

00745

1
20

"LA RENOVACION DEL MARCO LEGISLATIVO Y NORMATIVO FEDERAL Y ESTATAL
PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION NACIONAL Y SU ANALISIS
ECONOMICO

TESINA QUE PARA OBTENER EL DIPLOMA EN
LA ESPECIALIDAD EN FINANZAS PÚBLICAS
PRESENTA LA LIC. MARGARITA GARCIA ALEJO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO
U.N.A.M.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

**LA RENOVACION DEL MARCO LEGISLATIVO Y NORMATIVO FEDERAL Y ESTATAL
PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION NACIONAL Y SU ANALISIS
ECONOMICO**

CAPITULO I

**LAS REFORMAS ESTRUCTURALES AL ARTICULO 3o. CONSTITUCIONAL DESDE
1917**

- A.- El Texto original
- B.- La Reforma del Régimen del Presidente Lázaro Cardenas
- C.- La Reforma del Régimen del Presidente Miguel Alemán
- D.- La Reforma del Régimen del Presidente Lopez Portillo

CAPITULO II

**ANALISIS DE LAS PROPUESTAS DEL ACTUAL GOBIERNO PARA LA MODERNIDAD
EDUCATIVA**

- A.- El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 del Poder Ejecutivo Nacional
- B.- El Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994
- C.- Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de la Educación Básica

CAPITULO III

**LA RENOVACION DEL MARCO LEGISLATIVO Y SUS IMPLICACIONES EN LA
MODERNIZACION DEL SISTEMA EDUCATIVO**

- A.- Las Reformas Constitucionales
- B.- La Nueva Ley General de Educación.

CAPITULO IV

**LOS RECURSOS FINANCIEROS DESTINADOS A LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA
EDUCATIVO.**

- A).- La búsqueda de Recursos
- B).- La descentralización

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- C).- El Presupuesto a la Educación de acuerdo con el Producto Nacional Bruto
- D).- Cambios en materia de Financiamiento de la Educación
- E).- El Personal Docente
- F).- La Estructura Salarial.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES AL ARTICULO 3o. CONSTITUCIONAL DESDE 1917.

A.- EL TEXTO ORIGINAL

Al igual que el movimiento de Independencia de 1810, el que se realizó 100 años después, tuvo causas muy diversas y variadas entre otras la obstinada actitud reeleccionista del general Porfirio Díaz; la situación de privilegio político del que gozaba la clase en el poder; la concentración en pocas manos de los bienes de producción y por tanto la marcada diferencia que existía entre las clases sociales y la injusta distribución de la riqueza pública.

El asendrado individualismo que caracterizaba al liberalismo del siglo pasado, dio lugar a una franca oposición de un nuevo pensamiento con mística socialista y que abanderó Don Francisco I. Madero.

A raíz del triunfo de la Revolución de 1910, se inicia un largo proceso con miras a lograr la paz social fundamentalmente y a organizar dentro de la norma del Derecho, la vida institucional del país.

Es así como en el seno del Congreso Constituyente de Queretaro, se expide el 5 de febrero de 1917 la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que frente a la posición individualista liberal de 1857, incluye a través de sus artículos 3o., 27, 123, y 130, disposiciones que le imprimen un carácter político-social.

Para el objeto de nuestro estudio, me permito transcribir el texto original del artículo 3o.:

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

Ninguna corporación religiosa, ni 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 la enseñanza primaria".

Es el mismo número de la Constitución anterior, y como se aprecia, establece las bases fundamentales de la educación pública, como son: la enseñanza libre y declaraba que sería laica, la que se dé tanto en los establecimientos oficiales de educación como en los particulares, asimismo, colocaba bajo el control y vigilancia del Estado a las escuelas primarias particulares, declarando solo como gratuita la enseñanza primaria impartida en los establecimientos oficiales, con el deliberado propósito de modificar el sistema de la educación positivista del siglo pasado, considerada como superada por las nuevas corrientes pedagógicas.

El artículo 3o. en su texto primitivo, negó capacidad a las corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos para organizar y dirigir escuelas.

Esas taxativas, que sólo se referían a los primeros grados escolares, fueron las primeras limitaciones constitucionalmente señaladas a la libre docencia, que se conservó como principio general.

Como puede observarse, en dicho precepto no se hablaba de profesiones, ni de títulos ni de requisitos necesarios para otorgarlos, todo esto pasó a ser tema de los artículos 4o. y 5o. de la Constitución.

Mención especial merece, para efecto de nuestro estudio, el pasaje histórico que relata Leonardo Gomez Nava, en su obra "La Revolución Mexicana y la Educación Superior, Historia de la Educación en México", respecto de la importancia que desde entonces quería darle el Sr. Venustiano Carranza, a la función educativa del Municipio, misma que ahora en este momento es preocupación de la política de Modernización Educativa del actual régimen del Presidente Salinas.

"Lo primero que hizo Carranza fue dar cumplimiento a las disposiciones legales para que los ayuntamientos de todo el país se hicieran cargo de las escuelas elementales; en segundo lugar expidió las leyes necesarias a fin de que el gobierno del Distrito Federal ejerciera su acción sobre las instituciones educativas que le correspondían, y que el Departamento Universitario funcionara como una dependencia del Gobierno Federal, con lo cual su régimen se desarrolló bajo una organización educativa completamente descentralizada.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, el cumplimiento de los tres principios políticos-

pedagógicos de obligatoriedad, gratuidad y laicismo a que se refería la Constitución Política para las escuelas primarias oficiales, estaría a cargo de las autoridades municipales; en cambio, sería la Dirección General de Educación Pública del Distrito Federal la que vigilaría la observancia de los principios de obligatoriedad y laicismo en las escuelas particulares.

Poco tiempo después que los municipios se hicieron cargo de las escuelas primarias y de los jardines de niños, se demostró que no estaban capacitados para esta tarea, en vista de que su administración y funcionamiento requería de una preparación científica y pedagógica, así como de ingresos suficientes para llevar a la práctica los principios de laicidad, obligatoriedad y gratuidad. Se necesitaban edificios y mobiliario escolar, libros de texto y pago regular a los maestros, lo cual exigía el correspondiente presupuesto, organización, legislación y administración escolares, adecuados para coordinar la parte técnica y no producir conflictos entre los diversos planes y programas de estudio o entre los mismos municipios del país; por consiguiente, pronto aparecieron por todo el territorio las protestas motivadas por diversas causas, sobresaliendo entre éstas, la clausura de escuelas por falta de pago a los profesores.

La incapacidad económica y técnica de los municipios para satisfacer las necesidades elementales de la población escolar, obligó al Gobierno, según el mismo Carranza, a solicitar colaboración de la iniciativa privada para que ésta cooperara en el servicio educativo. Ahora bien, si los particulares ofrecían

nuevas escuelas, sería sobre la base de mantener una orientación dogmática y confesional, única forma de garantizar sus intereses.

El artículo 3o. en vigor impedía la realización de sus propósitos, de ahí la necesidad de que se estableciera la plena libertad de enseñanza, idea que coincidía con la del Presidente de la República, por lo que se trató de modificar el artículo 3o. de manera que la enseñanza privada quedara fuera del control oficial, como en la época porfirista.

No obstante que no se reformó el Artículo 3o., los enemigos de Carranza lo acusaron de miopía, estrechez de criterio, desconocimiento de los problemas de la nación y hasta de enemigo de la cultura".

La única razón por la que me he permitido y por única ocasión hacer la transcripción literal de un texto, la hallaremos más adelante, cuando expongamos el tema de la Descentralización Educativa propuesta por el actual Régimen, misma que se ha hecho realidad en la recientemente aprobada Ley General de Educación, documento legal en donde la Administración Salinista pretende fundar su política de Modernización Educativa para la Educación Básica, otorgándole al Municipio las mismas funciones que el Régimen de Venustiano Carranza le otorgó en materia educativa; con la salvedad de que tenemos esperanzas de que las consecuencias no vayan a ser las mismas que nos relata el historiador Gómez Nava.

B).- LA REFORMA DEL REGIMEN DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS

Durante el Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, el artículo 29. Constitucional, sufrió trascendental reforma que fue publicada en el Diario Oficial de fecha 13 de diciembre de 1934, al darle a la educación una orientación socialista.

Reiteró la prohibición a corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos de intervenir en las escuelas primarias, secundarias y normales.

Reforzó la intervención del Estado en materia de educación otorgándole la facultad exclusiva de la formación de planes, programas y metodos de enseñanza.

Así como la de revocar en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal.

También estableció como obligatoria la educación primaria y que el Estado la impartiría gratuitamente.

De igual manera se instauró el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

Por otro lado, se le dieron facultades al Congreso de la Unión, para expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa desde la Federación, los Estados y los Municipios, así como fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir, las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que se abstengan de cumplirlas.

En lo sucesivo, los planes y programas y métodos que el Estado formulara, serían los que normarían las actividades y enseñanzas de la escuela privada.

Con independencia del juicio que nos merezca la tendencia ideológica de la reforma de 1934, el hecho indiscutible es que el Estado asumió plenamente la facultad de normar la educación al considerar ésta como una función social que el poder público debe desempeñar.

Se abandona la libertad de enseñanza instituida en 1857, por estimar el legislador en 1934, que se apoyaba en dos supuestos ya no sostenibles en ese momento político: la preeminencia del individuo sobre el conjunto social y la concepción del derecho a educar como un derecho natural, inherente a la persona, protegido por una garantía equiparable a la que consagra la libre expresión del pensamiento y no como una facultad delegable, propia del Estado y ejercida con vista al interés general y a la conservación del régimen político.

Se postulaba que todo derecho es fruto de las relaciones recíprocas entre los hombres y norma de ellas, dimanado de la voluntad social y ejercible únicamente en provecho colectivo.

Se presumía que el socialismo era la meta indefectible, científicamente prevista de la transformación que el estado de cosas en ese momento experimentaría, y que el poder público, actuando en interés de la clase social más numerosa, debería emplear su facultad normativa de la educación para propalar el advenimiento del nuevo orden, preparando a las generaciones en crecimiento no sólo para vivir en ese momento sino para labrar el

porvenir socialista y actuar dentro de las condiciones que en él se crearan.

De acuerdo con tal sistemas de ideas, no podía dejarse la educación al arbitrario juego de las tendencias y los intereses individuales, porque ello equivaldría a subordinar una actividad de supremo interés social a los impulsos diversos, limitados, a menudo divergentes y contradictorios, de la iniciativa privada.

