



320809
28
201
T

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE M

PLANTEL TLALPAN

ESCUELA DE DERECHO

**CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FALLA DE ORIGEN
FEDERALISMO EDUCATIVO**

TESIS QUE PRESENTA :

**MARCELA MORA CORDOBA
PARA OBTENER EL TITULO DE :**

LICENCIADO EN DERECHO

Asesor de Tesis :

LIC. AMADO ALVARO ALQUICIRA LOPEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI ABUELO:

Por su gran ejemplo de honradez y por impulsarme a seguir por el camino de la rectitud y la lealtad.

Gracias abuelo, por instruirme en el ámbito de tan amada profesión para ti, El Derecho.

De Amo.

A ALVARO PARRICO:

Por darme a mi vida un rumbo maravilloso de amor y esperanza.

Gracias Hijo mio, por existir.

A MESPOSO:

Un especial agradecimiento por ser mi compañero en las buenas y en las malas y por motivarme, siempre con amor y paciencia, a realizar todo aquello que sea en beneficio de mi superación profesional.

Los amo.

A MI ABUELA:

Por tu cariño y por mantener vivo el recuerdo de alguien tan amado por todos.

*A MI PADRE:
JAVIER.*

Por darme siempre tu apoyo y, aunque suene al revés, por ser más que un amigo, un verdadero padre.

Mil Gracias.

A MI MADRE:

Por el gran ejemplo que me ha brindado y por impulsarme a llevar a cabo esta ilusión.

A WEDOR SOLOGASTOIA:

Por brindarme la oportunidad de colaborar cercanamente a él y por haber compartido conmigo, todos sus conocimientos y experiencias.

Gracias, porque además de ser un gran jefe, eres un gran amigo.

A RAMÓN CABRERA:

Por compartir conmigo sus conocimientos y asesorarme tan brillantemente en este trabajo.

A BERNARDO BOLAÑOS:

Por su apoyo y colaboración en la elaboración de esta tesis.

A MAGDALENA BRACAMONTE:

Por todo su apoyo y sincera amistad.

A JUANITA Y EMILIA:

Por la lealtad y apoyo que me brinaron durante tantas noches de desvelo.

A L. DR. AMADO ALBUQUERCA:

Por asesorarme en este trabajo tan importante.

A MIS HERMANAS VANIA LORENA:

Porque cuando se quiere, se puede. Gracias por hacerme sentir que puedo contar siempre contigo.

A TODOS MIS AMIGOS:

Por su apoyo.



FALLA DE ORIGEN

Lic. José Vasconcelos, primer Secretario de Educación Pública y precursor del concepto de "Federalización de la Enseñanza". 1920-1924.

INDICE

FEDERALISMO EDUCATIVO

	Pag.
- INTRODUCCION	I
- CAPITULO PRIMERO	
ANTECEDENTES DE LA EDUCACION EN MEXICO.	
1.1 La Educación antes y durante la Revolución.	2
1.2 La Educación en los Gobiernos Post-Revolucionarios.	6
1.3 Artículo 3o. Constitucional.	20
1.4 Epoca Actual.	27
- CAPITULO SEGUNDO	
DERECHO Y OBLIGACION DE LA IMPARTICION DE LA EDUCACION.	
II.1 Concepto de derecho a recibir educación.	34
II.2 Sujeto de derecho a recibir educación.	38
II.3 Comparación jurídica entre la Iniciativa Presidencial y el texto aprobado.	44
II.4 Concepto de obligatoriedad.	50
II.5 La obligación del Estado.	56

II.6 La obligación del Gobernado.	59
II.7 La obligación dentro del apartado de Garantías Individuales.	63

- CAPITULO TERCERO

QUE ES DESCENTRALIZACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

III.1 Concepto de Descentralización.	67
III.2 La Descentralización dentro del ámbito educativo.	75

- CAPITULO CUARTO

DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

IV.1 Federalismo Educativo.	84
IV.2 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	90
IV.3 Convenios Federación (SEP)-Estados.	113
IV.4 Reforma constitucional, 5 de marzo, 1993.	117
IV.5 Ley General de Educación.	122
IV.6 Impacto del Federalismo Educativo, (época actual).	134

- CONCLUSIONES.

- BIBLIOGRAFIA.



INDÍGENAS DE ORIGEN

Un grupo de indios de raza pura del pueblo de Suchitlán (Colima), con el Prof. A. Castellanos en el Palacio de Gobierno (8 de febrero de 1912). Los indígenas vinieron a saludar al nuevo Inspector de Instrucción Pública, Sr. Castellanos pidiéndole que se estableciera en su pueblo EL NUEVO TIPO DE ESCUELA PROTECTORA DE LA RAZA INDIGENA.

INTRODUCCION

La educación en México ha presentado a través de su historia desarrollos incompletos, planes educativos ambiciosos, algunos de ellos, llegando a dar positivos resultados y, lamentablemente otros, llevándonos a un retroceso de evolución cultural-educativa en el país.

Estilos, formas, modos y maneras de aplicar estas políticas educativas, nos han llevado a que, a fines del siglo XX, México muestre contrastes que van desde la individualidad que logra obtener reconocimientos internacionales del primer mundo, así como el producto exagerado del centralismo en manos del Poder Federal, por el cual vemos un elevado contraste y un censo mayoritario que toca los linderos del analfabetismo.

