

285  
1990.04  
AUTOLIBRO AL 30



# Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Aragón  
Escuela de Derecho

NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO DE LA  
CREACION DE LAS ESCUELAS EDUCATIVAS A  
PARTIR DE LA FRACCION XII DEL ARTICULO  
123 DE LA CONSTITUCION MEXICANA.

**T E S I S**

Que para aspirar al título de:  
**LICENCIADA EN DERECHO**  
Presenta la pasante:

**Blanca Aurora Pérez Guzmán**

México, D. F.

**FECHA DE ORIGEN**

1990



## **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.

**INDICE**

**CAPITULO I****ANTECEDENTES HISTORICOS**

- 1.1 La fracción XII del artículo 123 de nuestra Constitución
- 1.2 Implantación de la primera Escuela Artículo 123 Constitucional en México

**CAPITULO II****EVOLUCION DE LAS ESCUELAS ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL**

- 2.1 Disposiciones legales para la creación de las escuelas Artículo 123 Constitucional
- 2.2 Procedimiento para la formulación de convenios entre la Secretaría de Educación Pública y la empresa sostenedora
- 2.3 Resolución administrativa para el establecimiento de las escuelas Artículo 123 Constitucional

**CAPITULO III****MARCO JURIDICO DE LAS ESCUELAS ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL**

- 3.1 La Constitución como norma reguladora de las escuelas Artículo 123 Constitucional
- 3.2 La intervención de la Administración Pública en las altas y las bajas de las escuelas Artículo 123 Constitucional

**CAPITULO IV****LA LEY FEDERAL DE EDUCACION EN LA REFORMA EDUCATIVA**

- 4.1 La descentralización educativa
- 4.2 La reforma educativa como fundamento filosófico-jurídico para la creación de las escuelas en el Artículo 123

**CONCLUSIONES****BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

## Justificación

Con frecuencia se ha dicho que la realización de un trabajo académico se justifica en la medida en que el tema al que se refiera tenga relación con un asunto de interés para una porción significativa de la sociedad. Desde este punto de vista, no habría duda de que el presente trabajo se justifica plenamente.

Nuestro país, como toda sociedad humana, ha vivido en constante transformación, aun desde que era posesión prehispánica. Con la llegada de los españoles, para bien o para mal, las transformaciones se aceleraron, a tal punto que la época colonial significó un proceso de mestizaje en todos los aspectos, a la vez que las inevitables influencias políticas, sociales, económicas y culturales de todos los confines también surtían su efecto.

Es la influencia cultural que vive la Nueva España la que da lugar a los enfoques jurídicos y constitucionales que habrán de imperar en lo sucesivo.

Sin embargo, en el México independiente las influencias externas, expresadas fundamentalmente en la cuestión liberal, adoptan características peculiares. Así, los liberales se dividen en dos grandes bandos: los ortodoxos (que bien podríamos llamar

"liberales-conservadores") y los heterodoxos, que finalmente se imponen.

¿Cuál era la diferencia esencial entre estos dos grandes bandos? Para Jesús Reyes Heróles, la diferencia estribaba en que el liberalismo ortodoxo conservaba incólume el enfoque economicista, de excesiva predilección por las libertades económicas (propiedad, sobre todo), abanderado por Adam Smith y David Ricardo, mostrando así su casi nula preocupación por los "aspectos espirituales" del liberalismo.

Por su parte, el liberalismo heterodoxo se caracterizaba por dar mayor importancia a esos aspectos espirituales, anteponiéndolos a la búsqueda de garantías puramente económicas. Reyes Heróles denomina a este enfoque "liberalismo social".

Fue el liberalismo social, sazonado por una significativa influencia de los políticos estadounidenses, el que vino a ganar la batalla y, en consecuencia, a predominar en todos los documentos jurídicos generados a partir del siglo pasado. Ya estaba en germen en la Constitución de Apatzingán y se consolidó conforme avanzaba el siglo.

La propia Revolución de 1910 debe considerarse un remanente de ese liberalismo social, expresado fundamentalmente en las demandas de

quienes se enrolaron en las filas armadas y en el articulado de la Constitución de 1917, sobre todo en sus artículos 3o., 27o. y 123. Estos últimos son expresión pura del liberalismo social, cuya continuación podríamos encontrar en casi todas las administraciones federales, excepto en las que encabezaron Miguel Alemán y Miguel de la Madrid.

En lo que se refiere al tema de este trabajo, consideramos que los contenidos de los artículos 3o. y 123 (fracción XII) se encuentran estrechamente interrelacionados. El primero busca garantizar la educación básica, con rasgos liberales, para todos los mexicanos; el segundo, hacer que esa educación se extienda a los trabajadores de las empresas particulares.

El tema de este trabajo es de suma trascendencia, precisamente porque tiene relación con la evolución histórica del país y con la legítima aspiración -jurídica y social- de los trabajadores al bienestar.

### Objetivo

El objetivo central de esta tesis es analizar la naturaleza jurídica de la existencia de las escuelas Artículo 123 Constitucional, creadas

durante la gestión de Narciso Bassols al frente de la Secretaría de Educación Pública. Desde luego, en este punto será necesario recurrir a un enfoque interdisciplinario, pues, para todos los efectos, en la creación y la operación de las mencionadas escuelas tienen que ver la Administración Pública (como teoría y como estructura) y el Derecho, además de las consideraciones relacionadas con el enfoque pedagógico y sociológico situado detrás de la creación de aquellos planteles.

#### Desarrollo de este trabajo

Para lograr sus propósitos, este trabajo consta de esta introducción, cuatro capítulos y un apartado de conclusiones.

El primer capítulo hace referencia a los antecedentes históricos del artículo 123 y, particularmente, de su fracción XII, en la que se hace referencia a las escuelas objeto de esta tesis.

En el segundo capítulo se habla de la evolución administrativa y jurídica de las escuelas Artículo 123 Constitucional (disposiciones legales y convenios y resoluciones administrativas para su creación).

Objeto del tercer capítulo es analizar el marco jurídico de las

escuelas a las que se refiere este trabajo.

En el cuarto capítulo se hace referencia a la Ley Federal de Educación en el marco de la reforma educativa que da lugar a la creación de las escuelas Artículo 123 Constitucional.

Como se requiere en todo trabajo de esta naturaleza, en la parte final se presenta un apartado de conclusiones y una relación de las fuentes que fueron consultadas para elaborarlo.

**CAPITULO I**  
**ANTECEDENTES HISTORICOS**

### 1.1 La fracción XII del artículo 123 de nuestra Constitución

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, por excelencia, expresión de la tradición del liberalismo social en nuestro país. Como bien lo han asentado diversos autores, los legisladores de 1917, sin ser juristas en su mayoría, estaban profundamente calados por sentimientos de justicia social.

Como antecedentes históricos de este artículo valga decir que es sobradamente conocido el estado de cosas imperante en nuestro país antes de 1910, situación que dio lugar al movimiento armado de 1910. Las condiciones de trabajo eran verdaderamente terribles: largas y agotadoras jornadas, de catorce o más horas, a cambio de un salario miserable que, por lo mismo, hacía necesario que mujeres y menores pasaran a engrosar la fuerza de trabajo, desde luego en peor situación que el hombre adulto y en franca lucha contra éste para disputarle los puestos, ya que, como puede comprenderse fácilmente, el afán de lucro de los empresarios los llevaba a contratar la mano de obra más barata y menos exigente; carencia absoluta de prestaciones de cualquier índole; ausencia de medidas de higiene y seguridad en los centros de trabajo; inexistencia de derecho a un descanso semanal remunerado; pago del salario en especie o por medio de bonos para comprar productos en las "tiendas de raya", que eran

propiedad de los mismos empresarios y con lo cual éstos cerraban el ciclo de la explotación.

Para remediar esa situación anómala, el Constituyente de 1917 se propuso reglamentar las relaciones entre el trabajo y el capital, mediante la tutela de los derechos de los trabajadores.

A manera de glosa del artículo 123 en su versión actual, diremos que consta de dos grandes apartados; el A, que regula las relaciones entre la empresa privada y sus trabajadores, y el B, que hace lo propio entre el Estado y sus empleados.

Los contenidos más significativos del apartado A son los siguientes:

- Jornada máxima de ocho horas, con un régimen especial para el trabajo nocturno.
  
- Prohibición de emplear a menores de 14 años, pues se parte del supuesto de que antes de esa edad el individuo está insuficientemente formado (en todos los aspectos) y que, por tanto, su participación en el proceso productivo sería, además de prematura, lesiva para su formación física y mental a largo plazo.

- Para los mayores de catorce años, pero menores de 16, se dispone una jornada máxima de seis horas, que en ningún caso podrá ser más allá de las diez de la noche.
- Se impone la obligación para los patrones de otorgar un día de descanso semanal remunerado.
- Se conceden diversas protecciones especiales a la mujer en la última fase del embarazo, en los días del parto, y cuando alimente lactantes.
- Se establece el salario mínimo.
- Asimismo, el artículo 123 establece el principio de que, a trabajo igual, debe otorgarse salario igual.
- Se ordena el reparto de utilidades.
- Las horas extras serán pagadas de acuerdo con normas especiales.
- Mediante el INFONAVIT, los patrones están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas.
- Se obliga a los patrones a proporcionar capacitación y

adiestramiento a sus trabajadores.