En cuanto al laicismo, la reforma de 1934 sustituyó la actitud de neutralidad, excluyente de todo credo religioso, que los constituyentes de 1917 habían impuesto a la enseñanza oficial y a la primaria de los establecimientos particulares, por una lucha activa contra el fanatismo religioso, equiparando este concepto con el de religión. Las creencias se reputaban inconsistentes con los conocimientos científicos actuales. Así está expresado en e dictamen rendido ante la Cámara de Diputados, por las comisiones de Puntos Constitucionales y de Educación Pública.

Se amplió, además, el cuadro de las corporaciones religiosas a las que se vedaba el ejercicio docente, incluyendo a las personas que pudieran ser coadyuvantes o interpósitas.

Un paso tan radical en la vida de la educación, avivó inquietudes y protestas, sobre todo entre aquellos grupos que pugnaban por el retorno a la antigua libertad de enseñanza, que tan útil había resultado para favorecer la causa contra la cual la instituyeron los constituyentes de 1856.

Los papeles se habían trocado: era ahora el poder público quien derogaba la libre docencia que en el siglo pasado había

impuesto como una conquista a los partidarios del monopolio eclesiástico de la enseñanza; y éstos se habían convertido en los ardientes defensores de esa misma libertad que antes condenaban, no sólo por recelo del socialismo verbal e inoperante que comenzaba a difundirse en las escuelas, sino también por el estorbo que la intervención oficial podría oponer a las influencias políticas contrarias a la Revolución Mexicana.

C).- LA REFORMA DEL REGIMEN DE MIGUEL ALEMAN.

El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue reformado por segunda vez por Decreto del 16 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de ese mismo año y a través de esta reforma, se vinculan pensamiento y acción para consolidar la unidad nacional. Salvo los principios axiológicos que definen el ideario político educativo de la nación, solo se puede mencionar como diferencia entre el texto del artículo 3o. de 1934 y el de 1946, el haberse incluido dentro del marco educativo para impartir educación primaria, secundaria y normal, la destinada a obreros y campesinos, a más de ampliar la gratuidad otorgada por el Estado a toda la educación que se imparte. Acogiendo el principio humanista de robustecer el respeto al individuo, a la familia y a la sociedad, fundándose en ideales de igualdad y fraternidad humana.

En realidad lo que se hizo fue redefinir la filosofía social que ha de seguirse en la escuela, conservando la construcción de 1934 en cuanto al reconocimiento de la facultad del Estado para determinar la actividad educativa.

D.- LA REFORMA DEL REGIMEN DE LOPEZ PORTILLO

Por Decreto de fecha 6 de junio de 1980, publicado en el Diario Oficial el 9 de ese mismo mes y año, es reformado por tercera vez el artículo 3o. del Código Supremo de la República, para adicionarle una fracción VIII que eleva a norma constitucional la autonomía universitaria, con la consiguiente facultad a cada Institución de Educación Superior que goce de este Derecho, de gobernarse a sí misma, tanto desde el punto de vista académico como en la administración de su patrimonio a la par, que realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura, bajo los principios de libertad de cátedra e investigación y de libre discusión de las ideas.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA PARA ESTE CAPITULO

-Anda Gutierrez, Cuauhtemoc.- "México y sus Problemas Socioeconómicos".-Secretaría de Educación Pública. 1983.

-Ceniceros, Jose Angel.- "Nuestra Constitución Política Mexicana y la Educación Mexicana". Periódico El Universal.- 7 de Octubre de 1954.

-Cu Delgado, Javier.- Ponencia "Exegésis de los Principios Estructurales de la Legislación Educativa Federal".- Memoria del Primer Simposio Nacional de Legislación Educativa. Campeche. 1976. Publicada por la Secretaría de Educación Pública.

-Gomez Navás Leonardo.- "La Revolución Mexicana y la Educación Superior. Historia de la Educación en México" Capt. V Secretaria de Educación Pública, 1982.

-Guerra Rodriguez, Diodoro.-"La descentralización Educativa" Editorial leega, S.A. México. 1987.

-Tena Ramirez, Felipe.- "Leyes Fundamentales de México 1808-1992" Editorial Porrúa S. A. México. 1992.

CAPITULO II

LAS PROPUESTAS Y REFORMAS DEL REGIMEN DE CARLOS SALINAS DE GORTARI PARA LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA

A.- El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 del Poder Ejecutivo Federal.

Este Plan surge como documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática congruente con el marco institucional que señala la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y estableció los lineamientos de estrategia y líneas generales de acción entre otros, para el Sector motivo de mi investigación, que es el Educativo, con vías a la modernización de la educación en nuestro país. Anunciando como estrategia indispensable para llegar a dicha Modernización, impulsar vigorosamente un proceso de transformación educativa.

Igualmente plantea la necesidad de reflexionar sobre los contenidos y métodos educativos, la organización del sistema mismo y las formas de participación de la sociedad en sus tareas, todo ello con el propósito de cumplir ese proceso de transformación hacia la modernización de la educación.

Nos habla de que la Modernización de la Educación requiere mejorar la calidad en todo el sistema educativo, tanto escolarizado, que abarca desde el nivel preescolar hasta el posgrado, pasando por la educación técnica y universitaria, como el extraescolar, que comprende los sistemas abiertos, la educación y la capacitación de adultos y la educación especial.

No olvidó el Plan Nacional enfatizar la importancia que tiene la participación de los maestros en los propósitos de la política educativa, haciendo compromisos el Estado para promover el esquema de remuneraciones adecuadas a los mismos.

Con el propósito de disminuir el rezago tecnológico que separa a nuestro país de otros de avanzada tecnología, el Plan propone mejorar la calidad de la educación media superior y superior y fomentar la educación técnica en todos los niveles educativos.

Mención especial tendrá en esta investigación, una de las estrategias que propone el Plan y que va dirigida a la necesidad de vincular la educación tecnológica con los requerimientos del aparato productivo del país.

En conclusión, observamos cuatro objetivos que orientan la política educativa del presente Gobierno:

- Mejorar la calidad del sistema educativo,
- Elevar la escolaridad de la población,
- Descentralizar la educación, y
- Fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

Para el logro del primer objetivo propone ocho acciones, a saber:

- 1.- Promover las tareas de investigación e innovación y enfatizar la cultura científica en todos los niveles del sistema;
2. Depurar los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza, así como los materiales y apoyos didácticos, con base en la moderna tecnología educativa;
- 3.- Vertebrar la educación preescolar, primaria y secundaria, para conformar un modelo integral de educación básica;

- 4.- Vincular, reorientar y fortalecer la educación media superior y superior conforme a las exigencias de la modernización del país;
- 5.- Mejorar los procesos de formación y de actualización de los maestros;
- 6.- Establecer la carrera magisterial;
- 7.- Fortalecer la infraestructura física del sector; y
- 8.- Enriquecer y diversificar la obra editorial educativa y cultural, principalmente la destinada a niños y jóvenes.

Para el logro del segundo objetivo el Plan propone:

- 1.- Ampliar la cobertura de la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria;
- 2.- Abatir la reprobación y deserción escolar;
- 3.- Combatir el retraso escolar y el rezago educativo; y
- 4.- Fortalecer el uso de los medios de comunicación social, así como de la informática, con fines educativos.

Para el logro del tercer objetivo nos indica que será necesario transferir los servicios a los gobiernos estatales, conservando el gobierno federal sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas de estudio, así como sus funciones de evaluación y reconocimiento de estudios. Así mismo propone simplificar la gestión administrativa y fortalecer los procesos de planeación, programación y evaluación institucionales y regionales.

Respecto del cuarto objetivo, el Plan Nacional propone establecer canales y procedimientos que:

- 1.- Integren y normen las acciones de las asociaciones de padres de familia y de los Comités Municipales de Educación, y
- 2.- Fomenten la solidaridad social y coadyuven a revalorizar la tarea educativa.

B.- EL PROGRAMA NACIONAL PARA LA MODERNIZACION EDUCATIVA 1990-1994.

Dentro de los Programas Nacionales de Mediano Plazo del Sistema Nacional de Planeación Democrática, surge el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 1990. En él se plasman las Políticas Gubernamentales para la Modernización Educativa y los retos a los que se enfrenta ésta última, como por ejemplo el de la Descentralización, el cual significa reconocer que la comunidad local permite articular, potenciar y dar vida propia y original, en todos los rincones del país, a los valores del consenso nacional; el del Rezago, lo que significa enfrentarse a un analfabetismo cuyo índice en comunidades indígenas dispersas es cercano al 100% mientras que en algunas regiones de la República se aproxima al 2%; el Demográfico, que siempre ha ocasionado desajustes entre la oferta y la demanda educativas; El del Cambio Estructural, para lo cual nos menciona que desde 1921 la población rural de México se ha triplicado, mientras que la urbana se ha multiplicado por catorce; el de Vincular los Ambitos Escolares y

Productivos para lo cual se estima que en el año 2000 habrá diez millones más de personas entre quince y sesenta y cinco años, es decir, en edad de trabajar; el del **Avance Científico y Tecnológico**, para lo cual nos habla de que la nueva cultura científico-tecnológica requiere que la formación especializada genere una actitud crítica, innovadora y adaptable, capaz de traducirse en una adecuada aplicación de los avances de la ciencia y la tecnología; y por último el de la **Inversión Educativa**, el cual implica revisar y racionalizar sistemáticamente los costos educativos y, a la vez, ordenar y simplificar los mecanismos para su manejo y administración, exigirá también, innovar en los procedimientos, imaginar nuevas alternativas, actuar con decisión política, solidaridad y consenso para servir el interés general. Continúa el Programa en análisis, planteando como se va a llevar a cabo la Política para la Modernización Educativa, la cual necesita avanzar a la altura del mundo contemporáneo, del mundo de la competencia y cambio en el trabajo productivo.

Establece un **Modelo de Modernización Educativa** pasando de lo cuantitativo a lo cualitativo, rompiendo usos e inercia para innovar prácticas al servicio de fines permanentes que se adapten a un mundo dinámico, lo que significa una nueva relación entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil.

Así mismo para la concreción de este Modelo establece los criterios normativos en que se sustentará la Modernización Educativa y que son **LA DEMOCRACIA**, entendida en su sentido constitucional: régimen jurídico y sistema de vida; **LA JUSTICIA**, que orienta la acción hacia el propósito de que todos los

mexicanos efectivamente disfruten de buenos servicios educativos; y, **EL DESAROLLO**, que compromete a los usuarios de los diversos niveles educativos con la productividad para elevar los niveles de bienestar de todos los mexicanos.

C.- ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA

El 18 de mayo de 1992, se suscribió ante la presencia del Ciudadano Presidente de la República quien fungió como testigo de honor, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, por el Secretario de Educación Pública en representación del Ejecutivo Federal, el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación y los Gobernadores de los Estados.

