo Federal para coordinar esfuerzos, y lograr de una manera conjunta con cada Entidad Federativa la consecución de las acciones de la población tendientes a obtener mayores niveles de bienestar y progreso en todos los órdenes del desarrollo nacional.

Su fundamento es claro, nuestra Carta Magna en la fracción X de su artículo 115° establece que la Federación y los Estados, podrán convenir la asunción por parte de estos últimos de diversas funciones cuando el desarrollo Económico y Social lo hagan necesario con el objeto de favorecer el desarrollo integral de las propias Entidades Federativas.

La disposición se reafirma en diversos ordenamientos legales tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y finalmente en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que señala al CUD como el instrumento integrador de los esfuerzos de las tres instancias de gobierno en materia de política de desarrollo regional que contiene los programas y acciones encuadrados en la estructura sectorial definida para la Administración Pública Federal (71).

Nos referimos exclusivamente a la Cláusula Trigesimasegunda del CUD 1985, por ser la que se relaciona con el tema de nuestra tesis, y que en su redacción y contenido es idéntica para cada Entidad Federativa con la que se ha suscrito el Convenio, -

71 Los Convenios Unicos de Desarrollo se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, a partir de abril de 1983 y cada año se han venido actualizando. Hemos tomado como prototipo el celebrado con Aguascalientes.

que dentro del Capítulo IV, referido a prioridades sectoriales, - señala que a través de la Secretaría de Educación Pública, el Ejecutivo Federal buscará continuar con el proceso de descentralización educativa y desconcentrará la educación superior para lo - cual se establecerán los procedimientos legales que contribuyan a una mejor prestación de este servicio, conviniendo los Ejecutivos Federal y Estatal que la única vía de coordinación entre ambas - instancias de gobierno serán los acuerdos de coordinación (72).

4.5.2. Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos Estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los - Convenios Unicos de Desarrollo para establecer - un Comité Consultivo para la descentralización - educativa.

Este decreto, muy importante, considerado como la primera etapa práctica del proceso descentralizador, establece que dentro del marco de los CUD el Ejecutivo Federal se comprometió a establecer bases, lineamientos y mecanismos para transferir los servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes a los Gobiernos de los Estados. En él se propone también la celebración de acuerdos de coordinación para establecer el Comité mencionado en el encabezado que tendrá las siguientes funciones:

1.- Fungir como órgano de consulta de la Federación y de

72 Cfr. "Convenio Unico de Desarrollo que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes"; en Diario Oficial de la Federación, México D.F., tomo CCCXCII, N°1, 2 de septiembre de 1985, pp. 3 y 9.

los Estados en el proceso de descentralización educativa.

2.- Recabar y analizar toda la información a que se refiere el punto 1.

3.- Llevar a cabo estudios y formular soluciones a los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales que la descentralización educativa implique en cada Entidad Federativa.

4.- Formular recomendaciones a la Secretaría de Educación Pública (73).

Destacan dos aspectos fundamentales, la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los CUD y la creación del Comité, indispensable para el logro de las propuestas de descentralización, al iniciarse la decisión por el camino más seguro, la identificación con los Estados, con las regiones y con las localidades, dando cada acuerdo origen a la creación de un Comité Consultivo.

A partir del enero de 1984, comenzaron a publicarse en el Diario Oficial de la Federación, los Acuerdos de Coordinación celebrados entre la Secretaría de Educación Pública y cada Entidad Federativa para establecer el Comité Consultivo para la Descentralización educativa.

73 Cfr. "Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los Gobiernos Estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo para establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa"; en Diario Oficial de la Federación, México D.F., tomo CCCLXIX, N°27, 8 de agosto de 1983, p. 24

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

Este decreto, igualmente importante y considerado como la segunda etapa práctica del proceso descentralizador, se publicó en marzo de 1984, por recomendación de los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa y de las consultas celebradas por los representantes del magisterio nacional, desprendiéndose que los requerimientos del sistema educativo nacional implicaban como meta central, conseguir que los Estados, cada vez en mayor medida se encarguen de la administración, manejo y operación de los sistemas de educación básica y normal.