- Los trabajadores incapacitados por accidentes de trabajo recibirán una indemnización y una pensión.
- Se reconoce la existencia de los sindicatos y el derecho de huelga.
- El artículo en cuestión establece toda una estructura jurídica y administrativa para tutelar la defensa de los trabajadores.
- Se ordena la expedición de la Ley del Seguro Social

En términos generales, el apartado B establece las mismas prerrogativas que el A, que acabamos de reseñar; por eso no lo glosaremos aquí.

Como puede apreciarse, la orientación del contenido del artículo 123 de la Constitución es eminentemente social, y esta orientación ha tendido a agudizarse con el paso del tiempo, de tal manera que con frecuencia los empresarios se han quejado de que la legislación laboral mexicana, emanada de este artículo, tiene inclinaciones "socializantes".

Como ya lo señalamos en páginas anteriores de este trabajo, la expresión social de nuestra Constitución se encuentra, ante todo, en los artículos 30., 27 y 123. Hay un punto de contacto entre ellos, pues mientras que el artículo 27 regula las funciones del capital (propiedad privada) y las sujeta a los dictados del interés público, el artículo 123 tutela los derechos de los trabajadores (quienes prestan sus servicios al capital) y, por su parte, mientras el artículo 30. señala las características que debe tener la educación que imparta el Estado, el artículo 123, en su fracción XII, estipula la obligación de los patrones, en determinados casos, de fundar escuelas para sus trabajadores. A estas escuelas se les conoce con el nombre de Escuelas Artículo 123 Constitucional.

En la versión del artículo 123 que aprobó el Constituyente de 1917, la fracción XII decía:

XII. " En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que deberán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de

trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.<sup>1</sup>

De acuerdo con la tendencia que, en general, se ha observado en el artículo 123 y en todo el texto constitucional, la versión transcrita se ha extendido considerablemente, para quedar como sigue:

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esa obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y

---

<sup>1</sup>Trueba Urbina, Alberto. El artículo 123. Edición del autor. México, 1943. p. 376.

de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo 1o. de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación. Publicaciones del Diario Oficial de la Federación. México, 1983. pp. 129-130.

No es aventurado señalar, tras una somera observación, que el peso específico del rubro "escuelas", ha disminuido en la versión vigente. Tal vez se deba a que el tema se ha diluido en medio de ese mar de texto que caracteriza al artículo 123 (prácticamente un reglamento dentro de la Constitución) o a que el Estado mexicano ha optado por intentar resolver la cuestión educativa por otros caminos.

Sea como fuere, la trascendencia de que en el renglón laboral se prevean obligaciones educativas, es indudable.

En este punto cabe señalar que "ningún precepto de la Constitución ha sido más discutido que el artículo 123. Y lo seguirá siendo, porque se trata de un ordenamiento en constante efervescencia, como que la declaración de principios que contiene obedece a la vigencia perpetua de las necesidades de la clase laborante. En este orden de ideas, podemos decir que el Constituyente no sospechó su alcance en la práctica, pero sí tuvo conciencia plena de lo que se proponía: la consagración en el Código supremo de disposiciones tutelares de la clase trabajadora.

"Cuando una ley es realmente producto de la vida, como ocurre con el artículo 123, siempre será discutida en la dialéctica humana y en la medida que imponga el ritmo de la vida. Porque son siempre las necesidades de ésta, las que influyen no sólo en la producción del Derecho sino en la interpretación racional del mismo.

"El artículo 123...revela la fórmula jurídica en que se plasmó el anhelo de reivindicación de un Derecho justo y humano, esencialmente social, en favor del proletariado. Por tanto, en cada disposición del artículo 123, la reflexión debe atenerse a su espíritu protector de los obreros, más que a su redacción literal..."<sup>3</sup>

En nuestros días, prácticamente todos los autores de Derecho Constitucional, y aun los que ejercen en el campo del Derecho Laboral, consideran que la parte relevante de la fracción XII tiene que ver con la vivienda y no con la educación. Esto se deduce tanto de que casi ninguno se refiere a la mención de la escuela en dicha fracción, como a que quienes se refieren a ella la minimizan.

Dados los antecedentes que hemos mencionado en este apartado, procedamos a hablar de las escuelas Artículo 123 Constitucional.

#### 1.2 Implantación de la primera escuela Artículo 123 Constitucional

Una de las principales preocupaciones del Constituyente de 1917 fue crear la infraestructura legislativa necesaria para combatir el gran

---

<sup>3</sup>Trueba Urbina, Alberto. Op. cit., pp. 393-394.

rezago educativo que, sobre todo en perjuicio de las grandes masas, habían dejado siglos de dominación, primero española y luego criolla.

Por tanto, se trató de obrar en consecuencia al dar al artículo 3o. una orientación eminentemente social. Sin embargo, se consideró que esto podría no ser suficiente y por ello, en el artículo que regiría al Derecho laboral, el 123, considerando que los trabajadores habían sido los principales afectados por el rezago en la educación, se incluyó una referencia a la cuestión educativa. En el apartado anterior vimos cómo quedó redactado el artículo 123 en 1917 y cómo se encuentra ahora. En su oportunidad hicimos la observación de que la referencia a las escuelas en el artículo 123 ha perdido peso específico en la versión que se encuentra vigente. De hecho, el Estado ha dejado de prestar atención a ese asunto.

Aun cuando las escuelas 123 estaban previstas desde 1917, fue hasta la época en que Narciso Bassols (1931-1934) se encarga de la Secretaría de Educación Pública, "cuando se inicia la etapa definitoria de la administración educativa revolucionaria. Político honesto y de gran capacidad de trabajo, Bassols reglamentó las actividades de la Secretaría. Además, trató de hacer viables los preceptos constitucionales en materia de educación. Logró que se cumpliera el artículo 123 (fracción XII), que ordena el establecimiento de escuelas a costa de las negociaciones agrícolas. Creó las escuelas fronterizas, para evitar que los mexicanos

recibieran su educación elemental en países extranjeros. En fin, planteó la necesidad de reformar el artículo 3o. constitucional, tratando de imprimir a la educación una orientación socialista."<sup>4</sup>

No fue casualidad que Bassols se encargara de dar vigencia al contenido educativo de la fracción XII del artículo 123. Bassols tenía una formación marxista, que fue precisamente la que lo orilló a dejar el puesto, ante las reiteradas y crecientes quejas de las "buenas conciencias" del país por la orientación socializante de la educación pública.

Como lo señala Isidro Castillo, "en su empeño de difundir la educación entre las masas campesinas la Secretaría <de Educación Pública> había recurrido con anterioridad a la creación de las llamadas escuelas de circuito, sostenidas por las comunidades. Pero como éstas no prosperaron ni dieron los resultados que se esperaban, el gobierno tuvo que recurrir a otras medidas más eficaces para resolver el problema de la falta de escuelas.

"El artículo 123 impone a las negociaciones industriales, agrícolas, mineras o de otra especie de trabajo, entre otras obligaciones, la de crear y sostener escuelas para los hijos de sus

---

<sup>4</sup>Secretaría de Educación Pública. México y la cultura. México, 1961. p. 778.

trabajadores."<sup>5</sup> Pero como esta obligación sólo corresponde, según la ley, a aquellas empresas establecidas a más de tres kilómetros del centro de población más inmediato que cuenta con escuela oficial, resultó que sólo afectaba a las negociaciones asentadas en el campo, es decir, a las haciendas de entonces. Esto ocurría precisamente cuando, como resultado de la aplicación de la Reforma Agraria, las haciendas tendían a desaparecer. En cambio, las empresas industriales, ubicadas casi siempre en las ciudades, quedaban exentas de toda obligación. Esto ocurría también, precisamente, cuando el país se orientaba de manera definitiva hacia la industrialización.

Lo anterior denotaba una falla evidente de la Constitución y una falta de previsión en el Constituyente.

De acuerdo con Isidro Castillo, "otra falla notoria de la Constitución, fue la de conceder la facultad de reglamentar el artículo en cuestión a los Estados, así como velar por el cumplimiento de las disposiciones derivadas de la Ley Fundamental. Bien fuera por indiferencia o por manejos inescrupulosos, era frecuente el caso de que el precepto constitucional no se cumpliera. En vista de esto, fue reformada la Constitución a fin de retirar a los Estados aquella facultad de reglamentar el Artículo 123 y de

---

<sup>5</sup>Castillo, Isidro. México y su revolución educativa. (Edición mutilada, sin más datos visibles). p. 353.

velar por su cumplimiento. Esto significaba que la Secretaría de Educación adquiriría la jurisdicción sobre estas escuelas, así como el derecho y la obligación de obligar <sic> a los patronos a establecerlas y sostenerlas, so pena de ser multados y embargados."<sup>6</sup>

Narciso Bassols, después de que se introdujo la reforma que restituyó a la Federación la facultad de reglamentar el contenido del artículo 123, cuya correspondiente Ley del Trabajo fue promulgada durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, emprendió la tarea de ejercer toda la presión posible sobre los patronos reacios a cumplir con la obligación educativa que les imponía la ley, y así logró, no sin muchas dificultades para los maestros participantes en esta misión y para los propios campesinos beneficiarios, fortalecer y consolidar el sistema que se conoce como Escuelas del Artículo 123 Constitucional. A fines de 1934, año en que se funda la primera escuela, ya había 2 069 establecimientos de ese tipo, sostenidos en su totalidad por las empresas privadas.