Son notorios los propósitos del Gobierno Federal, del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación y de los Gobiernos de los Estados, de renovar los elementos objetivos, técnicos y orgánicos del Sistema Educativo Nacional. Así como adoptar un modelo pedagógico que garantice la formación, actualización, capacitación y superación de los elementos subjetivos que constituyen la parte fundamental del Sistema Educativo Nacional. Cabe señalar de igual manera, que para hacer del federalismo educativo una consistente realidad, es impostergable promover lo conducente para que de acuerdo con la reforma a la fracción I del artículo 31 de la Ley Suprema de la República, en la que se reitera la obligatoriedad de la educación primaria y se incluye la educación secundaria en los términos que establezca la

Ley, que por supuesto está sujeta a una interpretación desde el punto de vista histórico, por el texto de la misma fracción que reforma, se entiende que se trata de las leyes secundarias locales que deberán expedir los Gobiernos de los Estados, en ejercicio de las facultades, que por exclusión, les otorga el artículo 124 Constitucional que textualmente dice que: "Las facultades que no estén expresamente conferidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". De esta suerte, el federalismo en materia educativa será efectivo, si en las leyes estatales se les da una participación más activa y directa a los padres de familia de la provincia y a los Consejos Municipales.

Más para conseguir la unificación y coordinación de la educación en toda la República, como reza la fracción VIII reformada del artículo 3o. y la fracción XV del artículo 73 de la Constitución, debe hacerse una redistribución del ejercicio de la función social educativa y de las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, entre la Federación, los Estados y los Municipios, mediante las reformas o reexpedición, especialmente de las Leyes reglamentarias que regulan la educación en toda la República, para adecuarlas al nuevo texto del artículo 3o. Constitucional y en la que por supuesto deberá de reservarse a la Secretaría de Educación Pública la facultad de toda la normatividad aplicable a la educación primaria y secundaria que constituyen precisamente la educación básica a que se refiere el ya citado Acuerdo Nacional, sin perjuicio de considerar la opinión

de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los diversos sectores sociales involucrados, teniendo como, consigna la renovación educativa con sentido social y al servicio de México.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA PARA ESTE CAPITULO

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Basica. Diario Oficial de la Federación del 19 de mayo de 1992
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Cajiga Puebla, 1992.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
- Programa Nacional para la Modernización Educativa 1989-1994.- Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de enero de 1990.
- Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Básica de fecha 18 de mayo de 1992.

CAPITULO III

LA RENOVACION DEL MARCO LEGISLATIVO Y SUS IMPLICACIONES EN LA MODERNIZACION DEL SISTEMA EDUCATIVO

A.- REFORMAS CONSTITUCIONALES

La cuarta reforma al artículo 3o. tiene lugar el 27 de enero de 1992, según Decreto publicado en el Diario Oficial el 28 de ese mismo mes y año, y sobreviene la quinta reforma el 4 de marzo del año próximo pasado, según Decreto publicado en Diario Oficial el 5 de ese mismo mes y año, en el que también se publicó la reforma del artículo 31 fracción I de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos acudan a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria y secundaria y reciban la educación militar, en los términos que establezca la ley. A lo anterior considero que cabe preguntarse, si las recientes reformas al artículo 3o. Constitucional, y los documentos conexos expedidos o pactados buscan una modernización que refleje el desarrollo histórico de la educación en México.

Es importante saber, si el nuevo texto del artículo 3o. de la Constitución Política, conserva los fines o la ideología de la educación tradicional de los pueblos prehispánicos, de la enseñanza religiosa del periodo colonial, de la enseñanza libre del México Independiente y de la educación que a partir de la

Revolución Mexicana pretende lograr la unidad nacional a través de la justicia social.

El nuevo texto del artículo 3o. Constitucional no entraña realmente una reforma sino que reestructura totalmente dicho precepto, en el que por supuesto quedó subsumido el contenido de la reforma del propio artículo que se encontraba en el Decreto que le antecedió.

Asimismo, conserva ciertos principios tradicionales acerca de la convivencia humana, y la integridad de la familia. Ratifica el respeto a la libertad de creencias, su carácter formativo es evidente, al establecerla como un derecho constitucional y en reciprocidad declara a la educación primaria y secundaria como obligatorias.

Se reconsideran algunos beneficios que propiciaba la enseñanza libre instituida en el artículo 3o. de la Constitución de 1857 como son el que se permita la participación de todos los sectores o grupos sociales involucrados en la impartición de la educación primaria y secundaria y al mismo tiempo se eliminan ciertas medidas intimidatorias que de alguna manera le restaban confianza a los particulares que, por incorporación, participan en la función social educativa.

Es satisfactorio comprobar que el legislador apreció en su justo valor los principios axiológicos del artículo 3o. Constitucional y los reprodujo textualmente en la reciente reforma, pues es indiscutible que conserva su frescura y vigencia y prueba de ello es que aún se siguen utilizando, para definir lo que se entiende por democracia, nacionalismo y solidaridad social.

sin embargo por cuanto al haberse redimido el texto original del artículo 3o. de la Constitución de 1917 en el sentido de que la educación será laica, teniendo presente que en la práctica no se abraza la ideología, sino que sabiamente se previó en la reforma que tuvo lugar en 1946 que la educación debe mantenerse por completo como laica, ya que dado el significado filosófico de laicismo, su hermética aplicación resultaría a todas luces innecesaria, por lo que podría ponderarse nuevamente la idea de que se restaurara el principio de la libertad de enseñanza, tal y como se estableció por primera vez en la Constitución de 1857.

A través del tiempo, el principio de la enseñanza libre ha subsistido realmente, y tal vez podría ser una motivación nacional y un paso más hacia la modernización educativa el que de nuevo se reconociera expresamente que la educación es libre, máxime que la fracción I del artículo 3o. Constitucional acude discretamente al recurso de la libertad de creencia garantizada por el artículo 24 de la propia Ley Suprema.

La pugna o conflicto entre el estado y la iglesia que prevaleció durante el siglo pasado está totalmente superada, y que mal podría ocasionar el que en la actualidad se estableciera expresamente en la Constitución, la libertad de enseñanza, que dicho sea de paso, en la recientemente expedida Ley General de Educación, en su artículo 49 inserto en la Sección 2 que se refiere "De los planes y Programas de Estudio", preve que "el proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores....", lo cual es una reforma sustancial, toda vez que la anterior Ley del 27 de

noviembre de 1973, se refería a los principios de libertad, pero en relación a la conducta a seguir por el Consejo Educativo, con el propósito de asegurar la armonía de relaciones entre educandos y educadores y el intercambio entre éstos con los padres de familia.

Estamos concientes que el artículo 3o. de la Constitución Federal, constituye una de las normas que ha sido objeto de las más apasionadas polémicas de la historia de México. A nivel Constitucional desde el punto de vista legislativo por cuanto a la necesidad de estructurar el marco que conformará el Sistema Educativo Nacional de acuerdo con la política del Estado para la Modernización Educativa, se hizo menester urgente la renovación de las leyes reglamentarias del citado precepto constitucional que aún faltaban por reformar, como son: la Ley Nacional de Educación para Adultos y paralelamente por resultar conexas a la función educativa, la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal y la Ley Federal de Derechos de Autor, reglamentaria del artículo 28 Constitucional, faltando unicamente la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

B.- LA NUEVA LEY GENERAL DE EDUCACION

En el quinto año del actual Gobierno, considero se experimentaron grandes y profundos cambios, en lo llamado la reforma del Estado, y prueba de ello es la Iniciativa Presidencial de Ley Reglamentaria del artículo Tercero Constitucional, enviada al Congreso de la Unión el martes 15 de junio del año próximo pasado.

Los puntos fundamentales de dicha Iniciativa son a saber:

1.- Es un proyecto que, dentro de una gran congruencia doctrinal, se ciñe estrictamente a la letra y al espíritu del artículo 3o. de la Carta Magna. Se apoya en el principio de que la educación tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia.

2.- La educación que imparta el Estado será laica y ajena a cualquier doctrina religiosa, en la inteligencia de que el artículo 4o. de la Carta Magna garantiza la libertad de creencias.

3.- Parte esencial del proyecto consistió en que la educación será gratuita y obligatoria hasta la secundaria. Esto último resulta de lo más trascendental, toda vez que conexo a ello, la Iniciativa propone que el Gobierno Federal otorgará mayores recursos a los municipios más pobres y aplicará programas de asistencia alimentaria, becas, educación sanitaria y otros estímulos

directos, para que el alumno no deserte por razones económicas familiares.

Cabe en este momento, completar la idea someramente expuesta en este trabajo, cuando en el primer capítulo hicimos transcripción cabal del pasaje histórico que nos relata Gómez Navas, en el que nos menciona cuales fueron las primeras acciones que hizo el Sr. Venunstiano Carranza para cumplir el mandato constitucional establecido en el artículo 3o.

Como llevamos apuntado en la iniciativa a la nueva Ley General de Educación, recientemente aprobada, el Gobierno Federal hace un serio compromiso para otorgar mayores recursos a los municipios más pobres para que puedan llevar a cabo la función educativa que les impone la nueva ley en aras de cumplir uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y que es precisamente el de la Descentralización del Sistema Educativo. Desde luego queremos pensar que lo anterior ha sido con una idea de perfeccionar la democracia y proteger la libertad política de los gobernados que conviven en la cédula fundamental del Estado Mexicano que es el Municipio libre.

No debemos olvidar que la importancia política de la institución municipal en México, se debe a que le Municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa, y representa para los mexicanos el mejor vínculo entre gobernantes y gobernados que buscan afanosamente la solución y la satisfacción de las necesidades colectivas, para fincar las bases del desarrollo social, dada la cercanía y el contacto permanente que surge de la convivencia cotidiana. De ahí que se

creen por primera vez los Consejos de Participación Social a nivel municipal, a los que nos referiremos más adelante.

El artículo 115 constitucional vigente en la actualidad, señala que "las haciendas municipales se formarán:

.... 2.- Con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

... b).- Las participaciones Federales, ..."

La experiencia nos ha demostrado que la iniciativa presidencial aprobada por el Congreso en 1983, es excelente en su contenido literal, pero la falta de mecanismos adecuados para su aplicación en lo general, la vuelven trunca en sus propósitos e ineficaz en sus alcances programados.