Con base en este decreto se dispuso la creación, vía acuerdo de coordinación del Consejo Estatal de Educación Pública, que vinieron a disolver el Comité Consultivo para la Descentralización Educativa. El Consejo se encargaría de promover el establecimiento de los procedimientos encaminados a la realización de la descentralización y al desarrollo paralelo de los servicios federales de educación básica y normal y de los servicios educativos estatales. Se crea también en cada Entidad Federativa la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública, que se encarga de los servicios administrativos.

Quedó por ello establecido, que las medidas para la descentralización educativa se apegarán a las siguientes bases:

- La garantía explícita de que prevalecerán los principios que para la educación determina el Artículo 3º constitucional.

- Que la Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas y continuará al frente en el control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional.

- Por los acuerdos de coordinación, se convino que los servicios federales de educación mantendrán su régimen jurídico y administrativo (74).

De conformidad con este decreto, la descentralización de la educación básica y normal constituye un proceso que comprende programas y acciones que habrán de desarrollarse en diversas fases, habiéndose iniciado con el decreto a que nos referimos en el punto 4.5.2.

De acuerdo a esta disposición entre los meses de enero y junio de 1984 comenzaron a publicarse los convenios de educación apeguándose a las bases arriba señaladas. Estos convenios se refieren a los compromisos fundamentales que asume la Secretaría de Educación Pública y los Gobiernos de los Estados a fin de asegurar que la prestación de este servicio en las Entidades Federativas se vincule con los objetivos de la política educativa nacional. Destacan en estos compromisos el relativo a la unificación de estructuras, planes y programas de las escuelas que funcionan en cada Entidad Federativa, con el propósito de elevar la calidad de los egresados, el de establecer normas idóneas y congruentes para la revalidación y equivalencia de estudios.

74 Cfr. "Decreto que establece las bases a que se sujetarán las acciones de descentralización de los Servicios Federales de Educación básica y normal"; en DOF, México, D.F., tomo CCCLXXII, N° 14, 20 de marzo de 1984, pp. 10 y 11.

4.5.4. Acuerdo de Coordinación que celebran el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, y el Gobierno del estado de "cualesquiera entidad federativa de la República".

Estos acuerdos considerados como la tercera y última fase del proceso de descentralización educativa, consisten en que, en el marco de los CUD y de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, en el establecimiento de las modalidades y mecanismos para la prestación en forma coordinada de los servicios federales de educación básica y normal y de los respectivos sistemas de educación estatales. Estos acuerdos comenzaron a suscribirse con las entidades federativas desde septiembre de 1984, derivados de las propuestas a que nos referimos en el decreto señalado en el punto 4.5.3., por el que facultó al secretario de Educación Pública a proponer a los Gobiernos de los Estados la celebración de estos acuerdos, que en forma por demás amplia reafirma las bases que señala dicho decreto, formalizando en definitiva el establecimiento del Consejo Estatal de Educación Pública integrado por:

- El Gobernador del Estado que lo preside.
- Un representante de la Secretaría de Educación Pública, que actúa como Secretario Técnico.
- Un representante de la Secretaría de Educación Pública encargado de supervisar y controlar el ejercicio del gasto, su destino, así como los sistemas de control del mismo.
- El Secretario de Fomento Educativo del Gobierno del Estado o su equivalente.
- El Secretario de Finanzas del Estado o su equivalente.

- El Secretario de la Contraloría General del Estado.
- El Jefe de Zona del Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas de la entidad.
- Dos representantes del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, para los asuntos de relaciones laborales.

Los Consejos tienen entre otras, las siguientes funciones:

1.- Vigilar que los servicios educativos se rijan por los principios del Artículo 3º constitucional.

2.- Vigilar el cumplimiento de los planes y programas establecidos por la Secretaría de Educación Pública, considerando los aspectos nacionales y regionales.

3.- Proponer procedimientos concretos encaminados a la realización de la descentralización educativa, y continuar con los estudios inherentes que la misma entraña.

4.- Evaluar resultados periódicamente, señalando y jerarquizando las necesidades educativas en el Estado.