Tenemos, pues, un panorama de las condiciones y del momento en que se estableció la primera Escuela Artículo 123 Constitucional.

---

<sup>6</sup> Ibidem, pp. 353-354.

En el siguiente capítulo nos referiremos a la evolución de las escuelas de las que trata el presente trabajo.

**CAPITULO II****EVOLUCION DE LAS ESCUELAS ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL**

Es un hecho elemental que la masa  
campesina constituye el nervio  
económico y la reserva vital de  
la nación y que si esta masa apenas  
sobrevive...la nación está condenada  
a la miseria económica y biológica y,  
tarde o temprano, a la ruina.

DECLARACION DE LA SEP. 1933.

## 2.1 Disposiciones legales para la creación de las escuelas Artículo 123 Constitucional

Como ya dijimos en el capítulo anterior, por razones naturales, fallas en la concepción jurídica y deficiencias de prevision, las escuelas Artículo 123 acabaron siendo escuelas rurales situadas en medio de las haciendas, ya por entonces decadentes. Todavía no se avizoraba niinguna perspectiva de industrialización en el campo. Esta sólo tenía lugar, a marchas aceleradas, en las ciudades, y como en éstas abundaban las escuelas, la "regla de los 3 kilómetros" no se cumplía y los empresarios urbanos quedaban, así, exonerados de la obligación de constituir las escuelas a las que se referían tanto la Constitución como la Ley del Trabajo. Por tanto, en un campo que languidecía por los efectos de la Reforma Agraria, el Estado emprendía una acción educativa de corte eminentemente rural, por medio de las escuelas artículo 123.

En una conferencia pronunciada en 1932, Narciso Bassols señalaba:

Para justificar la reiterada preocupación de todos los educadores, hombres de estudio y gobernantes de México por la educación rural, basta tomar en cuenta que aparte de cualquiera otra circunstancia, existe esta que es decisiva: La que

concerne a más de las tres cuartas partes de la población y afecta de tal manera el proceso general de nuestra vida económica y política, que no es posible tratar de resolver seriamente ninguna de las cuestiones importantes de nuestra nación sin tomar en cuenta el estado económico y cultural de nuestro campesino; por otra parte, se realiza más la trascendencia del programa que nos ocupa al observar que México es un país agrícola y que por lo mismo está supeditada a la marcha general de su vida, al desenvolvimiento y las posibilidades de nuestra agricultura.<sup>7</sup>

En las condiciones descritas por Bassols era justificable y hasta loable que las escuelas Artículo 123 Constitucional hubiesen quedado en simples escuelas rurales, pues de ese modo, con el auxilio de la legislación laboral, se fortalecía la enseñanza en el campo, tan rezagada y a la vez tan importante para el futuro del país.

Para dar congruencia a esa situación, las disposiciones legales acerca de la operación de las escuelas Artículo 123 estaban encabezadas por el propio artículo, en su fracción XII y, particularmente, en el párrafo que dice:

---

<sup>7</sup>Bassols, Narciso. "Conferencia sustentada en el Seminario de México." En: El maestro rural. Tomo I. Número 11. 1o. de agosto de 1932. México. Secretaría de Educación Pública.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad...<sup>8</sup>

La Ley Federal del Trabajo también es parte de las disposiciones legales que rigen la operación de las escuelas Artículo 123 Constitucional. Así, el artículo 132 de esta Ley, al hablar de las obligaciones de los patrones, en su fracción XII señala:

Establecer y sostener las escuelas "Artículo 123 Constitucional", de conformidad con lo que dispongan las leyes y la Secretaría de Educación Pública...<sup>9</sup>

Como la Ley Federal del Trabajo remite a la Ley Federal de Educación, conviene señalar aquí que la referencia de esta última a las escuelas Artículo 123 Constitucional se encuentra en los artículos 57, 58 y 59. El artículo 57 establece:

Las negociaciones o empresas a que se refiere la fracción

---

<sup>8</sup> Constitución Política de los... Op. cit., p. 130.

<sup>9</sup> Ley Federal del Trabajo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1984. p. 79.

XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están obligadas a establecer y sostener escuelas cuando el número de educandos que las requiera sea mayor de veinte. Estos planteles quedarán bajo la dirección técnica y administrativa de la Secretaría de Educación Pública.<sup>10</sup>

Como puede apreciarse, en el artículo 57 se señala el primer requisito que deben reunir las escuelas a las que se refiere este trabajo: 20 educandos como mínimo. Asimismo, se señala claramente que su administración dependerá de la Secretaría de Educación Pública. Por su parte, el artículo 58 de la Ley Federal de Educación señala:

Las escuelas que se establezcan en cumplimiento de la obligación prevista en el artículo anterior, contarán con edificio, instalaciones y demás elementos necesarios para realizar su función, en los términos que señale la Secretaría de Educación Pública.

El sostenimiento de dichas escuelas comprende la

---

<sup>10</sup> Normas fundamentales. Secretaría de Educación Pública. México, 1978. ppp. 28-29.

obligación patronal de proporcionar las aportaciones para la remuneración del personal y las prestaciones que dispongan las leyes y reglamentos, que no serán inferiores a las que otorgue la Federación en igualdad de circunstancias.<sup>11</sup>

En esencia, la responsabilidad de los patrones en lo que se refiere a las escuelas que son tema de esta tesis, es de índole económica, puesto que, como ya se dijo, la administración y los lineamientos pedagógicos son responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública.

El artículo 59 de la Ley Federal de Educación precisa:

La Secretaría de Educación Pública podrá celebrar con los patrones convenios para el cumplimiento de las obligaciones que señalan los artículos 57 y 58 de esta Ley.<sup>12</sup>

El propósito fundamental de Narciso Bassols sigue en pie, al menos en la letra legal. No se olvide que, al tomar posesión de la Secretaría de Educación Pública, el mencionado funcionario se había

---

<sup>11</sup> Ibidem, p. 29.

<sup>12</sup> Idem.

propuesto cumplir tres objetivos fundamentales:

- a) Imprimir a la escuela un sistema igualitario.
- b) Darle carácter de integral y único, federalizando definitivamente la enseñanza y controlando totalmente la escuelas Artículo 123 Constitucional.
- c) Hacer de la escuela primaria una escuela proletaria que refleje claramente los ideales de las clases obrera y campesina.<sup>13</sup>

Puede apreciarse que la legislación vigente en lo que se refiere a las escuelas Artículo 123 es congruente con aquel viejo espíritu. Lo que ocurre ahora es que las condiciones del país han cambiado. El Estado ha encontrado o preferido otros caminos para atender en materia educativa a la población del campo.

Con lo expuesto queda completo el panorama de las disposiciones legales relacionadas con la operación de las escuelas Artículo 123.

2.2 Procedimiento para la formulación de convenios entre la Secretaría de Educación Pública y la empresa sostenedora

---

<sup>13</sup>Véase: Monroy Huitrón, Guadalupe. Política educativa de la Revolución, 1910-1940. Colección Cien de México. Secretaría de Educación Pública. México, 1985. p. 40.

Es necesario decir en este punto que las escuelas Artículo 123 Constitucional son prácticamente inexistentes en nuestros días, por diversas razones que a continuación explicaremos y que justifican la ausencia de un procedimiento definido para su creación.

En primer lugar, el Estado mexicano ha encontrado otros caminos para llevar la educación al medio rural.

En segundo lugar, el problema nacional de analfabetismo ya no es tan grave como lo era cuando Bassols era secretario de Educación y decidió llevar hasta sus últimas consecuencias la aplicación de la fracción XII del apartado A del artículo 123 en lo que se refiere a la educación.

La educación de los trabajadores se ha visto fortalecida por otros caminos y ya no es tan necesaria como antaño, debido, como ya señalamos, a que el analfabetismo formal en adultos -que ahora ha sido sustituido por una especie de analfabetismo funcional generado por los medios de comunicación electrónicos y por las historietas- está en vías de extinción.

En cuarto lugar, los patrones se han visto más bien obligados en los últimos tiempos, por su propia conveniencia, a cumplir con el precepto del artículo 123 que les ordena proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores, para el mejor desempeño de sus

funciones. Es decir, el enfoque de la educación de los adultos se ha vuelto más pragmático.

Por otra parte, es necesario hacer notar que la creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, dada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1975, vino a llenar definitivamente el vacío que existía en ese campo.

En realidad, lo que ha sucedido en la práctica es que el mencionado Instituto se ha puesto a cargo, en coordinación con las autoridades de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de celebrar convenios especiales con patronos, para la creación de escuelas que, a la vez que están orientadas a la alfabetización de adultos, actúan combinando ese objetivo con el de proporcionar capacitación y adiestramiento.

La Ley Nacional de Educación para Adultos, sustento legal del mencionado Instituto, no menciona entre las atribuciones de éste la ejecución de los mandatos legales en lo relacionado con las escuelas Artículo 123 Constitucional, pero en la práctica aquellas atribuciones han quedado en manos del Instituto y, las escuelas Artículo 123, reducidas a convenios mediante los cuales los patronos se comprometen a otorgar a ese organismo las facilidades necesarias para que lleve a cabo las tareas de alfabetización y educación en

general que la Ley le encomienda.

No existe, pues, en resumen, un procedimiento claro, explícito y definido para la creación de las escuelas a las que se refiere este trabajo.