Ahora bien, de lo anterior hacemos una reflexión con motivo de éstas nuevas participaciones que anuncia el Ejecutivo Federal para que los Municipios más pobres, cumplan con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, entre otros, el de mejorar la calidad de la enseñanza. Sinceramente, creo que el esfuerzo administrativo tendrá que ser muy grande, para que el Municipio, no solo los más pobres, sino todos en general, salgan avantes ante este reto que se les ha asignado y efectivamente veamos alcanzados los principios que envuelven al artículo 3o. constitucional y que todo lo ahora aprobado por el legislador, efectivamente promuevan un mejoramiento económico, social y cultural en el pueblo mexicano, para así poder afirmar en unos años, que la Política de Modernidad Educativa, propuesta por este sexenio, efectivamente consolidó el criterio orientador de la educación en nuestra Carta Magna y que es la Democracia.

4.- Confirma también la iniciativa, el papel central del maestro, al considerarlo como agente directo de la enseñanza, y se obliga a darle la remuneración justa para que viva dignamente; le otorgará reconocimientos y distinciones, entre otras ventajas. Aquí, desde luego una reflexión anticipada, ¿hasta donde irán los propósitos educativos del régimen, si el educador, no cuenta con reales condiciones de una vida decorosa?

5.- Se vincula como nunca la educación con la sociedad civil, mediante Consejos de Participación Social, a distintos niveles, Federal, Estatal y Municipal, para que cada uno de ellos tenga injerencia activa entre el plantel educativo y la comunidad. Considero que esta vinculación siempre hizo falta y ahora puede propiciar una sociedad más participativa como elemento dinámico y no como antes que siempre había sido un espectador.

6.- Se consolida el federalismo educativo, al poner en manos de las entidades los acuerdos que, según la Ley, conduzcan y coordinen la educación pública, esto sin que la enseñanza pierda sus rasgos esencialmente nacionales.

7.- Respecto al financiamiento de la enseñanza, capítulo esencial de la función pública, la oferta oficial es importantísima. ya que promete fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestales crecientes para la educación pública.

8.- Mención especial merece, por novedoso, el Capítulo que se refiere a la Equidad en la Educación, en el cual se pugna por una igualdad de oportunidades para todos los habitantes de este país, señalando responsabilidad a las autoridades educativas, para que

tomen medidas dirigidas a los grupos y regiones de mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas de desventaja.

Con lo anterior, considero que el actual gobierno reafirma la doctrina del liberalismo social, dejando claro en el texto de la iniciativa, que es el Estado el rector de la Educación en este país y que por lo pronto no estará en manos privadas. Educar al pueblo era para los liberales del siglo XIX la posibilidad de construir una sociedad animada por el progreso, formar el perfil de los ciudadanos que tuvieran presencia activa en la definición de los asuntos públicos, como proceso dinámico que fortaleciera constantemente la nación.

Dotar a todos los mexicanos, de todas las regiones del país, de todas las procedencias sociales, sin importar su condición económica ni credo religioso, es en este momento una realidad legislativa que refleja la política educativa del actual régimen. ¿Significará lo anterior que por fin habrá un mejoramiento económico de todos los mexicanos?

Recientes encuestas muestran algunos puntos de discordancia entre las aspiraciones sociales y los alcances efectivos de la política educativa. Para grandes sectores de la población llegar a los planteles educativos se convierte en el mejor medio para alcanzar otros niveles de bienestar social, pero las estadísticas muestran que poco más de 40 por ciento de quienes ingresan al primer año no logran concluir la primaria. La curricula escolar mantuvo siempre un desfase en sus contenidos, a veces deja entrever mayor preocupación por la cantidad de asignaturas que por la calidad de contenido, o bien resta importancia a los temas regionales para

resaltar los temas de nivel nacional; muy poco saben de lo que ocurre en el proceso enseñanza-aprendizaje, los trabajadores docentes y estudiantes, desempeñan sus actividades en mundos distanciados, al mismo tiempo que se encuentran inmersos en un proceso burocrático centralizado e ineficiente.

A pesar de todo, considero que esta reforma es oportuna, toda vez que la recientemente derogada Ley Federal de Educación, estuvo vigente por más de dos décadas y tomando en cuenta lo que nuestro país ha cambiado en ese lapso y los cambios tan importantes que están por venir, se hacía necesario contar con un nuevo y dinámico instrumento legislativo que impida un shock educativo ante los retos que nos presenta la llegada del siglo XXI.

Ante hechos tan recientes y conocidos por todos, solo señalo para constancia en este trabajo, que la Iniciativa que he analizado fue aprobada el 9 de julio del año próximo pasado y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de ese mismo mes y año.

De lo anterior considero que el marco jurídico del Sistema Educativo ha concluido para éste sexenio. Solo queda aprovechar el renglón descentralizador que en materia educativa se ha propuesto para dar vigencia a los postulados constitucionales y a los plasmados en la Ley Federal de Educación, y en la de Planeación, que señalan la concurrencia de la Federación, de los estados y municipios en la responsabilidad de esta tarea social.

Es importante asimismo, definir en forma más inmediata como parte sustantiva del proceso, las áreas de competencia y responsabilidad de cada uno de los niveles de gobierno, tomando como base los

Convenios firmados entre la Federación y los Estados, e incorporando las precisiones y anexos que se estimen convenientes. Habrá de aprovecharse, por supuesto, todos los avances que con esta tendencia se han estructurado; considerando, por ejemplo, los correspondientes a la planeación educativa, en donde la unidad de coordinación la conforma el municipio.

Con base en él se deberán programar servicios, diseñar esquemas de control, elaborar estadísticas y establecer modalidades que permitan efectivamente, tal y como fue el sentir del legislador, ofrecer los beneficios de la educación básica a la población en edad escolar.

Cuando ésto suceda, será hasta entonces que estaremos convencidos de que el marco jurídico plasmado por el presente Gobierno, ha traído como consecuencia un mejoramiento económico, social y cultural en la población de nuestro país, y que la estructura jurídica que llevamos comentada ha sido orientada real y efectivamente hacia un criterio democrático.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA PARA ESTE CAPITULO

- CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL CAJIGA, PUEBLA, 1992.
- GUERRA RODRIGUEZ, DIODORO ". La Descentralización Educativa" Editorial Leega, S.A. México, 1987.
- INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN enviada al Congreso de la Unión por la Presidencia de la República.
- LEY FEDERAL DE EDUCACION, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de julio de 1993.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. "LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1992" Edit. Porrúa, S.A. México. 1992.

CAPITULO IV

LOS RECURSOS FINANCIEROS Y LA MODERNIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO

A).- LA BUSQUEDA DE RECURSOS

Como ya se analizó en el capítulo anterior, la renovación del Marco Legislativo trae consigo un serio compromiso para el Gobierno Federal de otorgar mayores recursos a los municipios más pobres para que puedan llevar a cabo la función educativa que les impone la nueva Ley General de Educación, en aras de cumplir con uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y que es precisamente el de la Descentralización del Sistema Educativo. Veamos en primer lugar cuales son las recientes acciones de dicho Gobierno para apoyar la Redistribución Fiscal por Entidad en materia de participaciones federales, tal y como reza el artículo 115 de nuestra Constitución.

Recientemente, un informe de la Secretaría de Hacienda, dado a través de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, que a su vez es parte integrante del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, nos indica que la política en materia de participaciones fiscales hacia los Estados integrantes de la Federación aplicada durante los últimos tres años, procuró que los ingresos por este concepto se acercaran en términos per cápita entre las entidades pobres y las más desarrolladas del país. Por ejemplo, "mientras en 1988 la diferencia por persona entre la entidad que más recibía y

la de menores ingresos era de 9 a 1, ahora, con la nueva fórmula de distribución, la brecha es de 3.5 a 1.

Dicho informe pondera el fortalecimiento del Federalismo Fiscal como uno de los avances más notables de la presente administración y pone como ejemplos los Estados de Tabasco y Oaxaca en donde la fórmula de participaciones vigente ha beneficiado a estos Estados, los cuales eran los menos favorecidos con el sistema anterior.

Con lo anterior, nos sigue diciendo el Informe, se ha reducido la brecha de inequidad, sin descuidar los términos de eficiencia del sistema tributario Federal, alentando así la modernización de las finanzas locales y estatales; porque aunque se ha reducido el monto de los recursos fiscales participables, ya que en la actualidad es de solo el 20% se complementa con las transferencias, vía gasto público, que se entrega a gobiernos estatales y municipales.

Hace referencia el Informe, como en 1991 los Estados demandaron la descentralización del gasto educativo, compromiso del Ejecutivo Federal desde 1989, cuando ofreció transferir recursos y responsabilidades a los Estados en algunos conceptos fundamentales del gasto público. De entonces acá si sumamos, en las entidades de menor desarrollo, el monto total de participaciones y si tomamos en cuenta que el gasto educativo es totalmente absorbido por el Gobierno Federal, el ingreso estatal se incrementa.

Afirma dicha Comisión que los recursos vía participaciones se incrementaron continuamente para llegar en 1992 a representar 21% de los ingresos fiscales totales, y que en este año de 1994 esta proporción se elevará para representar 22.4%. Con lo cual cada

punto de aumento en este porcentaje implica un flujo importante de recursos para los Estados.

De igual manera, considera que uno de los grandes aciertos de esta nueva fórmula adoptada desde 1990 , consiste en que estimula el esfuerzo recaudatorio propio de Estados y Municipios en gravámenes locales como predial y agua, los cuales por decisión de las propias entidades forman parte de los recursos asignables al Fondo de Fomento Municipal.

Continuando con el ejemplo del Estado de Oaxaca, nos dice que cada peso adicional que captó dicho Estado durante 1992, se convirtió en tres pesos provenientes del Fondo de Fomento Municipal.

Estos avances en materia de cobro de impuestos locales permitieron que Oaxaca duplicara su factor de participación dentro del Fondo de Fomento Municipal durante 1992, el cual llegó casi a 10% en 1993. Es decir, pasó de representar el 3.5 en 1991 a 7.3 en 1992 y en este año de 1994 llega a 9.6 por ciento.

De la reflexión que nos dejó la lectura del Informe citado, surge una esperanza para que se logre en un cercano plazo un equilibrio nacional en nuestro sistema federal a través de algo tan importante como lo es el gasto público y que efectivamente los municipios más pobres puedan cumplir con las funciones educativas que les señala la nueva Ley General de Educación, toda vez que hemos sido testigos como en los últimos diez años las restricciones de los fondos para la educación ha devaluado la calidad de la enseñanza por lo que existe la necesidad de emprender reformas estructurales a fin de que la calidad de la educación responda a las necesidades de los individuos y de la

sociedad a fin de que se justifique las grandes inversiones públicas y privadas en este sector.