5.- Se establece también en cada Estado los Servicios Coordinados de Educación Pública encargados de los aspectos administrativos, programáticos de planeación y presupuestación, laborales y funciones relativas al otorgamiento, negativa o cancelación de registro de los particulares que imparten estudios sin reconocimiento de validez oficial y siendo responsable de muchos otros aspectos que en este momento no es necesario mencionar.

Los Servicios Coordinados se registrarán por los lineamientos rectores y normativos que señale la Secretaría de Educación -

Pública a través de la Coordinación General para la Descentralización Educativa y de las áreas centrales correspondientes.

Una vez más repetimos que estos acuerdos son iguales para cada Entidad Federativa en cuanto a forma y contenido y que solamente en el transcurso del tiempo podrá determinarse su grado de avance y funcionamiento en cada Estado (75).

4.5.5. Decreto por el que se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

El derecho no es estático, cambia y se debe ir ajustando a los requerimientos y necesidades de los sujetos activos y pasivos sobre los que recaerá su aplicación. La Secretaría de Educación Pública es la dependencia del Ejecutivo Federal cuya competencia versa sobre aquellos asuntos que le señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones aplicables, y que como toda dependencia del Ejecutivo Federal posee su reglamento interior, recientemente reformado para hacer congruente su funcionamiento y operación con las necesidades que demanda el proceso de descentralización educativa.

Por lo que se refiere a la delegación de facultades, autoriza al titular de la dependencia a que mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación transfiera el ejercicio de sus facultades delegables a funcionarios subalternos, sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo.

75 Cfr. "Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, y el Gobierno del Estado de Nayarit"; en Diario Oficial de la Federación, México, D.F., Tomo CCCXXXVII, N° 11, 15 de noviembre de 1984, pp. 19-25.

En lo que hace a la desconcentración de facultades, el propio Reglamento señala la existencia de órganos administrativos desconcentrados para apoyar a la Secretaría en el más eficaz y eficiente despacho de sus asuntos, cuyas facultades y ámbitos territoriales de competencia se determinarán en cada caso.

Señala las facultades que corresponden a los Delegados Federales en cada estado, es importante hacer notar que por Decreto Presidencial publicado el 8 de agosto de 1983, fue cambiado el nombre de Delegaciones Generales por el de Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y la Dirección General de Delegaciones cambió su denominación por la de Coordinación General para la Descentralización Educativa, cuya principal atribución consiste en auxiliar al Secretario en la ejecución de las medidas que requiera el proceso de descentralización.

El Decreto a que este punto se refiere publicado en agosto de 1985, adicionó el Reglamento Interior de 1982 creando la Dirección General de Concertación para la Descentralización Educativa con la importantísima función de vigilar la concreta aplicación de los acuerdos de Coordinación en la materia, sobre todo en lo relativo a la instalación y funcionamiento de los Consejos Estatales y de los Servicios Coordinados de Educación Pública en los Estados, y en la promoción de su funcionamiento en cumplimiento de los acuerdos que la Secretaría celebre con los Gobiernos de los Estados y realizar las funciones que le confieran las disposiciones legales aplicables.

Se crea también la Dirección General de Control Operativo de la Descentralización Educativa que como su nombre indica se

empeña en el logro de una operación administrativa eficiente, mediante el estudio de sus problemas y la gestión oportuna de soluciones ante los órganos centrales en relación con los trámites y gestiones que proporciona la Secretaría de Educación Pública en los Estados, y coadyuvar en la oportuna autorización y aplicación de los recursos humanos, financieros y materiales destinados a los Servicios Coordinados de Educación Pública (76).

De esta forma el Ejecutivo Federal pretende demostrar que los postulados de la descentralización educativa se cristalizan en la práctica, y por ello las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública que han quedado debidamente apuntadas no tienen otro fin que el de adecuar el funcionamiento de la Secretaría a las realidades que demanda la instrumentación y desarrollo del espíritu descentralizador y reforzar así todos y cada uno de los instrumentos jurídico-administrativo a que nos hemos referido al mencionar el contenido de los mismos vinculados al tema de nuestra tesis.