### 2.3 Resolución administrativa para el establecimiento de las escuelas Artículo 123 Constitucional

En la Circular número IV-4-15, del 23 de enero de 1934, girada por el Departamento de Educación Rural de la Secretaría de Educación Pública a los inspectores generales, directores de educación e inspectores instructores, se alertaba a estos destinatarios diciéndoles que la decisión federal de asumir el control de las escuelas Artículo 123 Constitucional era de mucha trascendencia, porque, decía:

Existen numerosos centros de población que son, núcleos de trabajadores de una empresa minera, comercial o de otra especie, cuyos trabajadores, por su número, llegan a constituir verdaderas ciudades, formadas con motivo y alrededor del trabajo que la empresa realiza. En estos casos sería sumamente perjudicial para los intereses de la educación eximir a los capitalistas de la obligación de

abrir y sostener escuelas...<sup>14</sup>

Así se les instaba para que no tuvieran óbice en hacer las declaratorias necesarias para que determinados patrones, que respondieran a las características señaladas en las leyes del Trabajo y Federal de Educación, fueran obligados a fundar los planteles educativos prescritos.

En términos jurídicamente estrictos, en la actualidad corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la declaración administrativa de que un determinado patrón debe constituir una escuela para sus trabajadores. En esa notificación la STPS debe dar parte a la Secretaría de Educación Pública, la cual se hará cargo de todos los aspectos del manejo de la escuela -excepto la administración-, para que actúe en consecuencia y coordinadamente con aquella dependencia. No debe olvidarse que en el caso de la parte de la fracción XII, del artículo 123 (apartado A) estamos ante un caso en el que para el cumplimiento de un mandato legal se requiere la participación coordinada de dos dependencias del Ejecutivo Federal.

La resolución administrativa, pues, compete a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pero su ejecución sólo puede tener lugar

---

<sup>14</sup>Citada por: Monroy Huitrón, Guadalupe. *Op. cit.*, p. 116.

con la participación de las autoridades de la Secretaría de Educación Pública.

Completamos así el segundo capítulo de este trabajo. Procedamos, entonces, a abundar un poco en el marco jurídico de las escuelas Artículo 123 Constitucional.

**CAPITULO III****MARCO JURIDICO DE LAS ESCUELAS ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL**

### 3.1 La Constitución como norma reguladora de las escuelas Artículo 123 Constitucional

Por lo expuesto hasta este punto, queda claro que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la máxima norma que regula la operación de las escuelas Artículo 123 Constitucional, al ordenar su existencia.

A manera de repaso recordemos que la Ley Federal del Trabajo también regula dichas escuelas, al señalar a los patrones la obligación de crearlas, aunque en el precepto que se refiere a esta cuestión (artículo 132) se señala que la vigilancia sobre la operación y la responsabilidad final por su funcionamiento será competencia de la Secretaría de Educación Pública.

En su oportunidad hemos citado los artículos 57, 58 y 59 de la Ley Federal de Educación, que tienen relación con el asunto en estudio. El artículo 57 establece que el número mínimo de demandantes para que se establezcan las escuelas será de 20 educandos, y que la Secretaría de Educación Pública las dirigirá técnica y administrativamente. En cuanto al artículo 58, precisa que las escuelas Artículo 123 contarán con toda la infraestructura física necesaria para desempeñar su función, y que el solventamiento de sus necesidades económicas, así como la satisfacción de los salarios y

demás prestaciones de quienes trabajen en ellas, serán obligación de los patrones. Finalmente, el artículo 59 dice que la Secretaría de Educación Pública podrá celebrar con los patrones convenios para el cumplimiento de las obligaciones que señalan los artículos 57 y 58; sin embargo, aquí el término "podrá" adquiere la connotación de que dichos convenios no son absolutamente necesarios, pudiéndose proceder por otros caminos para inducir a los patrones al cumplimiento de sus obligaciones en este punto.

En síntesis, pues, es claro que la norma reguladora de mayor jerarquía de las escuelas Artículo 123 Constitucional es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 3.2 La intervención de la Administración Pública en las altas y las bajas en las escuelas Artículo 123 Constitucional

Del mismo modo que para constituir una escuela de este tipo se requiere la intervención de las secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Educación Pública, para darlas de baja se requiere el mismo procedimiento que, en términos generales, consta de los siguientes pasos:

- a) Como parte de sus tareas habituales de inspección de los

centros de trabajo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social detecta la existencia de empresas que, situadas a más de tres kilómetros del centro educativo más cercano, cuentan con más de 20 trabajadores en edad escolar o adultos analfabetos.

- b) Tras la detección, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social informa a la Secretaría de Educación Pública.
- c) Conjuntamente, ambas secretarías, bajo la dirección técnica de la de Educación Pública, proceden a señalar al patrón los lineamientos bajo los cuales debe crearse el nuevo plantel, previa certificación de que los estudiantes potenciales demandantes son más de veinte.
- d) En este punto, la responsabilidad por la dirección del asunto se traslada a la Secretaría de Educación Pública, la cual lleva a cabo las siguientes acciones:
  - Determina las características físicas y técnicas que debe tener el plantel, así como los montos de presupuesto que deberá asignar el patrón para el sostenimiento de la escuela en todos sus aspectos, incluyendo los salarios y prestaciones de los profesores y los administradores.

- Junto con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, procede a la firma del convenio a que se refiere el artículo 59 de la Ley Federal de Educación.

En cuanto a las bajas de las escuelas Artículo 123 Constitucional, también participan en ellas las dos dependencias del Ejecutivo que hemos venido mencionando. En este caso, la Secretaría de Educación Pública determina que la escuela en cuestión ha cumplido los propósitos para los que fue creada y lo hace saber a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Acto seguido, con la intervención de la STPS para hacer constar que el patrón ha cumplido con la obligación que le asigna la fracción XII (Apartado A) del artículo 123, la Secretaría de Educación Pública procede a la liquidación administrativa de la escuela.

Hasta aquí hemos señalado la participación ideal o formal que la Administración Pública (por medio de las secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Educación Pública) tiene en las altas y bajas de escuelas Artículo 123. Sin embargo, debemos hacer notar que en la práctica no ocurre así.

Ya en páginas anteriores hemos hecho notar que el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos ha absorbido de facto la administración de la educación en los centros laborales, en primer

lugar, porque al ser en su mayoría adultos los demandantes de educación básica en dichos centros, satisfacer esa necesidad entra en su esfera de competencia de conformidad con lo que establece la ley que lo creó, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975.

Por lo demás, a partir de diciembre de 1976, cuando se inicia la administración de José López Portillo, en el campo de la educación pública comenzó a hacerse hincapié en la importancia de la educación técnica (o formación aplicada a la producción), en detrimento de la formación general de carácter humanista que predominó en épocas anteriores.

El entonces secretario de Educación, Fernando Solana, partía de la premisa de que el sistema educativo mexicano era anómalo en la medida en que daba más importancia a la educación "improductiva" (primaria, secundaria, preparatoria), lo cual generaba una gran demanda en los niveles superiores tradicionales (las llamadas "profesiones liberales"), mientras la industria mexicana demandaba mano de obra capacitada y no la encontraba.

Por eso fue que se decidió fortalecer el sistema de educación tecnológica, de carácter terminal, que desalentaría -con la expectativa del pronto ingreso al mercado de empleo- la demanda de educación en las carreras tradicionales.

Como parte de esa estrategia, fueron reforzadas las obligaciones de los patrones para impartir, en el marco de la Ley Federal del Trabajo, capacitación y adiestramiento a sus trabajadores. Estas obligaciones, que ya existían a partir del gobierno de Luis Echeverría, fueron reforzadas mediante la ampliación de las atribuciones de las autoridades laborales en ese campo.

Con estas acotaciones, consideramos cumplido el objetivo del capítulo que aquí concluye.

**CAPITULO IV****LA LEY FEDERAL DE EDUCACION EN LA REFORMA EDUCATIVA**

#### 4.1 La descentralización educativa

Desde su constitución, el Estado mexicano ha afrontado la permanente contradicción entre una realidad que exige una urgente descentralización de la Administración Pública y una práctica que en todas las esferas se resiste a emprender ese proceso. Por la importancia indudable de este tema, en el cual debe inscribirse la acción educativa del Estado mexicano, y porque el espíritu de la creación de las escuelas Artículo 123 Constitucional ha de inscribirse en el plano de la descentralización, abundaremos aquí en el tema de la descentralización, hablando de ella en términos generales, antes de hacer una reflexión final sobre sus efectos en el campo de la educación estatal.

Durante el siglo pasado ocupó gran parte del tiempo de los políticos y los intelectuales mexicanos la discusión sobre si lo más conveniente para el país era un régimen centralista o uno federalista. Los conservadores, partidarios del primero, parecían tener razón al argumentar, entre otras cosas, que la historia y la idiosincrasia de los mexicanos eran más afines al centralismo. Por su parte, los liberales, partidarios del federalismo, más que nada basados en la imitación del modelo norteamericano, consideraban que esa forma de organización política era más conveniente para México simple y sencillamente por ser la "más avanzada" que hasta entonces

existía en el mundo.

Finalmente, como sabemos, se impuso el modelo federal. Tanto la Constitución de 1857 como la de 1917 preconizaron el federalismo y la Administración Pública se organizó en consecuencia, basada en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en tres niveles (federal, estatal y municipal).