B).- LA DESCENTRALIZACIÓN

Después de analizar brevemente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implantado por el actual gobierno, comprendemos en razón de las restricciones presupuestaria con las que se enfrenta nuestro país, que es cada vez más difícil para el Ejecutivo mantener, y mucho más ampliar, las posibilidades de acceso a la educación sin la participación de los comunidades o instituciones privadas. Entre los argumentos a favor de la descentralización propuesta por el nuevo marco Legislativo para el sector educativo, está definitivamente el costo relativamente elevado de la educación a cargo del Estado en comparación con el de los programas administrados localmente, el supuesto deterioro de la calidad como consecuencia de la ineficacia de la administración, agravada por la disminución de recursos.

Sin embargo, la descentralización no es una panacea para todos los males de que adolece la educación en la sociedad mexicana. Toda vez que nuestro sistema educativo es centralizado, la adopción de decisiones requiere más tiempo, lo que significa a veces menor eficacia, pero sin embargo tiene sus ventajas, como por ejemplo el caso de las Participaciones Federales que analizamos en el inciso anterior, cuyo sistema está pugnando por la reducción de las desigualdades en la distribución del gasto.

Los cambios propuestos en el artículo 3o. Constitucional y en la Ley General de Educación, considero son consecuencia de las

transformaciones políticas que está sufriendo nuestra sociedad y con ello observamos como estos cambios van dirigidos a transferir las responsabilidades financieras y de gestión de la educación a las autoridades locales, sin que el gobierno central continúe imponiendo su autoridad política global.

En los sistemas ya descentralizados, tales como los de Estados Unidos, Noruega y Reino Unido, la reforma se ha traducido en una transferencia a la escuela de la autoridad educacional, con resultados que varían mucho de uno a otro país. En Noruega, este cambio ha dado al personal docente un control mayor sobre su vida laboral y las actividades de la escuela, merced a modalidades pedagógicas más personalizadas, así como un grado de participación igualmente importante en la política nacional por conducto de un Consejo Nacional de Docentes.

En Inglaterra, la ley de reforma de la educación de 1988, amplió considerablemente las facultades de las autoridades locales para organizar y administrar las escuelas. La gestión local de éstas, con arreglo a la nueva ley, supone cambios en materia de financiación y administración; los órganos encargados de la administración de los establecimientos docentes, que disponen de presupuestos adjudicados por la autoridad central, gozan ahora de mayor libertad para asignar los recursos según su propio orden de prioridades, que incluye el empleo y distribución del personal docente y el pago de sus sueldos dentro del marco establecido por el laudo nacional sobre remuneración.

En los Estados Unidos, la situación ha sido bastante diferente, en parte debido a la estructura federal de ese país, con arreglo a la cual se ha delegado siempre una responsabilidad administrativa y financiera considerable en los diferentes Estados y en las autoridades locales competentes (distritos escolares). No obstante, el aumento de la descentralización a nivel escolar se ha convertido en el objetivo central de la reforma de la enseñanza, favorecido por el sentimiento de que incluso los distritos escolares están demasiado centralizados, adolecen de una burocracia excesiva y no pueden adaptarse a las nuevas necesidades.

En cuanto a la actitud del personal docente frente a los cambios, la misma varía desde un entusiasmo activo hasta la simple oposición, pero la característica central de todas las reformas consideradas en principio positivas es una auténtica participación de los docentes y de sus sindicatos en la adopción de decisiones por medio de consejos o comités escolares establecidos para administrar los establecimientos de enseñanza.

C).- EL PRESUPUESTO A LA EDUCACIÓN DE ACUERDO AL PRODUCTO NACIONAL BRUTO

La discusión, la polémica sobre los recursos destinados a la educación requiere también mesura y ponderación.

Uno de los candidatos presidenciales recientemente declaró que México es uno de los países con menor presupuesto educativo "y que no cumplía el mínimo fijado por la UNESCO que es 10% del Producto

Nacional Bruto". Consideramos que esta afirmación es grave y por desgracia nada alejada de la realidad, y nos plantea que las Administraciones recientes para nada han tomado en serio el problema educativo de este país, si tomamos en cuenta que en 1960 en una reunión en la que participaron todos los ministros de Educación de América Latina y el Caribe, se llegó a la conclusión de que la región debería dedicar a la educación pública, al menos, 5% del PNB.

Treinta y cuatro años más tarde, observamos que la mayor parte de los países latinoamericanos sigue por debajo de ese mínimo. Desde luego descontemos la década de 1980 a 1990, la cual el propio Banco Mundial denomina la Década perdida, toda vez que el avance económico de esta región fue nulo debido al excesivo endeudamiento público de todos los países que la integran. Aún en esa misma década, los países más desarrollados han estado por debajo del 10% y algunos de ellos, a medida que crece su matrícula escolar por su alto incremento demográfico, han visto disminuir la parte del PNB dedicada a educación.

En Argentina, país con un aumento demográfico inferior al promedio latinoamericano, el presupuesto público de educación supuso, en 1980, el 3.5 por ciento del PNB y en 1990, 1.5 por ciento.

En el caso de Brasil, en 1980 los recursos dedicados a la educación pública representaron 3.6 por ciento y 4.6 por ciento en 1990. En Colombia, 2.9 por ciento en 1985 y 2.3 por ciento en 1990. En Venezuela, 4.4 por ciento en 1980 y 4.3 por ciento en 1990. En Perú, 3.1 por ciento en 1980 y 3.5 por ciento en 1990. En suma lo anterior nos confirma que ninguno de los países en

Latinoamérica ha logrado cumplir el mínimo recomendado por la UNESCO en 1960. Es decir no se han atrevido a invertir en este renglón.

En el caso de México, según fuentes oficiales, los recursos dedicados a la educación pública se evaluaron en 4.7 por ciento de su PNB en 1980, descendió a 3.9 por ciento en 1985; registró 4.1 por ciento en 1990 y se situó en 4.5 por ciento en 1991. Posteriormente, el presupuesto público se ha valorado en 5.3 por ciento del PNB, lo que permite pensar que, con la educación privada, México supera ya hasta este momento el 5.7 por ciento de su PNB. Con lo cual advertimos que nuestro país se está atreviendo cada día más a invertir mayores recursos en el sector educativo.

Los socios de México en el Tratado de Libre Comercio, es decir Canadá y Estados Unidos, con una base juvenil que escasamente representa, los menores de 15 años el 21% de la población, en tanto que en México es de 39% (y en Chiapas el 44.5%), dedican a la educación cifras más altas y sostenidas pese a su decreciente matrícula escolar, en razón de su demografía.

En 1980 por ejemplo, Canadá traspasó a la educación 7.4 por ciento de su PNB y la misma cifra en 1990. Estados Unidos, a su vez y en el mismo periodo, 6.7 por ciento y 5.3 por ciento, respectivamente. Las anteriores cifras son un verdadero reto para nuestro México, necesita invertir más en este renglón, no solo para ser competitivo sino para tener un desarrollo sustentable en el siglo por venir.

Los países nórdicos, Suecia, Noruega y Dinamarca, tienen niveles de gasto educativo altos o mejor dicho de entre los más altos del

mundo y, también los ingresos por habitante más prósperos del mundo, pese a ser naciones pequeñas y sin grandes recursos naturales, lo esencial para ellos es su recurso mayor representado por individuos mejor preparados.

Noruega, que dedicaba 7.2 por ciento del PNB a la educación en 1980, hizo crecer el gasto educativo a 8.2 por ciento en 1990. En Suecia se pasó de 9 por ciento en 1980 a 7.7 en 1990; Dinamarca, de 6.9 por ciento en 1980 a 7.5 en 1990; en Finlandia, de 5.5 a 7.1 en el mismo periodo.

Si consideramos las grandes fortalezas económicas de Europa, nos encontramos con promedios relativamente bajos y organizaciones educativas muy eficientes.

En Francia, en 1980, la educación conformó 5% del PNB y 5.8 por ciento en 1990. Alemania Federal, antes de la reunificación mantenía cifras bajas: 4.7 y 4.1, respectivamente.

Bélgica y Holanda, países fuertemente productivos y competitivos dedican a la educación hoy en día el 7% de su Producto Nacional Bruto, aguntando hacia la investigación y la innovación. Y de aquí deriva otra estadística, Holanda, con 15 millones de habitantes, exportó, en 1991, 131 mil 810 millones de dolares. En ese mismo año, América Latina y el Caribe, con 425 millones de personas, exportaron a nivel región 120 mil 906 millones de dolares, y como es lógico pensar, de esa suma el 62% procedía de materias primas y petróleo. Bélgica, con 10 millones de habitantes, menos que el Distrito Federal, exportó en 1990, 118 mil 34 millones de dólares. mientras que América Latina y el Caribe exportaron en ese mismo

año 121 mil 823 millones de dolares. Lo anterior según un informe del Banco Mundial.

Lo anterior, nos confirma el gran esfuerzo que tiene que hacer nuestro país para hacer su desarrollo realmente sustentable. La competitividad que se le espera para el siglo XXI presupone que el monto de los recursos dedicados a la educación vayan dirigidos a mejorar la calidad de la docencia, a mejorar la investigación tecnológica, reducir burocracia, mejorar los sistemas económicos para pugnar por una bien dirigida descentralización y así en esa gran tarea de preparar mejores mexicanos, dejar en el olvido el actual modelo educativo que sólo propicia individuos reproductores de un sistema ideológico y político anquilosado.

Es preciso entender, que un problema básico es saber qué se quiere enseñar, y qué debe aprenderse, y aquí estamos tocando un difícil tema como lo es la actualización en todos los niveles educativos de los planes y programas de estudio, si queremos realmente ser competitivos a nivel mundial, pero esto no es tema del presente trabajo razón por lo cual sólo lo mencionamos; la realidad es que los recursos dedicados a la educación no podrán tener una ascensión milagrosa. Todo lo que signifique dedicar 7 por ciento del PNB será tocar ya techos muy altos dadas las inmensas necesidades infraestructurales del país.

En la vigente Ley de Egresos de la Federación, observamos que el presupuesto en educación es de 54 mil 485 millones de nuevos pesos, cifra 14.4 por ciento superior en términos reales a la de 1993, y según lo afirmó el propio Secretario de Hacienda en su competencia ante el Congreso, cuando expuso el Proyecto de

Presupuestos de Egresos de la Federación para 1994, la anterior cantidad significa que al término de esta Administración el gasto en este sector habrá acumulado un incremento real de 101 por ciento.