Por otro lado la continuidad de las acciones emprendidas por una administración y continuadas por la que le sigue es fundamental, esto es, la remoción, destitución o cambio de un servidor público no debe de afectar el proceso descentralizador, que deberá continuar con su seguimiento de conformidad con los postulados que el propio pueblo demanda, sin que quiera esto decir que todo servidor público siga el mismo método que su predecesor, pero sí que se ajuste al mismo esquema jurídico-administrativo que se ha venido desarrollando en el proceso descentralizador.

76 Cfr. "Decreto por el que se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública"; en Diario Oficial de la Federación, México, D.F., Tomo CCCXCI, N°30, 9 de agosto de 1985, pp. 48-50, 67-69.

4.5.6. Otras disposiciones complementarias.

Pretendemos en este subinciso dar a conocer al lector la existencia de una serie de disposiciones del Ejecutivo Federal publicadas también en el Diario Oficial de la Federación que por su contenido están vinculadas de alguna manera a alguna de las formas y grados que reviste la descentralización educativa y que nos concretamos a enumerar siguiendo un orden cronológico.

Conviene hacer notar aquí que estas disposiciones, que forman parte de la función administrativa, definida con un criterio formal como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo, han sido escogidas de entre una lista selectiva que hemos elaborado para el seguimiento de esta tesis.

Para ello citaremos en primer lugar la denominación de la disposición, su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación y la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de su ejecución, sin volver a mencionar las que ya han quedado arriba desarrolladas:

1.- Convenio Unico de Desarrollo, publicados a partir de 1983 en su primera versión, en el que las partes se comprometen en la cláusula correspondiente a establecer las bases, lineamientos y mecanismos para llevar a cabo la transferencia de los servicios de educación básica y normal federales a los Gobiernos Locales y con la intervención de éstos a los municipios, conservando el Gobierno Federal las funciones rectoras y de evaluación; Secretaría de Programación y Presupuesto.

2.- Decreto por el que se crea el Centro de Enseñanza Técnica Industrial, como organismo público descentralizado, con -

personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en Guadalupe, Jalisco; 8 de abril de 1983, Sector: Secretaría de Educación Pública.

3.- Acuerdo por el que se desconcentran los cursos intensivos para profesores foráneos que ha venido impartiendo la Escuela Normal Superior, ubicada en el Distrito Federal y se establecen los lineamientos para la Escuela Normal Superior Federal en Aguascalientes, Ags.; 11 de abril de 1983. Sector: Secretaría de Educación Pública.

4.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; 30 de mayo de 1983, Sector: Secretaría de Programación y Presupuesto.

5.- Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso; 18 de junio de 1984, Sector: Secretaría de Programación y Presupuesto.

6.- Acuerdo por el que se autoriza la impartición de cursos intensivos en la Ciudad de Campeche, Camp., y en la Ciudad de Morelia, Mich.; 25 de junio de 1984, Sector: Secretaría de Educación Pública.

7.- Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas; 8 de agosto de 1984, Sector: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

8.- Acuerdo por el que se establece el Sistema Nacional de Orientación Educativa; 3 de octubre de 1984, Sector: Secreta-

ria de Educación Pública.

9.- Programa de Descentralización de la Administración - Pública Federal; 21 de enero de 1985, Sector: Secretaría de Programación y Presupuesto.

10.- Acuerdo que fija las bases para la Descentralización Académica y Funcional del Colegio de Bachilleres del Estado de Chihuahua, que celebran la Secretaría de Educación Pública, el Colegio de Bachilleres de México y el Gobierno del Estado de Chihuahua; 25 de noviembre de 1985, Sector: Secretaría de Educación Pública.

Como dato interesante cabe mencionar que el 22 de marzo de 1978 se publicó, a cargo de la Secretaría de Educación Pública un acuerdo por el que se establecieron las Direcciones Generales en cada uno de los Estados de la República con funciones rústicas y de trámite meramente administrativo.

Como ya dijimos, las disposiciones que acabamos de mencionar no son las únicas, ya que existe un gran número de acuerdos de delegación y desconcentración de facultades hechos por superiores jerárquicos dentro del organigrama de la Secretaría de Educación Pública a sus inferiores jerárquicos, cuya sola mención sería objeto de una lista interminable que por no estar dentro del objetivo de esta tesis no es necesario mencionar, pero sí dejar constancia de que éstos existen.