El centralismo en México se da acompañado de una excesiva concentración de poder en manos del Ejecutivo. Esto tiene causas históricas, fundamentalmente, pues ya entre los aztecas el tlatoani poseía un excesivo poder, antecedente que, mezclado con las

tendencias centralistas del decadente feudalismo español, se vio acentuado.

El centralismo, que se opone en la realidad al ferederalismo "consagrado" en la letra constitucional, obedece sobre todo al exceso de poder del Presidente. A juicio de Jorge Carpizo, esta concentración excesiva de poder presidencial se debe a las siguientes causas:

- a) El presidente es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.<sup>15</sup>
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales está interesado el Presidente.

---

<sup>15</sup>A raíz de los acontecimientos de julio de 1988, la mayoría oficial en el Congreso ya no es absoluta.

- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene el presidente en materia económica.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto de los medios de comunicación, tanto estatales como privados.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo.
- h) Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como la de designar a su sucesor, a los gobernadores de las entidades federativas y a los presidentes de los municipios más importantes del país o en los que él tiene algún interés especial.
- i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado.

- j) El gobierno directo de la región más importante -con mucho-, del país: el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico (más bien idiosincrático), tal vez arraigado en la noche de las conciencias de los mexicanos más antiguos: que en lo general se acepta y hasta es bien visto el papel predominante del Ejecutivo, sin que se le cuestione seriamente y a fondo.<sup>16</sup>

Es precisamente la tentación del centralismo y de la concentración del poder presidencial, misma que se repite a escala en todos los niveles de gobierno, la que ha llevado a no pocos mexicanos a "interesarse en política", según lo consigna Roderic Ai Camp en su brillante estudio sobre la formación de los gobernantes mexicanos.<sup>17</sup> Diversos autores han llegado incluso al extremo de preguntarse para qué sirve la división de poderes en una sociedad en la que la máxima discreción para decidir corresponde al presidente. Esto los ha llevado a plantearse la pregunta de para qué sirve la existencia de un congreso y cuáles son los inconvenientes de que el presidente mexicano sea demasiado fuerte.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup>Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Segunda edición. Siglo XXI Editores. México, 1979. pp. 25 26.

<sup>17</sup>Véase: Ai Camp, Roderic. La formación de un gobernante. Fondo de Cultura Económica. México. 1981.

<sup>18</sup>Véase: González Llaca, Edmundo. Cuadernos Deslinde números 69 y 103, que tratan del presidencialismo y la existencia del congreso.

En su conocido trabajo titulado La democracia en México, Pablo González Casanova señala que "si el poder del gobierno y su dinámica no se ajustan a los modelos de la teoría clásica de la democracia, cuando se ve la preponderancia casi absoluta del partido gubernamental sobre los demás partidos, y la de los sindicatos y uniones gubernamentales, el poder del presidente dentro del congreso se aleja por lo menos en la misma magnitud de ese modelo.

"En el Poder Legislativo, la Cámara de Senadores está integrada exclusivamente por representantes del partido del gobierno. Resultaría muy difícil y minucioso descubrir o medir su poder frente al Presidente.

"La Cámara de Diputados sólo en el pasado presentó fuerte oposición. Durante la Presidencia de Madero hay un poderoso grupo de diputados de oposición que es encabezado por el famoso "cuadrilátero", representante de las ideas y los intereses del porfirismo. El Presidente muere asesinado. Tras su muerte la oposición pasa a formar parte del nuevo Ejecutivo encabezado por Victoriano Huerta, uno de los autores intelectuales del asesinato. Entonces, la inmensa mayoría de los senadores y diputados maderistas presenta fuerte oposición al usurpador."<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>González Casanova, Pablo. La democracia en México. Duodécima edición. Serie Popular Número 4. México, 1980. pp. 29-30.

Todo parece indicar que estamos lejos de tales exacerbaciones. El presidente mexicano sigue teniendo grandes poderes, casi ilimitados y metaconstitucionales. El centralismo, a tono con ese exceso de poder, también alcanza extremos inconcebibles en una democracia europea. Sin embargo, todo parece indicar que a partir de julio de 1988 ha tenido lugar una recomposición del equilibrio de fuerzas políticas, el cual ha llegado a ser "catastrófico" -utilizando la expresión de Gramsci-, para no decir endeble y crítico.

Desde hace varios años los gobiernos federales mexicanos han externado reiteradamente el propósito de abrir cauce a un verdadero federalismo. Sin embargo, este propósito ha chocado con una realidad "terca", constituida por vicios ancestrales, costumbres arraigadas, ideas de remoto origen e intereses creados cuya subsistencia depende de que el federalismo mexicano siga siendo una especie de "centralismo que no quiere decir su nombre".

En todas las escalas y en todos los niveles de la administración pública de México se repite el mismo fenómeno: el poder de decisión, lejos de seguir los esquemas que señala la teoría, queda sujeto a la

concentración de la fuerza política de quienes deciden, a su ubicación en la estructura administrativa, a la importancia y el peso de sus relaciones personales, a la trascendencia jerárquica que ostentan quienes los han colocado en el puesto que ocupan, etcétera.

Técnicamente hablando, la toma de decisiones "es el proceso de selección entre alternativas. El proceso se divide en una secuencia de etapas -tres o cinco, de acuerdo con el modelo que se utilice-, que comienza con el reconocimiento inicial del problema, la clarificación y análisis de los cursos alternativos de acción, y concluye con la selección final de la medida a tomar. Aunque este proceso básico se repite en cada situación de toma de decisiones, algunas de estas decisiones son rutinarias y susceptibles de programarse; otras son únicas o tan fundamentales para el organismo que requieren que se complete todo el proceso antes de que se seleccione una acción. Normalmente, a medida que se asciende en la jerarquía burocrática se toma un mayor número de decisiones no programadas y existe una incertidumbre más grande sobre qué decisiones deben ser tomadas." (Los subrayados son nuestros).

Como puede apreciarse, desde el punto de vista teórico encuentra cierto grado de justificación el hecho de que conforme se avance en la jerarquía burocrática ciertas decisiones queden confiadas exclusivamente a la "intuición" del que las adopta. Sin embargo, esto, llevado a los extremos que solemos observar en México, tiene

efectos catastróficos.<sup>20</sup>

Desde el punto de vista político, la toma de decisiones es un proceso social por el cual se seleccionan, entre las alternativas disponibles, los objetivos o los medios necesarios para conseguir esos objetivos, con el propósito de responder a los requerimientos de una situación actual o que se cree ocurrirá en el futuro.

El número de alternativas consideradas disponibles está restringido por varias limitaciones, originadas en el medio y en la propia estructura de la toma de decisiones. Además, las reglas y los procedimientos que gobiernan este proceso también constituyen factores importantes que afectan a la decisión. En política las decisiones toman la forma de lineamientos (políticas) gubernamentales o votos sobre candidatos, fines o procedimientos concretos, ejecución de otras decisiones, etcétera. Su estudio ha comprendido las elecciones, las votaciones parlamentarias, el proceso legislativo de una norma en particular, los votos de los jueces, las decisiones cruciales de un estadista, el papel de los grupos de presión, la opinión pública y prácticamente todos los demás tipos de situación o medios políticos.

---

<sup>20</sup>Diccionario de Política y Administración Pública. A-F. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 1977. pp. 340-341.

Las investigaciones sobre la adopción de decisiones políticas se han basado en la contribución de diversos autores, entre los que destacan Simon, quien rechazó que al decidir puedan conocerse todas las opciones, por lo que concluyó que la racionalidad siempre es limitada y, consecuentemente, las decisiones nunca son óptimas sino satisfactorias; Snyder, que en sus estudios introdujo los niveles psicológicos y sociológicos de los individuos que toman decisiones y del grupo u organización en que éstos operan; Laswell, quien sobre la base de sus investigaciones en procesos judiciales identificó siete estadios de la decisión: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y terminación; Downs, que consideró las decisiones electorales según los postulados del comportamiento económico y dedujo 25 proposiciones sobre las decisiones tomadas por los partidos y por el gobierno, etcétera.

Sin embargo, de las investigaciones realizadas difícilmente es factible derivar resultados teóricos susceptibles de comprobación empírica, ya que la mayoría de ellas se refieren a estudios de caso.

Los elementos fundamentales de la toma de decisiones son: la dimensión, la información, las presiones, la oportunidad, la personalidad y el contexto. La combinación de esos elementos determina la orientación y el carácter de las decisiones.

Tanto en el campo de la administración como en el de la

política, en los años recientes hemos asistido a un creciente fortalecimiento de la responsabilidad y el poder de decisión en pocas manos, Paralelamente, sin embargo, puesto que ninguna tendencia se da sin su opuesta, ha proliferado la decisión mediante comités y consejos, cuyos inconvenientes son señalados constantemente. (Alguien dijo que el camello es un caballo cuyo diseño se encomendó a un comité). Existen acérrimos partidarios de la toma de decisiones individual, tanto como los hay de la toma de decisiones colectiva. Y aunque esa discusión no figura entre los propósitos de este trabajo, es de señalarse que tanto las decisiones colectivas como las individuales presentan graves desventajas. Llevadas al exceso, constituyen los dos extremos de un mismo error. Las decisiones en colectivo hacen que su responsabilidad se diluya; en solitario, pueden conducir a la irracionalidad.