Lo verdaderamente esencial será dar cumplimiento a las reformas del Artículo 3o. Constitucional y a la Ley General de Educación en lo referente a la descentralización real de la máquina educativa, consolidar en esa forma su federalización ya que considero que todo proyecto federal es indisociable de un proyecto democrático.

De la misma manera proponemos desterrar para siempre la dispersión de recursos, tema que si lleváramos a cabo una investigación, la misma nos llevaría más páginas que el presente trabajo.

Si tomamos el hecho de que todavía 43 niños mexicanos de cada 100 de los que comienzan la primaria no la terminen, y que la mitad no lo haga tampoco en niveles superiores supone desperdicio de recursos y destrucción humana. Por lo cual sugerimos dadas las condiciones económicas de nuestro país, instituir una beca educativa a nivel nacional que permita a todos los educandos terminar sus estudios.

En 1992, de 58 millones 600 mil mexicanos con más de 12 años, nada menos que 7 millones 300 mil no tenían instrucción alguna y 13 millones 800 mil, a su vez, no habían terminado la primaria. Otros 5 millones, por su parte, tampoco terminaron la secundaria y 2 millones 200 mil jóvenes no finalizaron, igualmente, la enseñanza superior. Sólo 2 millones 100 mil fueron capaces de tener una educación superior completa. Las anteriores cifras sólo reflejan

la inmensa demanda que existe en este nuestro México de justicia y equilibrio social.

D).- CAMBIOS EN MATERIA DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN.

De las estadísticas analizadas en el inciso anterior, salta inquietante el apotegma "la educación es problema fundamental de México", mayor que la ayuda real o ficticia que se le proporcione a los campesinos. En el primer capítulo de este trabajo de investigación, hemos visto los cambios legislativos que han propiciado los diferentes gobiernos llamados de la Revolución, pero ahora en la última década de este siglo, podemos constatar que ninguno de ellos se ha preocupado realmente por romper estructuras, propiciar verdaderos cambios en el modelo educativo del país y dejar a un lado el inmenso burocratismo en el que continua inmerso el sector educativo y con ello incluimos al presente Gobierno que está por concluir su periodo de gestión y el cual después de haber cambiado por cuatro ocasiones al Ministro de Educación solo podemos afirmar que la educación ha sido conducida hacia un verdadero desastre, nulificando en mucho los objetivos propuestos en su Plan Nacional de Desarrollo.

Los cambios de la enseñanza en nuestro país requieren de un total reajuste estructural para que podamos preparar a nuestros jóvenes en un modelo educativo diferente, tomando en cuenta la evolución de las necesidades de orden político, económico y sociocultural. Durante el último decenio, en el mundo, han tenido lugar vastas reformas o se ha reclamado su realización en un entorno mundial

caracterizado por una rápida evolución tecnológica, la competencia y el reajuste económico y la reforma de las instituciones políticas a nivel nacional o internacional.

En México, la reforma de un nuevo modelo educativo puede llevarse en una situación de consenso o de conflicto pero aún así los resultados creemos dependerán muchísimo de factores internacionales (las políticas y los recursos), en particular de las instituciones internacionales de financiación y de desarrollo. Estamos desde luego refiriéndonos al Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, primordialmente.

La difícil coyuntura económica por la que pasa nuestro país y las limitaciones que tiene sobre el gasto público, deben inducir a buscar una mayor diversificación de las fuentes de financiación a fin de cubrir los costos del mantenimiento y aumentar las posibilidades de acceso a la educación.

Desde luego, ya se analizó en incisos anteriores lo que consideramos primordial en este nuevo camino de financiamiento que lo es la descentralización de los recursos y no abundaremos más en ello.

Otra fuente de financiamiento a la que se le ha dado más auge en este sexenio lo es la privatización de la Educación. Con ello no estoy señalando que sea algo novedoso, toda vez que a nivel constitucional, desde 1857, en nuestro país se previó el reconocimiento oficial por parte del Estado a los estudios impartidos por planteles privados. Simplemente lo señalo como una alternativa de financiamiento a la cual, sin tener ninguna

estadística, si me atrevo a mencionar que el presente Gobierno ha proporcionado con mayor auge que los Gobiernos anteriores, el reconocimiento oficial a muchos más planteles particulares, con el propósito de que inviertan en el sector educativo mejorando en esa forma la calidad de la enseñanza y el acceso a la misma, de tal manera que hoy en día, podemos afirmar que la privatización de la enseñanza se ha centrado en la ampliación de las posibilidades de elección dentro de una especie de "mercado educacional".

Una nueva forma de financiamiento que estamos proponiendo, sería a través de los llamados "Consejos de Participación Social", propuestos por la Nueva Ley General de Educación y a los cuales ya nos hemos referido cuando analizamos la Iniciativa de dicha Ley. Consideramos, como ya lo afirmamos anteriormente, que estos Consejos son definitivamente un buen logro del Legislador, esperando tan solo que una vez que sean reglamentados por las Leyes locales, surjan como un estupendo vínculo entre la educación y la sociedad civil, toda vez que se pretende tengan injerencia activa entre el plantel educativo y la comunidad.

Ahora bien, estos Consejos locales, a nivel estatal o municipal pudieran contribuir al gasto público en materia educativa, constituyendo fondos provenientes de ingresos tributarios locales de diferentes fuentes que complementen o igualen las subvenciones del Gobierno Federal, o de regímenes comunitarios de autoayuda organizados por las asociaciones de padres de familia y porque no decirlo hasta por las mismas organizaciones de los docentes, o por todo un pueblo o ciudad. La segunda posibilidad, por ejemplo, podría recurrir a la construcción de escuelas que serían confiadas

a uno o más docentes contratados y pagados por el gobierno federal. Desde luego, esta sería una vía complementaria, más no para sustituir la función del gobierno federal de asegurar la igualdad en la contratación y las condiciones de empleo de los docentes.

E).- EL PERSONAL DOCENTE

Este trabajo de investigación, no podría estar completo si no analizamos igualmente la situación laboral y económica que prevalece actualmente para el personal docente a la luz del punto Cuarto de la Iniciativa de la Ley General de Educación, enviada al Congreso por el Ejecutivo Federal, documento en el cual se considera al maestro como "agente directo de la enseñanza" y menciona la obligación de darle la remuneración justa para que viva dignamente.

Recordemos que el primer objetivo del Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el presente Gobierno, se refiere a mejorar la calidad en la enseñanza.

Considero este punto de mucha importancia, en razón de que otros sexenios habían tenido como preocupación fundamental la ampliación de las posibilidades de acceso a la enseñanza, razón por lo que ahora señalar la calidad de la enseñanza en primer lugar, da una imagen de las reformas estructurales que se quieren emprender a fin de que esa calidad en la enseñanza, responda efectivamente a las necesidades de nuestra sociedad, justifique el enorme gasto

público dirigido a este renglón y permita hacer frente a los retos que esperan a nuestro país en muy corto plazo. Desde luego el hecho de que se dé prioridad a la calidad no significa que se restrinja automáticamente el acceso de todos los jóvenes a la educación.

Lo anterior debemos interpretarlo en el sentido de que México está preparando el terreno hacia un mayor pluralismo político y la instauración de los valores democráticos, sea cual fuere la definición que se les dé, lo cual exige cambios sustanciales en los planes de estudio y en los métodos pedagógicos de las escuelas, lo que traerá como consecuencia una evolución ideológica y cultural basada en una reorganización de los planteles educativos con el propósito de que puedan impartir a las nuevas generaciones los valores dominantes del orden político y social prevaleciente.

Con base en esa idea, nos haríamos una pregunta: ¿que medidas se consideran esenciales para asegurar a los profesionales de la enseñanza una situación acorde con la contribución que se espera de ellos para mejorar la calidad de la educación?

La primera medida y que considero fundamental, es que se le reconozca su derecho a participar en la elaboración y en la ejecución de la política educacional. En otras palabras, que se termine de una vez por todas, a la practica establecida por siglos en este país basada en la adopción unilateral de decisiones, que no han hecho más que limitar o impedir la participación del personal docente en las decisiones que solo a ellos les concierne.

porque en este país siempre se ha tenido miedo a que se consulte al personal docente al elaborar la política educativa?

A lo más que se han atrevido los Gobiernos Federales es a respetar la libertad sindical del personal docente, pero que no se entienda como libertad para constituir los sindicatos que quiera, sino la "libertad de afiliarse al único Sindicato Nacional que existe".

Debido la papel decisivo que desempeña el personal docente en materia de educación, bien merece la pena analizar cual es en realidad el papel que juega la asociación profesional de los docentes del sector público en este país, y con ello nos referiremos al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que entre otras cosas es el sindicato más grande y poderoso económicamente hablando de los que existen en este país.

Desgraciadamente, un Sindicato tan grande goza de todas las aberraciones que podamos pensar. Lejos de convertirse en una fuerza formativa, y con ello agregamos participativa de toda la política educativa del país, el sistema lo ha convertido en una fuerza electoral, es decir el gobierno ha preferido contar con los profesores como partidarios de las casillas electorales en vez de que coadyuven en el quehacer educativo. A lo más que se ha atrevido el presente Gobierno es el de proponer su descentralización como sindicato, pero sigue siendo hasta este momento exclusivamente factor de presión política o administrativa y brazo electoral del Partido en el poder. Mientras ese esquema siga prevaleciendo, considero que ningún plan educativo será del todo exitoso mientras los principales factores de cambio, es

decir, los maestros, no puedan intervenir, del todo o en grado suficiente, en el examen de las críticas decisiones que habrá que tomar en el futuro. De hecho surge la esperanza ahora que la nueva Ley General de Educación propone el establecimiento de los Consejos de Participación Social a distintos niveles, Federal, Estatal y Municipal, ya que creo que de esta manera se pudiera escuchar las opiniones de los educadores atentos a los problemas de la enseñanza en las aulas y conscientes de cómo pueden resolverse los problemas, esto se puede hacer desde el nivel rural hasta el nivel Nacional, con esto se estaría propiciando una mayor participación democrática del personal docente en el sistema educativo y aún más, considero que en nuestro país están sucediendo cambios significativos tanto en el orden político, como en el económico, social y cultural, por lo tanto es mi opinión que debe apelarse a la enseñanza para que acepte el desafío que tales transformaciones requiere. Sino es así, el sistema educativo no podrá asumir esa función de vanguardia en condiciones óptimas mientras los principales factores de cambio, es decir, los maestros, no puedan intervenir democráticamente.