Con este último subinciso, que forma parte del CAPITULO IV de esta tesis, damos por terminado, por lo que a nosotros se refiere, el desarrollo del tema escogido quedando únicamente para concluirlo en definitiva el plasmar las conclusiones a las que hemos arribado.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1.- La educación es un fenómeno social, sin embargo ésta no puede ser entendida sin mostrar que su configuración se inscribe indudablemente en la estructura económica, jurídico-política, cultural e ideológica del sistema social al que pertenece.

2.- El Estado Mexicano emanado del movimiento revolucionario de 1910 y que diera origen al actual Sistema Federal ha manifestado siempre gran interés en materia de educación, así a lo largo de más de setenta y cinco años la política educativa ha sido objeto de diversas modificaciones y cambios implementados por las numerosas administraciones que han fijado los rumbos del país de tal suerte que la educación, en la visión oficial, debe adherirse a la etapa de cambios por los que atraviesa la Nación.

3.- Las modificaciones y reformas al texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en materia de educación obedecen a las demandas de los gobernados y dan fe del interés de los gobernantes en hacer de la educación, vertida en normas jurídico-positivas, el vehículo para que México perpetúe su fisonomía y acreciente y continúe su ser colectivo; así las disposiciones constitucionales sobre educación han sufrido las alteraciones que va marcando el momento histórico determinado en que se adoptan.

4.- El Sistema Federal Mexicano de 1917 significó formalmente la creación de dos órdenes jurídicos: el Federal y el Local, distinguiéndose dentro de este último los Estados y los Municipios, y surgiendo las tres instancias de gobierno que permiten

a la comunidad mantener contacto con sus gobernantes, participando en sus decisiones y fomentando la vida democrática del país.

5.- Principio operativo común de todo sistema verdaderamente federal es la distribución de competencias que implica una difusión real de poderes entre varios centros sustancialmente autosuficientes. En tal virtud nuestra Constitución enumera todas las atribuciones del Poder Federal, de manera que las no mencionadas se sitúan dentro de la competencia de las autoridades locales, estableciendo así un sistema estricto en cuanto al ámbito de los poderes Federal y Locales.

6.- De igual forma la Carta Magna contempla las facultades concurrentes que son aquellas en las que sobre una misma competencia pueden ejercitar tanto la Federación como los Estados, siendo las facultades concurrentes un decisivo impulso para la descentralización.

7.- En México existe en definitiva concurrencia en materia educativa, sin embargo su ejercicio se otorga en forma restringida, ya que si bien el artículo 3° constitucional determina que la educación se impartirá por el Estado - Federación, Estados y Municipios-, la fracción IX establece que el Legislativo Federal, a través del Congreso de la Unión expedirá las leyes destinadas a distribuir convenientemente la función social educativa entre los tres órdenes de gobierno referidos. La tesis se reafirma en la fracción XXV del artículo 73° del mismo ordenamiento, situación por la que en vez de considerarse a la educación como una facultad concurrente de tipo restringido ha propiciado la centralización de su ejercicio en el Gobierno Central o Federal.

8.- La centralización educativa se ha venido dando como un fenómeno de concentración excesiva de poder en el que los órganos federados del Estado acumulan facultades y atribuciones con menoscabo de las formas políticas locales o regionales. La centralización educativa encuentra su base más sólida en la propia Constitución que confiere al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso Federal amplísimas facultades. La centralización administrativa se proyectó durante muchos años por vía de la Secretaría de Educación Pública, pirámide en cuyo vértice superior estaba el Presidente de la República.

9.- Esta tendencia centralizadora que es resultado de un proceso largo y constante con muchos años de gestación, no sólo no ha superado la posibilidad de sustentarse como el modelo más apto para el desarrollo nacional, sino que, por el contrario, ha producido efectos negativos derivados en problemáticas diversas que van de la mano con el abismo que nos conduce a grados inaceptables e irrazonables de productividad e ineficiencia en la gestión pública, propiciando conductas inconvenientes al interés público.

10.- Sin embargo, para fortuna del pueblo de México, el actual régimen se ha propuesto revertir la tendencia centralizadora mediante la estructuración de un sistema descentralizado de competencias que nos llevará a una reestructuración cabal del sistema educativo.