Por lo que se refiere a la tendencia que se observa en los gobiernos, "en el ámbito del Derecho Público el siglo XX se ha caracterizado por la ampliación de las funciones del órgano ejecutivo, lo cual es un fenómeno que se ha presentado prácticamente en todo el mundo. Esto obedece a varias causas, pero sin duda una de las más importantes en occidente es el intervencionismo surgido a raíz de la crisis del capitalismo clásico. La etapa del neocapitalismo puede ubicarse genéricamente a partir de que se resuelve la gran depresión de 1929, aunque en varios países ya se habían realizado previamente algunos aspectos de participación del

gobierno en la economía. En la fase del señalado neo-capitalismo el Estado asume nuevas funciones financieras como la distribución del ingreso y de la riqueza; la asignación de recursos; así como la estabilidad y el crecimiento. Para realizar estas funciones se estableció en buen número de países la progresividad en el impuesto sobre la renta; se desarrolló la empresa pública; surgieron controles gubernamentales específicos sobre los precios y las condiciones de trabajo; el Estado comenzó a administrar sectores básicos de la economía, y se desarrollaron los sistemas de seguridad social y vivienda. Estos son algunos de los instrumentos que le han permitido al ejecutivo de nivel nacional actuar deliberadamente en los procesos sociales y económicos para obtener fines concretos, y que le conceden un amplio margen de acción a pesar de la supervisión general que sobre este órgano ejerce la legislatura.<sup>21</sup> Por lo anterior, "la participación directa del ejecutivo en la problemática social y económica implica una nueva organización del Estado, ya que la existencia de un ejecutivo dominante rompe el esquema jurídico de la división de poderes derivado del liberalismo. El Estado decimonónico con un órgano legislativo fuerte y en ocasiones preponderante fue incapaz de resolver los problemas sociales y económicos planteados, entre otros aspectos porque el establecimiento de la libertad y

---

<sup>21</sup>Gil Valdivia, Gerardo. "La representación parlamentaria y las estructuras sociales y económicas." Deslinde. Número 104. Agosto de 1978. UNAM. pp. 11-12.

de la igualdad jurídica no se realizó sobre una base de equidad económica. Sin embargo, desde que se presentó el intervencionismo estatal en materia económica se ha suscitado la discusión de si dicha participación se ha efectuado para reforzar al capitalismo, y en particular a los poseedores de los medios de producción, o si significa una nueva forma de organización socioeconómica distante tanto del capitalismo clásico, como del socialismo centralista ortodoxo."<sup>22</sup> Por lo demás, otro de los factores que han influido en el fortalecimiento del órgano ejecutivo es la cada vez mayor complejidad de la Administración Pública. El progreso científico y tecnológico del siglo XX, así como el surgimiento de los problemas característicos de las sociedades industriales modernas han provocado la tecnificación del gobierno. La utilización de sistemas tecnológicos complejos a cargo de especialistas es sin duda la mejor forma de resolver determinados problemas sociales. Sin embargo, esto plantea en las sociedades industriales modernas con instituciones democrático-representativas eficaces el distanciamiento entre el político y el técnico, lo cual es particularmente grave en virtud de que en dichas sociedades el político suele ser depositario de la representación popular. No es este el caso de la sociedad mexicana, donde muchas decisiones y acciones gubernamentales siguen inspiradas en estilos tribales.

---

<sup>22</sup> Ibidem, p. 13.

El progreso científico no ha influido para que en México se abata la concentración del poder de decisión en pocas manos. En su ámbito de acción, el Presidente de la República, los secretarios de Estado, los subsecretarios, los gobernadores, los presidentes municipales, los líderes sindicales y, en fin, todos aquellos que tienen el poder de decidir, son prácticamente semidioses. Esto, que tiende a ser erradicado en el campo de la empresa privada, ha costado a nuestro país en términos de atraso político, social, económico, científico y tecnológico.

En nuestra opinión, la descentralización es la expresión pura del federalismo. Ella constituye el único camino posible para que este último sea una realidad. Sin embargo, como es de deducirse a partir de lo expuesto en el capítulo anterior, los esfuerzos descentralizadores encuentran resistencias.

Desde el gobierno de Luis Echeverría se puso en evidencia la urgente necesidad de descentralizar la administración pública, para hacerla consonante con la declaración federalista de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero fue durante el gobierno de José López Portillo cuando se acentuó la preocupación por descentralizar.

En su discurso de toma de posesión de la Presidencia de la

República, López Portillo anunciaba: "Para optimizar la programación, mantendremos normatividad y control en el centro, aproximando las decisiones a los lugares de su ejecución, esto es, a partir de un conjunto de criterios sistematizados, descentralizaremos las funciones y desconcentraremos las acciones; acercándonos y estrechando nuestras relaciones para que nuestro cuerpo social, a semejanza de los organismos vivos, se recree continuamente y habiendo concordancia entre el todo y sus partes, exista en armonía." Para ello, el nuevo presidente promulgó una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la cual decía en aquella ocasión que, por medio de ella, "se asientan los cambios que reclama la estructura sectorial, y se reordenan por funciones las Secretarías de Estado a fin de contar con la organización y los instrumentos idóneos para realizar el Programa de Gobierno."<sup>23</sup>

El gobierno de López Portillo apostó fuerte a la descentralización.

Después de su campaña electoral, Miguel de la Madrid, sucesor de López Portillo, hizo acto de fe federalista al afirmar que "el federalismo evoca entre nosotros un sistema político y jurídico. Raramente un sistema económico y social. Ello se debe al feroz centralismo que padecieron las provincias de la Nueva España y a las debilidades estructurales de nuestra experiencia federalista. El

---

<sup>23</sup>República. México, 1976. p. 21.

desarrollo equilibrado del país exige consolidar la autonomía política y económica de las entidades federativas."<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup>De la Madrid Hurtado, Miguel. Cien tesis sobre México. Editorial Grijalbo. México, 1982. p. 37.

En la misma oportunidad, De la Madrid declaraba que "centralismo y democracia son términos antinómicos. Como fenómeno político, administrativo, económico, social y cultural, el centralismo implica la supremacía de una parte sobre el todo, la existencia de una casta burocrática que impone su voluntad a comunidades remotas, el ejercicio de una autoridad que toma decisiones en nombre y a espaldas de los interesados. La democracia, en cambio, significa igualdad y participación. Descentralizar la vida nacional es principio obligado para democratizar y modernizar la sociedad."<sup>25</sup>

Una de las banderas de campaña y de la propia administración delamadridista -aunque fallida-, fue la descentralización.

Durante su campaña, Carlos Salinas de Gortari señaló ante un público de administradores públicos: "El gran proceso de la descentralización de la vida nacional que ya está en marcha nos ha confirmado que no podemos seguir tomando decisiones desde el centro con criterios generales. Cada estado es distinto, cada uno tiene peculiaridades que no pueden soslayarse, aunque en todos ellos se comparten los mismos principios. Debemos entonces reconocer la diversidad con la misma certidumbre con la que admitimos lo común.

"Propongo -decía Salinas- que unamos nuestros esfuerzos para

---

<sup>25</sup> Ibidem, p. 97.

convertir la descentralización en una de las grandes vertientes de la política moderna. Para lograrlo contaremos, desde luego, con la voluntad del estado, pero será fundamental la participación democrática de la sociedad. Somos corresponsables de la descentralización que descansa en la democracia. Nos interesa la participación de los diversos sectores sociales en la toma de decisiones que el desarrollo exige y, por supuesto, en la ejecución de las propias acciones.

"En efecto, la descentralización se enlaza con la democracia. Hay que reasignar responsabilidades y recursos; redistribuir el poder."<sup>26</sup>

¿Qué ha impedido que, habiendo tal voluntad política, se concreten los afanes descentralizadores? Lo que lo ha impedido es ese conjunto de factores que aquí denominamos "resistencias a la descentralización", que las haya económicas, políticas y culturales. A continuación nos referiremos brevemente a ellas.

Las resistencias económicas tienen su origen en que ciudades como el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca se

---

<sup>26</sup>Salinas de Gortari, Carlos. "Discurso en la reunión del IEPES sobre federalismo y descentralización". Discursos de campaña. Tomo V. (Del 18 al 30 de enero de 1988). Secretaría de Información y Propaganda del PRI. México, 1988. p. 9.

han beneficiado con el centralismo, pues ellas mismas, en sus respectivas regiones de influencia, ejercen una función eminentemente centralista. Quienes ejercen actividades económicas, y hasta los mismos líderes políticos locales, resultan beneficiados con el centralismo, pues éste redundará en una mayor influencia de esas ciudades en sus respectivos ámbitos.

Las resistencias políticas son de índole parecida a las económicas: los políticos y gobernantes de las regiones beneficiadas por el centralismo suelen ser los primeros interesados en que las cosas sigan como hasta ahora. En la medida en que la centralización aumenta, lo hace el poder de esos líderes y gobernantes. Por lo demás, cierto feudalismo que caracteriza a la administración y a la política mexicana fortalece las tendencias anti-federalistas.