F).- LA ESTRUCTURA SALARIAL

Para continuar con nuestro análisis del personal docente, vayamos ahora a un punto muy importante como lo es la estructura salarial de dicho personal, desde luego tomando como premisa los objetivos del Plan Global de Desarrollo propuesto por el presente Gobierno, que apunta hacia la calidad en la educación, sin olvidar la

política en general del sector educativo que se dirige hacia una tecnología de punta. Así mismo, la pregunta que nos hemos hecho en el anterior inciso, no estaría del todo contestada si no hablamos precisamente de esa estructura salarial.

Habiendo dejado claro que en nuestro país el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación solo representa una fuerza electoral del partido oficial, es lógico suponer que siempre ha sido el Estado quien fija unilateralmente la remuneración del personal docente, sin consultar a los representantes de los interesados. Lo que significa que sus sueldos sufren las consecuencias de las limitaciones presupuestarias. De igual manera podemos referirnos al personal docente de cualquier plantel de enseñanza superior, ya que estas instituciones reciben importantes subvenciones por parte del Gobierno Federal y por consiguiente dependen en cierta medida de los fondos públicos.

Reoglón aparte merecen los educadores que prestan sus servicios en planteles privados. Estos maestros, carentes de una organización profesional que los represente, son los peores pagados de este país, no obstante que los ingresos económicos de este tipo de planteles son cada día más elevados.

Lo único real en este país respecto de los salarios del personal docente es que éstos no mantienen un nivel de remuneración, comparándolos con los salarios que se pagan en otros sectores, lo que es un indicador infalible de la situación de los docentes en la sociedad y del grado en que ésta los valora.

Habida cuenta de las restricciones presupuestarias que han debido imponer nuestro país y de su urgente necesidad de desarrollo

económico general, es en cierto grado comprensible, aunque considero que no acertado, que en tiempos de graves dificultades económicas, las remuneración del personal docente, disminuya, toda vez que nuestros Gobiernos han estimado que es más importante invertir en la economía, aumentar el potencial exportador y reembolsar la deuda pública que invertir en la educación básica y superior.

Esto es lo que ha pasado aquí de 1980 a la fecha, los gastos reales en la esfera de la educación disminuyeron como consecuencia del elevado índice de inflación y de la falta de un reajuste general del presupuesto nacional. México ha gastado en promedio alrededor del 60% del presupuesto ordinario asignado a la educación en los emolumentos del personal docente, luego la disminución del presupuesto en términos reales provocó una fuerte erosión del poder adquisitivo de los sueldos del personal.

Veamos por ejemplo que pasó entre 1983 y 1988, según un informe de la UNESCO de 1990. En la enseñanza primaria el sueldo de los maestros perdió el 34% de su valor real. Aunque el Gobierno Federal en 1992, con motivo de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, prometió mejorar el salario de los maestros a nivel primaria, hoy en día el nivel de vida de los maestros permanece un 15% aproximadamente por debajo de 1985.

Todo lo anterior, pienso que ha traído como consecuencia una desmotivación del personal docente, que a mediano y largo plazo irá en detrimento de la tan anhelada calidad en la enseñanza.

En las nuevas vías de canalización de recursos financieros para el sector educativo, que México tendrá que buscar para el próximo sexenio y como consecuencia de programas de reestructuración económica que se tendrán que implementar, la remuneración salarial del personal docente deberá asegurar un nivel de vida satisfactorio, que les permita disponer de los recursos necesarios para perfeccionarse, en otras palabras que se pueda comparar favorablemente al maestro con los sueldos de otras profesiones que exijan titulación análoga con lo cual se alcanzarían niveles más competitivos, permitiendo así atraer nuevo personal a la docencia y conservar a los docentes calificados.

Con lo anterior, estamos proponiendo una mejor capacitación del docente, a todos los niveles, que le permita ser un docente calificado. En la actualidad tan sólo podríamos afirmar que el 3% del total del personal se considera calificado, obviamente su salario es superior; el resto o sea los no calificados, su remuneración corresponde más bien al nivel salarial mínimo.

Con esta última propuesta, creo que estamos dando cabal contestación a la pregunta que nos formulamos al inicio del anterior inciso.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA PARA ESTE CAPITULO

AFT, Federación Estadounidense del Personal Docente. 1990.
American Teacher (Washington, D.C.), abril de 1990.

BANCO MUNDIAL

1980. Education sector policy paper. Washington, D.C.

1986. Financing education in developing contries: a
review of issues an options. Washington, D.C.

1990. The World Bank Annual Report 1990. Washington,D.C.

Bernstein, Aaron, y Howington, Patrick. 1991. "Letting teachers
call the shots", en Business Week (Nueva York), 28 de
enero de 1991.

INEGI XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

Ley de Coordinación Fiscal

Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

1981 Empleo y condiciones de trabajo del personal
docente, Ginebra, Suiza.

1990 Informe del Comité mixto OIT/UNESCO Las normas
internacionales del trabajo y el personal docente.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1990
Human development report, 1990, Nueva York, Oxford
University Press.

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1994.

UNESCO

1989 Statistical Yearbook. Paris

1990 Statistical Yearbook. Paris

1993 Statistical Yearbook. Paris

CONCLUSIONES

Me voy a permitir utilizar como método para plasmar en la presente investigación mis conclusiones, retomar los objetivos presentados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que han orientado la política de modernización educativa del actual gobierno, buscando con dicho análisis, la evaluación hasta éste momento del Sistema Educativo, ya que reiterando lo expuesto en el documento que contiene la Iniciativa de la Ley Federal de Educación considero, tal y como lo menciona, que "Hoy nuestra generación tiene la responsabilidad histórica de cimentar las bases educativas para el México del siglo XXI".

El primer objetivo que orienta la política educativa del actual régimen, es:

Mejorar la calidad del sistema Educativo y para lograr dicho objetivo propone entre otras acciones, la siguiente:

"Promover las tareas de investigación e innovación y enfatizar la cultura científica en todos los niveles del sistema".

Esta concepción del sistema educativo, está vinculada con la tecnología. Entendiendo como tecnología al instrumento que nos permite producir más con la misma cantidad de recursos físicos y humanos con que contamos.

En segundo lugar, hablar de tecnología es entrar en el desarrollo de las sociedades modernas. Aquí mencionaremos que la importancia de un cambio radical entre el concepto que se tenía de tecnología

hace cinco o diez años al que se tiene actualmente en el concurso de las naciones. Existen grandes diferencias entre la tecnología de los países en desarrollo y la tecnología de los países desarrollados, y aquí hacemos mención aparte respecto del costo que tiene la tecnología, y que casi siempre es muy elevado.

Por lo tanto considero que en este renglón, hasta este momento existe un estatismo en materia de investigación en Instituciones de Enseñanza Superior, que no permite elevar el nivel de tecnología, y aquí surge un cuestionamiento ¿Que tipo de educación tendremos que implantar que responda a los retos de una economía global, en la cual la tecnología tiene dimensiones muy diferentes a las que tenía hace cinco años. Otro cuestionamiento sería si efectivamente el sistema educativo está siendo dirigido a enfrentar este reto?

La respuesta la tenemos en los números, veamos a manera de ejemplo las asimetrías en la estructura de los sistemas de ciencia, arte y tecnología de México y de otros países, crean problemas muy importantes no sólo por el tamaño sino por la distribución de esas asimetrías. En economías tan grandes como la de Japón o la de Estados Unidos, tienen inversiones de 2.8 por ciento del producto en investigación y de desarrollo tecnológico, mientras que en la nuestra se habla del 0.5 por ciento, lo cual nos coloca en una situación muy pobre desde el punto de vista de una conciencia para invertir en el desarrollo de talentos, para invertir en la investigación y poder así llegar a tener Tecnología de punta que nos permita tener las condiciones de competir con los países más avanzados del mundo. Como se observa, la Economía, la Educación y

la Tecnología, no se les puede analizar independiente uno de otro, a este respecto es importante remarcar la asignación de presupuesto. Y este último aspecto, nos surge otra reflexión: El Banco Mundial, para otorgar sus préstamos a los países en desarrollo, recomienda, apegado a un Neoliberalismo, que el Estado comprometido, no invierta en educación y que sean los inversionistas privados los que realicen esa inversión.

De lo anterior nos surge la duda, ¿está escondida la verdadera política del sistema educativo? Podríamos afirmar que el único real y verdadero Ministro de Educación para los países en desarrollo, y entre ellos México, lo es precisamente el Banco Mundial? el cual ha marcado en sus documentos cuales son las demandas del mercado de trabajo. Aquí surge otra necesidad para lograr el objetivo que estamos analizando, la de investigar en el terreno de los hechos, que tan bien están ubicados los egresados en el campo del trabajo y si efectivamente su rendimiento está de acuerdo con las nuevas reglas de trabajo implantadas por los empleadores?

Para ejemplo basta señalar que en el gran mercado internacional, los llamados "Tigres" de la cuenca asiática del Pacífico, los denominados "Tigres Asiáticos", son los que en verdad están conquistando los mercados internacionales y ello debido a que su poder económico se vincula con el concepto de tecnología y calidad de sus sistemas educativos.

-- Para el logro de esa calidad en la enseñanza, menciona el Plan Nacional de Desarrollo la necesidad de depurar los contenidos

curriculares y los métodos de enseñanza, así como los materiales y apoyos didácticos, con base en la moderna tecnología educativa. Lo anterior, por lo que respecta al nivel básico, ya fue concluido al anunciar el pasado 5 de agosto del año próximo pasado, el propio Secretario de Educación en turno, que estaba culminado el proceso de reestructuración total del sistema educativo básico, luego de la revisión de los planes y programas de estudio que se imparten desde el nivel preescolar, primaria y secundaria; de igual manera anunció la readaptación de 13 libros de texto gratuito y la elaboración, por primera vez del texto para preescolar; la desaparición de las áreas y la reincorporación de asignaturas en la secundaria; el incremento en las horas de enseñanza de matemáticas y español en la primaria, y un nuevo calendario escolar, con lo que se garantiza una cobertura educativa de 200 días al año.

Sin tener conocimiento aún del contenido de los nuevos planes y programas para el nivel básico, me abstengo de opinar, pero sí considero que el ampliar el número de días de clases, será factor decisivo para mejorar la calidad de la enseñanza.