11.- Se entiende entonces a la descentralización educativa como un postulado real y firme de la voluntad política de gobernantes y gobernados, siendo la descentralización en conse-

cuencia un asunto relacionado con el poder y que implica la distribución y ejercicio real de competencias y la participación de las Entidades Federativas que asociadas colaboren en la formación de la voluntad y decisiones del Gobierno Federal.

12.- La descentralización como técnica jurídica susceptible de ser aplicada en nuestro régimen permite que al inscribir la al ámbito concreto de la educación, nos lleve a la descentralización educativa como parte de la estrategia global del Sistema - dentro del firme postulado de la Descentralización de la Vida Nacional, concebida esta última como las actitudes y decisiones que permitan un desarrollo social más equilibrado, justo y equitativo de la Nación en todos sus órdenes.

13.- Dentro de la descentralización educativa como género, hemos distinguido a la descentralización propiamente dicha de la desconcentración y las modalidades específicas que cada una de ellas nos brinda para comprender totalmente esta estrategia.

14.- La descentralización educativa no debe entenderse - como un acto aislado del Gobierno, no es un instante o un momento sino todo un proceso gradual y meditado que debe proseguirse con decisión y realismo, sin prisas que sean peligrosas logrando una verdadera distribución en el ejercicio de la facultad educativa - mediante la coordinación y concertación de acciones entre las tres instancias de gobierno en un esquema de organización descentralizado basado en la cooperación y corresponsabilidad.

15.- Primeramente la coordinación debe darse entre la Federación y los Estados, para que éstos determinen después la participación que corresponda a los municipios interesados y poder -

definir las directrices que cada caso requiere en el órden jurídico, impulsandose de esta forma la descentralización política de funciones dentro del Convenio Unico de Desarrollo.

16.- El Gobierno Federal ha instrumentado los medios para coordinar esfuerzos a través de diversos mecanismos en los que efectivamente se sigue un proceso gradual para lograr de una manera conjunta con cada Entidad Federativa la consecución de las acciones tendientes a obtener mayores niveles de progreso en materia educativa cuyos resultados todavía están por verse, aún cuando las fases se han venido siguiendo, por ello es claro que la descentralización no ataca al Régimen Federal sino que por el contrario lo complementa y refuerza admirablemente, ya que conlleva la garantía explícita de que prevalecerán los principios que para la educación determina el artículo 3° constitucional.

17.- Por el momento es fundamental que prevalezcan los principios rectores y normativos que señala el Gobierno Central, pero conforme se avance en el proceso de descentralización educativa, la facultad rectora deberá irse disminuyendo hasta convertirse en una facultad de inspección y auxilio, de lo contrario, los esfuerzos, medidas y pasos que se han instrumentado para lograr que la facultad educativa se ejerza en forma concurrente, habrán sido en vano.

18.- Será necesario también idear los mecanismos que permitan regular las relaciones del Estado para con el Magisterio ya que en la medida en que avance el proceso de descentralización educativa el régimen jurídico del factor humano deberá adecuarse para que sean las Entidades Federativas las encargadas de normar

las relaciones jurídicas del personal que preste sus servicios en el sector educativo.

19.- Recordemos que la descentralización educativa es un proceso gradual que se está intentando en la práctica, susceptible de modificarse, cuyas variantes deberán implementarse en la medida que ésta avance. Existe la voluntad política para llevarla a cabo, contribuyamos entonces a hacerla una realidad, si se equivoca el rumbo podrá enderezarse, pero el objetivo debe de permanecer inalterable, lograr el desarrollo armónico de las facultades concurrentes, dentro de las que la educación podría ser la pauta a seguir en muchas otras materias.

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION CONSULTADA

Acuerdo de Coordinación que celebran el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Estado de " cualesquiera entidad federativa de la República"; en Diario Oficial de la Federación, México D.F., publicados a partir de septiembre de 1984

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Edición de la Secretaría de Gobernación, México 1983 y 1986.

Convenio Unico de Desarrollo que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de... ; en Diario Oficial de la Federación, México D.F., publicados a partir de abril de 1983 y reformados cada año. Versión 1985..