En cuanto a las resistencias culturales, como bien lo señalaba De la Madrid, tienen su origen en la sociedad novohispana, aun cuando nosotros nos atreveríamos a señalar que ese origen se remonta a la época prehispánica. Nuestros antepasados mexicanos eran eminentemente centralistas en el ejercicio del poder. Todos los pueblos de los alrededores estaban sometidos a ellos y debían entregarles jugosos tributos a cambio de vivir en paz. Esto, al combinarse con el centralismo feudalista que caracterizaba a la sociedad española, dio lugar a una exacerbación de la tendencia, misma que hemos recibido como una de las herencias coloniales nefastas que hoy impiden nuestro

desarrollo.

Por razones culturales nuestra idiosincrasia es eminentemente centralista. A los mismos ciudadanos que con frecuencia se manifiestan interesados en que se emprenda un proceso de descentralización les parece riesgoso y hasta inconveniente que un proceso de ese tipo sea llevado hasta sus últimas consecuencias.

Como parte de los esfuerzos de descentralización y desconcentración del ejercicio del poder, Miguel de la Madrid promulgó el 3 de febrero de 1983 reformas al texto del artículo 115 constitucional, con el fin de fortalecer al "municipio libre" al que se refiere la Carta Magna. Sin embargo, en la práctica se ha visto que en el fortalecimiento de la vida municipal están implícitas necesidades de desconcentrar el poder, mismas que no han podido verse concretadas. Los gobernadores de los estados siguen considerando que su fuerza política depende de su capacidad para "mantener a raya" a los presidentes municipales y a los municipios, ya sea condicionándoles el otorgamiento de obras, reteniéndoles los apoyos presupuestales y sometiéndolos por todas las vías cuando se atreven a emprender acciones de insubordinación.

De la Madrid dijo al iniciar su periodo de gobierno que "si concebimos a la nación como la suma dinámica de sus partes, hemos de preocuparnos por el buen funcionamiento del municipio, que constituye el núcleo primario del poder político y la institución más cercana a los intereses de los ciudadanos. Hemos de procurar que el municipio desempeñe plenamente el papel que le asignan nuestras leyes impulsando su desarrollo."<sup>27</sup>

Ciertamente, el gobierno delamadridista otorgó un gran apoyo jurídico al municipio, pero ese apoyo se vio obstaculizado por las resistencias que en la realidad encontraron las reformas emprendidas.

La administración de De la Madrid decía partir de que "la descentralización, entendida como tarea política y no como simple mecanismo administrativo, es un verdadero proceso descolonizador en el sentido de que todo modelo centralista se inspira en modelos de colonialismo externo o interno. La organización federal se opone por su propia naturaleza a la concentración del poder aunque a veces, como ha ocurrido en México, carezca de la fuerza necesaria para cumplir sus fines. Por eso, la descentralización debe ser el medio primordial para consolidar el federalismo político, el federalismo económico y el federalismo cultural."<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup>De la Madrid, Miguel. *Op. cit.*, p. 38.

<sup>28</sup>*Ibidem*, p. 98.

Un requisito esencial de todo proceso de descentralización administrativa y de desconcentración del poder es el fortalecimiento del municipio y de las organizaciones de base, tanto sociales como políticas y económicas.

En nuestra opinión, una adecuada política de descentralización de la administración pública mexicana debe partir de la premisa de que, en primer lugar, es necesario hacer realidad el federalismo y, por tanto, fortalecer en la práctica al municipio, para liberarlo de todas las ataduras económicas y políticas que lo mantienen postrado. Carrillo Castro mencionaba, entre los obstáculos que encontró la reforma administrativa echeverrista, que "la tradición burocrática se ha caracterizado por el profundo arraigo de la centralización de las decisiones y el crecimiento incremental de los tramos de control. Así, de las más de 850 dependencias públicas existentes, un buen número acuerda directamente con el Presidente de la República, dificultando y congestionando su labor con un tramo de control tan extenso. Por su parte, la tendencia a las reformas incrementales en las instituciones expande también los tramos de control de sus funcionarios internos, lo cual se traduce en concentración de los asuntos de rutina a nivel de los más altos funcionarios y ello, por lo general, les impide dedicar el tiempo suficiente a la programación y evaluación de sus tareas y sobre todo a los programas de reforma administrativa."

Para evitar este y otros problemas, una adecuada política de descentralización debe:

- a) Comprender que un requisito para la activación de la democracia es la descentralización.
- b) Reasignar responsabilidades y recursos.
- c) Redistribuir el poder de decisión entre todos los niveles de gobierno.
- d) Responsabilizar a los estados y a los municipios de sus propias decisiones en materia de desarrollo.
- e) No confundir descentralización con dispersión.
- f) Perfeccionar los instrumentos administrativos vigentes.
- g) Regionalizar las decisiones federales en materia de política económica.
- h) Implantar un servicio civil de carrera, entre cuyos propósitos fundamentales debe figurar el de concientizar a los servidores públicos de que su compromiso imperativo es con las instituciones y no con los personajes que los han

colocado en los puestos que ocupan.

- i) Combatir por todos los medios los factores culturales, económicos y políticos o de cualquier otra índole que se oponen al inaplazable proceso de descentralización que exige el país.

Con respecto al tema de la descentralización es recomendable leer lo que el actual presidente de la República dijo durante su campaña acerca de ese tema. No se necesita ser prifista o presidencialista de cepa para estar de acuerdo con sus aseveraciones. Sólo faltas que las acciones que se emprendan durante estos años respondan a las expectativas creadas durante la campaña.<sup>29</sup>

Típica del subdesarrollo es la concentración de las decisiones. Brevemente baste decir que una consecuencia lógica de la

---

<sup>29</sup>Particularmente véanse el discurso de Salinas y el diálogo entre él y algunos personajes. 18 de enero de 1989. Véase el tomo V de los discursos de campaña. (Relacionado en bibliografía).

descentralización debe ser la desconcentración de las decisiones políticas. Así, en la medida en que a los estados y los municipios se les haga responsables de las decisiones relacionadas con su propio desarrollo, es de esperarse que los cotos, cacicazgos y feudalismos administrativos tiendan a la extinción.

Por cuanto tiene de cultural el fenómeno de la concentración de las decisiones, deberá ser combatido por todos los medios, pues aunque como ya se dijo es de esperarse que la descentralización lo abata, tal vez sea necesario el apoyo de otras medidas.

Hemos pintado un panorama sobre la problemática de la descentralización en nuestro país. Hemos visto que esa problemática tiene raíces históricas, culturales, económicas y políticas muy profundas, que no es fácil extirpar.

Por tanto, debemos señalar que la educación no ha estado exenta de esa problemática.

Fue al iniciarse el gobierno de José López Portillo cuando se tomó conciencia de la importancia de emprender un verdadero proceso de descentralización de la administración educativa (y de la administración pública en general, como ya ha quedado dicho en páginas anteriores).

Como parte de ese proceso, fueron creadas las delegaciones generales de la SEP, una en cada entidad federativa, con el fin de que esas delegaciones encabezaran el proceso de transferencia de decisiones y recursos -que antes correspondían a la Federación- hacia los gobiernos de los estados.

Durante la administración lopezportillista se avanzó en ese proceso. Los instrumentos fundamentales de la SEP para idear, organizar y aplicar la estrategia de descentralización fueron sus direcciones generales de Planeación y de Programación. La primera, descentralizando y adaptando estructuras; la segunda, transfiriendo recursos materiales, humanos y financieros.

Y aunque el proceso fue insuficiente, no cabe duda que lo hecho durante aquel periodo de gobierno en materia de descentralización educativa fue la base sin la cual no habría sido posible lo que vino después.

Al iniciarse el gobierno de Miguel de la Madrid, el flamante secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heróles, anunció que profundizaría en el proceso de descentralización del sector educativo. Sin embargo, puesto que la muerte lo sorprendió en marzo de 1985, no alcanzó a lograr sus propósitos. Una de sus medidas más importantes fue convertir las delegaciones generales de la SEP en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, mismas que todavía

existen y continúan siendo el puntal de la estrategia de descentralización en la que el gobierno delamadridista logró considerables avances -al igual que su predecesor- y en la que el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari ha ofrecido ahondar.

En ese marco era de esperarse que, como ocurrió, acciones como las escuelas artículo 123 -que estaban a cargo de la Federación- perdieran importancia, como ya había venido ocurriendo en años anteriores, en parte también debido a la dinámica de expansión y perfeccionamiento de las acciones educativas dirigidas a los adultos.

#### 4.2 La reforma educativa como fundamento filosófico-jurídico para la creación de las escuelas en el artículo 123

A partir del gobierno de Alvaro Obregón, prácticamente no ha habido administración federal que no emprenda una reforma educativa. Pero sobre todo, esa predisposición a la reforma se aprecia desde que Narciso Bassols asume la Secretaría de Educación Pública.

Es precisamente en el marco de la reforma educativa socialista (que arranca de la inclusión de una frase en el artículo tercero constitucional que califica así a la educación pública) en la que se

ubica el auge de las escuelas artículo 123 constitucional. Sin embargo, a partir de la renuncia de Bassols a la SEP en 1934, paulatinamente se va concediendo menor importancia a la creación de dichas escuelas, ya sea porque el gobierno es ejercido por personajes abiertamente proempresariales (como Miguel Alemán), porque se fortalece la acción educativa en el medio rural (ámbito natural de las escuelas a que nos referimos), o porque el Estado encuentra caminos más adecuados para la atención de grupos rezagados en el campo de la educación.