En este regreso al estudio por materias específicas, bien valdría investigar si las autoridades educativas y el Consejo Nacional para el Fomento Educativo, estudió modelos de excelencia educativa en el mundo, por ejemplo: Nueva Zelanda en lectura, los Países Bajos en matemáticas y lenguas extranjeras, Japón en ciencias, Alemania en educación de nivel bachillerato y formación docente y Suecia en educación de adultos. Los norteamericanos, con reservas, tienen el sistema más exitoso de educación superior, especialmente

en posgrado. Los planteles preescolares, de la reggio Emilia y, en la reggio Toscana de Italia, son un sorprendente ejemplo del proyecto educativo en este nivel, denominado "raíces -de-pasto" que se ha convertido en un sistema internacional. En las artes, Pittsburgh, Pennsylvania, impulsa la creatividad y las habilidades del pensamiento crítico. Los anteriores datos aparecieron en la Revista Newsweek (dic.1991), quien según afirma, llegó a ellos después de haber entrevistado a docenas de expertos en educación internacional. Con lo anterior no proponemos copiar sistemas, sino simplemente, si queremos ser mejores, la búsqueda de mejores escuelas está causada hoy en día, según mi opinión, por la competencia.

Ahora bien, en el contexto de la modernización educativa, se hace necesario proseguir en el nivel medio superior y en el superior con las reformas a los planes y programas de estudio, mismas que proponemos conlleven un diagnostico previo que contemple el estudio de las necesidades del estudiante, del campo laboral y de las condiciones sociales del ejercicio de la carrera en particular de que se trate, definiendo así un perfil del egresado. Sustentado así, en la teoría pedagógica, podrán surgir objetivos claros que permitan una organización curricular de calidad, acordes sus contenidos con la modernidad que se pretende dar a la educación.

-- Otro objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, lo es el elevar la escolaridad de la población. En México, se han hecho grandes esfuerzos sexenales por ampliar la cobertura de los servicios educativos de todos los niveles. No obstante, en la década pasada

aún se mantenía un alto índice de analfabetismo entre la población de quince años y agudas diferencias entre grupos en términos de posibilidades para permanecer en el sistema educativo. En este contexto, la población con educación superior abarca hasta hoy en día, solamente una franja reducida de los habitantes.

Estos índices tan bajos sobre la escolaridad de la población, nos llevan a refrendar bríos para continuar el esfuerzo educativo para que la educación llegue a todos los confines de la nación. Y en ese sentido, buscar alternativas que reduzcan los altos índices de deserción escolar, como la beca que estamos proponiendo.

-- Un renglón importante para el logro de los objetivos propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, lo es la Descentralización Educativa, a fin de que se recobren los diferentes valores en el espacio urbano y rural y se evite el desequilibrio espacial que caracteriza a los servicios educativos provocando desigualdad en las oportunidades de educación. De gran valor sería que la Descentralización educativa propuesta como parte de la modernización de la educación, vaya efectivamente dirigida a propiciar igualdad de oportunidades, toda vez que la heterogeneidad educativa del país se torna más clara cuando se analiza por zonas. Por ejemplo, en el Centro se encuentran las ciudades con más escolaridad promedio y con mayor proporción de personas con educación superior a excepción de la ciudad de León, Guanajuato, cuya población tiene menor promedio de escolaridad del conjunto urbano, menor cantidad relativa de quienes han hecho

estudios superiores y mayor tasa de analfabetismo. En el Norte, tres de las cuatro ciudades fronterizas (Matamoros, Nuevo Laredo y Ciudad Juárez), tienen poblaciones con promedios de escolaridad inferiores a la urbana. En cambio, en Tijuana el valor es mayor. El resto de ciudades del Norte (Chihuahua, Monterrey, Tampico y Torreón) tienen poblaciones cuyo nivel escolar es relativamente alto. Por último, en el Sur, la población de Veracruz alcanza niveles de escolaridad comparables con los de las grandes metrópolis del país. Mérida y Orizaba en cambio, se encuentran entre las cuatro ciudades con menor índice de escolaridad; la primera en particular, destaca por el elevado analfabetismo de su población.

Del conocimiento de esta realidad educativa, debe surgir el fortalecimiento autentico del Federalismo, que deberá propiciar que en los Estados y Municipios surjan sus verdaderos valores.

De la totalidad de municipios que tiene el país, la mitad están clasificados como de alta marginación. En ellos vive el 30% de la población, habitando en localidades dispersas donde su único interés es, como en la época feudal, conservar el pequeño pedazo de tierra que les permita subsistir.

Cambiar esa mentalidad es imprescindible, si es que queremos incorporarlos al nivel de desarrollo general del país . Y es que en algunos de estos lugares el tiempo no ha pasado. La ignorancia de sus habitantes, sobre el origen y destino del universo y la humanidad, es absoluta; su marginación es completa. Con lo anterior, ¿Se puede hablar de justicia social? ¿Se puede hablar de Democracia?

De ahí la necesidad de concretar objetivamente acciones que por un lado procuren fortalecer los avances logrados pero que también propicien alternativas innovadoras que permitan alcanzar mejores y más efectivas soluciones.

Por ello es importante avanzar aún más en el proceso descentralizador, involucrando la acción de los municipios, lo que requerirá del fortalecimiento técnico-administrativo de los mismos, para que puedan estar en condiciones de afrontar la participación que ahora le brinda el nuevo marco jurídico, y en la promoción de la toma de conciencia y de la intervención tan importante de su población en la tarea educativa.

Por eso nuevamente reiteramos, después de haber analizado la realidad actual de nuestro sistema educativo, que todos los factores apuntan hacia la negación del texto del artículo 3o. Constitucional, toda vez que faltando muy pocos años para que termine el presente siglo, hasta el momento no ha habido un régimen presidencial que haya acabado con la ignorancia del pueblo.

Sin embargo, el nuevo marco jurídico que implanta este sexenio vuelve a infundir en mí, la esperanza, ante los profundos retos a los que habremos de enfrentar en muy cercano futuro, de que sea el próximo siglo el que le permita al pueblo de México disfrutar de un sistema económico en donde pueda desarrollarse plenamente, fortaleciendo, ahora más que nunca, nuestra identidad nacional, en el marco de la democracia y la justicia y de esa manera poder contemplar el estricto cumplimiento tanto del artículo

30. Constitucional, como de toda la estructura jurídica que ha surgido a su alrededor, hasta este momento.

BIBLIOGRAFIA GENERAL CONSULTADA

- AFT, Federación Estadounidense del Personal Docente. 1990.
American Teacher (Washington, D.C.), abril de 1990.
- ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA.
Diario Oficial de la Federación. 19 de mayo de 1992.
- ANDA GUTIERREZ, CUAUHTEMOC
"México y sus problemas socioeconómicos".- Secretaría de
Educación Pública. México. 1983.
- BANCO MUNDIAL
1980. Education sector policy paper. Washington, D.C.
1986. Financing education in developing countries: a
review of issues and options. Washington, D.C.
1990. The World Bank Annual Report 1990. Washington, D.C.
- BERNSTEIN, AARON, Y HOWINGTON, PATRICK. 1991.
"Letting teachers call the shots", en Business Week
(Nueva York), 28 de enero de 1991.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1985.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Edit. Cajica, Puebla, 1993.
- CU DELGADO, JAVIER.
Ponencia "Exegesis de los Principios Estructurales de la
Legislación Educativa Federal.- Memoria del Primer
Simposio Nacional de Legislación Educativa. Campeche.
1976.

CHAVERO GONZALEZ, ADRIAN.

"El Financiamiento y la utilización de la actividad científico-tecnológica en México". Instituto Politécnico Nacional. 1993.

DE LEONARDO PATRICIA.

"Educación Superior Privada, competencia y complementariedad" Instituto de Investigaciones Económicas. U.N.A.M.

FISHER, STANLEY Y OTROS.

"Economía". segunda edición. Edit. Mc Grow Hill. 1992.

GOMEZ NAVAS LEONARDO,

"La Revolución Mexicana y la Educación Superior, Historia de la Educación en México" Secretaría de Educación Pública. 1982-

GONZALEZ SALAZAR GLORIA

"Acerca de la Capacitación y Adiestramiento en México". México Ciencia y Tecnología. I.P.N.

GUERRA RODRIGUEZ DIODORO

"La Descentralización Educativa" Edit. Leega, S.A. México. 1987.

HERNANDEZ RAMIREZ, RICARDO.

"La innovación Tecnológica en el Aparato Productivo". Revista de la Escuela Superior de Economía. Vol. I, número 1. enero-marzo de 1993.

HUERTA NAVA RAQUEL.

"El posgrado: un escalón en el ascenso corporativo.
Revista Jóvenes Ejecutivos. Año 1, número 4. junio de
1993.

INFORME DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA 1991-1992.

INICIATIVA DE LA LEY GENERAL DE EDUCACION

Enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.
14 de junio de 1993.

INEGI XI Censo General de Población y Vivienda. 1990

LEY GENERAL DE EDUCACION.

Diario Oficial de la Federación 13 de junio de 1993.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

Edit. S.E.P. 1973.

LEY DE EGRESOS DE LA FEDERACION.

Diario Oficial de la Federación 18 de Diciembre de 1992.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Diario Oficial de la Federación 27 de Diciembre de 1993.

MARTINEZ DELLA ROCCA.

"Educación y Cultura en el Desarrollo del Capitalismo en
México" Instituto de Investigaciones Económicas. U.N.A.M.
1992.

MUÑOZ GARCIA, HUMBERTO.

"Los Mercados Urbanos de Trabajo y Educación en México.
Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1992

PROGRAMA NACIONAL DE CIENCIA Y MODERNIZACION TECNOLOGICA.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 1990.

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1994
REVISTA NEWSWEEK

"Las mejores escuelas del mundo". dic. 1991.

REYES RAMOS MARCO AURELIO.

"Nuevas reglas de trabajo para el ejecutivo de los noventas". Revista Jóvenes Ejecutivos. Año 1. núm.4. junio 1993.

REYES VERA, RAMÓN.

"La teoría de la Contribución Mexicana", Ensayos Jurídicos, Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México.

RIUS

"El fracaso de la Educación en México" Los Agachados. 9a. Edic. Edit. Posada. 1992.

ROSSELL MAURICIO "

La Modernización Nacional y la Inversión Extranjera"
Edit. Joaquín Porrúa, S. A. México, 1991.

ROSSELL MAURICIO

"Universidad de Universidades" Periódico "El Universal".
8 de junio de 1993.

SERRA ROJAS ANDRES,

"Derecho Económico". Edit. Porrúa. 1993

TENA RAMIREZ, FELIPE,

"Leyes Fundamentales de México 1808-1992" Edit. Porrúa.
México, 1992.

UNESCO.

1989 Statistical Yearbook. Paris

1990 Statistical Yearbook, Paris

VILLASENOR GARCIA GUILLERMO,

"Educación Superior. Planeación y realidad". 1980-1990.

Instituto de Investigaciones Económicas. U.N.A.M. 1992.

WITKER V. JORGE,

"Derecho Económico". Colección Textos Jurídicos

Universitarios. U.M.A.N. 1985.