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Régimenes Revolucionarios; Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.

Ley Federal de Educación; en Diario Oficial de la Federación, México D.F., tomo CCCXXI, N°20, 29 de noviembre de 1973.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; s/n de ed., Compilación jurídica de la Secretaría de Programación y Presupuesto, tomo I, 1984.

Decreto por el que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el Marco de los Convenios Unicos de Desarrollo para establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa ; en Diario Oficial de la Federación, México D.F., tomo CCCLXIX, N°27, 8 de agosto de 1983.

Decreto por el que se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública; en Diario Oficial de la Federación, México D.F., tomo CCCXCI, N°30, 9 de agosto 1985.

Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal; en Diario Oficial de la Federación, México D.F., tomo CCCLXXII, N°14, 20 de marzo de 1984.

PUBLICACIONES PERIODICAS
CONSULTADAS

El Gobierno Mexicano; Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, N°20, Julio 1984; N°21, Agosto 1984; N°24 Noviembre 1984.

O B R A S C O N S U L T A D A S

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL: Teoría General del Derecho; 3a. ed., Edit. Porrúa, México, 1976.
- ALVEAR ACEVEDO, CARLOS: La Educación y la Ley. La Legislación en Materia Educativa en el México Independiente; 3a. ed., Edit. Jus, México, 1978.
- ARCE GURZA, FRANCISCO: En Busca de una Educación Revolucionaria 1924-1934. Ensayo sobre Historia de la Educación en México; El Colegio de México, México, 1981.
- BONIFAZ CHAPOY, Et. alii: El Federalismo en sus aspectos educativos y financieros : primera edición, UNAM, México, 1976.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO: Derecho Constitucional Mexicano; 3a. ed., Edit. Porrúa México 1976.
- CARPISO, JORGE: Estudios Constitucionales; 2a. ed., UNAM, México 1983.
Federalismo en Latinoamérica; 1a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1973.
La Constitución Mexicana de 1917; 4a. ed., UNAM, México 1980.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL: Descentralización y Desconcentración; Comisión de Estudio para la Modernización de la Administración Pública, IEPES, México 1982.
- DIAZ GONZALEZ, TANIA: El Derecho a la Educación; 1a. ed., Edición es Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1973.
- FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo; 22a. ed., Edit. Porrúa, México, 1982.
- GANAS TORRUCO, JOSE: El Federalismo Mexicano; 1a. ed., Secretaría de Educación Pública, SEP/ SETENTAS, México, 1975.
- HERRERA Y LASSO, MANUEL: Estudios Constitucionales; segunda serie, Edit. Jus, México, 1964.
- LARROYO, FRANCISCO: Historia Comparada de la Educación en México; 14a. ed., Edit. Porrúa, México 1980.
- LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1970-1976: Secretaría de la Presidencia, México tomo IV, 1973-1974.

- PODER EJECUTIVO FEDERAL: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; Secretaría de Programación y Presupuesto, 1a. edición, México, 1983.
- RABASA, EMILIO O. Y CABALLERO, GLORIA: Mexicano: Esta es tú Constitución; 4a. ed., Camara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LI Legislatura, México, 1982.
- ROBLES, MARTHA: Educación y Sociedad en la Historia de México; 3a. ed., Edit. Siglo XXI, México 1979.
- REYES HERODES, JESUS: Discursos 1983; Secretaría de Educación Pública, México, 1984.
- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA: Programa Nacional de Educacción, Cultura, Recreación y Deporte; México 1984.
- SERRA ROJAS, ANDRES: Derecho Administrativo; 12a. ed., tomo I, Edit. Porrúa, México 1983.
- SOLANA, FERNANDO Y CARDIEL REYES, RAUL: Historia de la Educación Pública en México; 1a. reimpresión, SEP/F.C.E., México, 1982.
- TENA RAMIREZ, FELIPE: Derecho Constitucional Mexicano; 18a. ed., Edit. Porrúa, México, 1981.
- Leyes Fundamentales de México 1808-1973; 5a. ed., Edit. Porrúa, México, 1973.
- URIBE GONZALEZ, HECTOR: Teoría Política; 3a. ed., Edit. Porrúa, México, 1980.