**CONCLUSIONES**

La Secretaría de Educación Pública es una de las instituciones de mayor tradición en el ámbito administrativo del sector público federal. Por lo mismo, sus funciones estuvieron condicionadas por mucho tiempo a una estructura altamente centralizada.

FERNANDO SOLANA MORALES

En el presente trabajo hemos hablado de los antecedentes históricos, la evolución, el marco jurídico y la ubicación de las escuelas Artículo 123 Constitucional en el marco de las reformas educativas de los gobiernos posrevolucionarios. Basados en lo expuesto, consideramos fundadas las siguientes conclusiones generales:

1. El texto del artículo 123 y, particularmente, el de la fracción XII de su apartado A, se inscriben dentro del enfoque del liberalismo social, triunfante en nuestro país desde el siglo pasado y plasmado en el texto emanado del Constituyente de 1917.
2. La implantación de la primera escuela Artículo 123 Constitucional responde a la exacerbación del liberalismo social, que incluso llega a la profesión de socialismo en la educación, cuando Narciso Bassols está al frente de la Secretaría de Educación Pública.
3. En la concepción y la fundación de las escuelas Artículo 123 Constitucional están presentes varios errores de fondo, que a la larga conducen a la ineficiencia de esas escuelas. Entre esos errores destaca el de que los constituyentes no previeron que por su planteamiento jurídico, esas escuelas quedarían encuadradas en el medio rural, habida cuenta de que en las ciudades no se cumplían los requisitos de

distancia que fijó la Ley Federal del Trabajo. Por tanto, en virtud de que sólo las haciendas cumplían con el requisito de contar con más de 20 trabajadores demandantes de educación, y de que las haciendas estaban siendo liquidadas como resultado de la reforma agraria, la medida de crear las escuelas a las que nos referimos aquí estuvo prácticamente desde sus orígenes condenada al fracaso.

4. Las disposiciones legales que rigen la creación y el funcionamiento de las escuelas Artículo 123 Constitucional son el propio artículo 123 (en la fracción XII de su artículo 123), la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de Educación, la Ley Nacional de Educación para Adultos (que no contiene ninguna referencia a esas escuelas, pero debe ocuparse implícitamente de ellas) y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
5. No está claramente establecido el procedimiento para la firma de convenios para la creación de escuelas Artículo 123 Constitucional. Sólo podemos decir que tanto en su creación como en su liquidación, intervienen las secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Educación Pública.
6. En la práctica, la creación de las escuelas Artículo 123 Constitucional debe ubicarse como parte de la preocupación

del Estado mexicano por atender en este aspecto a los grupos marginados, como parte de los esfuerzos descentralizadores de la educación reforzados particularmente desde el año 1976, y como parte de las sucesivas reformas educativas puestas en marcha por los gobiernos posrevolucionarios.

7. Sin embargo, debe reconocerse también que desde hace varias décadas la creación de las escuelas Artículo 123 Constitucional ha pasado a segundo plano, en virtud de que, en primer lugar, ya no existen grandes plantaciones en el medio rural, como resultado de la reforma agraria; las condiciones de vida en el campo, si bien todavía no son las deseables, han mejorado considerablemente; por otra parte, tanto en lo que se refiere a los adultos como en lo que hace al medio rural, el Estado mexicano ha encontrado mejores estrategias para prestar atención educativa, a la par que ha puesto mayor énfasis en la capacitación y el adiestramiento de los adultos (con miras a la integración productiva), en detrimento del tipo de educación que se buscaba prestar mediante las escuelas Artículo 123 Constitucional.

**BIBLIOGRAFIA**

BARBOSA Heldt, Antonio. Cien años de educación en México. Editorial Pax. México, 1984.

BASSOLS, Narciso. La reglamentación del artículo 3o. constitucional. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.

BENITEZ, Fernando. Lázaro Cárdenas. Tomo III. Fondo de Cultura Económica. México, 1978.

BURGOA, Ignacio. Las garantías individuales. Duodécima edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1979.

CAMARA de Diputados. México a través de sus Constituciones. Tomo III. México, 1967.

CARPIZO, Jorge. El presidencialismo mexicano. Siglo Veintiuno Editores. Segunda edición. México, 1979. 240 pp.

CARRILLO Castro, Alejandro. La nueva Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, uno de los medios para alcanzar el modelo del país al que aspiramos. Editorial del Magisterio Benito Juárez. México, 1977. 99 pp.

CASTILLO, Isidro. México y su revolución educativa. Editorial Pax. México, 1965.

CENTRO Nacional de Estudios Municipales. Las reformas constitucionales al artículo 115 y las adecuaciones a las leyes federales. Textos Municipales. Número 3. Secretaría de Gobernación. México, 1985. 80 pp.

CENTRO Nacional de Estudios Municipales. El artículo 115 constitucional y las nuevas atribuciones municipales. Textos Municipales. Número 4. Secretaría de Gobernación. México, 1984. 64 pp.

GARCIA Téllez, Ignacio. Programa de educación pública para 1935. Secretaría de Educación Pública. México, 1935.

DE LA MADRID, Miguel. Cien tesis sobre México. Editorial Grijalbo, S. A. México, 1982. 116 pp.

DICCIONARIO de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1977. 596 pp. (Tomo A-F).

GIL Valdivia, Gerardo. "La representación parlamentaria y las estructuras sociales y económicas." Deslinde. Cuadernos de Cultura Política Universitaria. Número 104. Agosto de 1978. México. Centro de Estudios sobre la Universidad de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. 22 pp.

GONZALEZ Casanova, Pablo. La democracia en México. Serie Popular Era. Número 4. Duodécima edición. Ediciones Era. México, 1980. 332 pp.

GONZALEZ Casanova, Pablo. (Compilador). México, hoy. Siglo Veintiuno Editores. Quinta edición. México, 1981. 419 pp.

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

HERMOSO Nájera, Salvador. Legislación educativa. Ediciones Oasis,  
S. A. México, 1969.

JIMENEZ Alarcón, Concepción. Rafael Ramírez. Hemerobibliografía.  
Biblioteca Pedagógica de Mejoramiento Profesional del  
Magisterio. Tercera Epoca. Secretaría de Educación Pública.  
México, 1984.

JIMENEZ Alarcón, Concepción. Rafael Ramírez y la escuela rural  
mexicana. Biblioteca Pedagógica. Secretaría de Educación  
Pública-Ediciones El Caballito. México, 1986.

KAUFMAN, Roger A. Planificación de sistemas educativos. Editorial  
Trillas. México, 1973.

LEY Federal del Trabajo. Sexta edición. Secretaría del Trabajo y  
Previsión Social. México, 1984.

LEEMANS, A. F. (Compilador). Cómo reformar la administración  
pública. Fondo de Cultura Económica. México, 1977. 378 pp.

LOPEZ PORTILLO, José. "Mensaje al pueblo de México." Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Diciembre de 1976. 33 pp.

LOS PRECANDIDATOS y sus ideas, 1988-1994. Periódico El Día. México, 1987. 289 pp.

LOS RETOS y las perspectivas de la nación. (Planteamientos de precampaña de los precandidatos a la Presidencia de la República Mexicana). Partido Revolucionario Institucional. México, 1987. 255 pp.

LOYO, Engracia. La casa del pueblo y el maestro rural mexicano. Biblioteca Pedagógica. Secretaría de Educación Pública. México, 1985.

MARIA Diez, Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Tomos I y II. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, Argentina, 1980.

MARTINEZ Assad, Carlos. El el país de autonomía. Biblioteca

Pedagógica. Secretaría de Educación Pública. México, 1985.

MEXICO y la cultura. Secretaría de Educación Pública. México,  
1961.

MIJARES Palencia, José. El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento. Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie B. Número 3. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976. 192 pp.

MONROY Huitrón, Guadalupe. Política educativa de la Revolución. 1910-1940. Cien de México. Secretaría de Educación Pública. México, 1985.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional mexicano. Editorial Pax. México, 1978.

NORMAS fundamentales. Secretaría de Educación Pública. México,  
1978.

PRESIDENCIA de la República. Quinta etapa de la reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal. México, 1970.

REYES HEROLLES, Jesús. "Cuesta mucho educar a un hombre, pero cuesta mucho más no educarlo." Comparecencia ante el Pleno de la Cámara de Diputados. Cuadernos SEP. Secretaría de Educación Pública. México, 1984.

RODRIGUEZ Reyes, Alvaro. Organización de los aztecas. Subdirección de Acción Cultural del ISSSTE. México, 1973. 13 pp.

SALINAS de Gortari, Carlos. Discursos de campaña. Tomos IV, V y VIII. Secretaría de Información y Propaganda del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. México, 1988.

SECRETARIA de Educación Pública. La educación pública en México. Tomo I. Secretaría de Educación Pública. México, 1941.

SECRETARIA de Educación Pública. Plan de acción para escuelas primarias socialistas. México, 1935.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomos I y II. Editorial Porrúa, S. A. México, 1979.

SOLANA, Fernando, et al. Historia de la educación pública en México. Tomos I y II. Secretaría de Educación Pública-Fondo de Cultura Económica. México, 1980.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional mexicano. Vigésimasegunda edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1987.

TRUEBA Urbina, Alberto. El artículo 123. Edición del autor. México, 1943.

VARIOS AUTORES. Aportaciones al conocimiento de la administración federal. (Autores mexicanos). Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México, 1976. 646 pp.