En virtud de lo antes expuesto, debemos, en primer término, comentar que el gran interés sobre el tema surge por el acercamiento laboral que hemos tenido durante la trayectoria en la Secretaría de Educación Pública; por ello al estar involucrados en los temas inherentes a la educación y, de alguna manera no directa, sino indirectamente, observado el proceso de las reformas aprobadas al Artículo 3o. y 31 fracción I de nuestra Constitución en 1993, así como la modificación de la nueva Ley General de Educación que fue un paso posterior al Federalismo Educativo, consideramos que éste podría ser un tema de suma importancia en nuestros días ya que el Federalismo Educativo es una modalidad que adopta nuestro Estado Federal en cuanto a la función social educativa.

Cabe hacer mención que el tema de la educación y, específicamente la educación mexicana, reviste para muchos un tópico central en el crecimiento, desarrollo y superación de nuestro país. En otras palabras, los mexicanos siempre hemos considerado a la educación como inspiración de nuestros más elevados ideales.

Es por ello que nuestras constituciones desde 1814 a la fecha, ponen especial énfasis en los preceptos relativos a la educación, sin dejar de mencionar que este tema también es tratado con la misma intensidad, pero en otro sentido, en los Artículos 18, 31, fracción I, 41, 122, 73 fracción XXV y 123 apartado A) fracciones VI, XII y XXXI, inciso b), punto 3o. de la vigente carta magna.

En este sentido es de gran relevancia mencionar que en la historia de México, la educación siempre ha preparado y apoyado las grandes transformaciones y, en particular en nuestro siglo, cada avance social ha ido acompañando de un renovado impulso a las tareas educativas, afianzándolas, extendiendo sus beneficios y ensanchando así nuestros horizontes.

En virtud de estas consideraciones, es pertinente vincular el tema de la educación con el del Federalismo Educativo. En el Artículo 73 de nuestra máxima carta, existe una enunciación limitativa de materias que corresponde legislar al Congreso de la Unión y todas las demás materias son exclusivas y propias de los estados. De acuerdo con lo anterior el Artículo 124 señala que aquellas materias que no esten expresamente reservadas a las funciones Federales, se entienden conferidas a los Estados; sin embargo, la educación

difiere del esquema de distribución de competencia del Artículo 124. de nuestra Constitución.

En las Reformas al 73, de 1921, emprendidas por Vasconcelos se estableció por primera vez en México una Dependencia Federal que desempeñaría las funciones educativas, sin menoscabo de que los gobiernos estatales lo seguirían haciendo por su cuenta.

De esta manera surgió la concurrencia de atribuciones legislativas entre las entidades federativas y el Congreso de la Unión. Con motivo de esta reforma surgió la "Federalización de la enseñanza", aunque equivocadamente, ya que en realidad se tradujo por el contrario en una centralización.

En este orden de ideas, el 5 de marzo de 1993, siendo Secretario de Educación Pública el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, fueron publicadas las reformas a los Artículos 30. y 31 fracción I de la Constitución. Esto permitió consolidar el concepto de "Federalismo" esto encauzó los avances sustanciales en el proceso de Modernización Educativa, mismo que fue declarado prioridad de la administración del Presidente Salinas de Gortari.

Bajo este marco jurídico, fue posible establecer los lineamientos que permitirían dar inicio al proceso de modificaciones al Sistema Educativo Nacional al suscribirse, el "Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa". Dicho acuerdo fue signado, después de numerosos esfuerzos, por el Ejecutivo Federal, el S.N.T.E. y los gobiernos de las entidades federativas,

logrando alcanzar concordancia a propósito de un instrumento político de gran importancia para el desarrollo de la educación en México.

A través del desarrollo del presente trabajo, procuraremos en primera instancia, describir los antecedentes históricos de la educación mexicana contemporánea, tomando como punto de partida los días inmediatos anteriores a la Revolución Mexicana. Acto seguido, trataremos los derechos y obligaciones concernientes al hecho educativo para entrar a los conceptos de Descentralización y Desconcentración.

Por su parte será en el cuarto capítulo donde trataremos de manera directa el caso motivo de esta tesis: El Federalismo Educativo, dedicando particular atención a los instrumentos jurídicos y políticos que la sustentan. Así mismo analizaremos la época actual del Federalismo y su impacto en nuestros días.

La hipótesis central que sustenta el presente trabajo académico consiste en demostrar que la reforma educativa emprendida en 1992 no se trata de un acuerdo delegatorio de facultades, de un proceso de descentralización ni tampoco de uno de desconcentración, sino del primer paso para el fortalecimiento de un nuevo federalismo.

Para la elaboración de esta investigación, hemos recurrido a los métodos; inductivo- deductivo, lectura libre. de campo y entre otros, el documental. Asimismo, con el propósito de introducir al lector en el desarrollo del presente trabajo, se han incluido diversas fotografías del Archivo Casasola

que comprenden desde el periodo del Porfiriato hasta nuestros días, en relación con el desarrollo de la educación en México.

MARCELA MORA CORDOBA.



FALLA DE ORIGEN

El presidente Porfirio Díaz asiste a la ceremonia conmemorativa del aniversario de la proclamación de la Constitución de 1917, en un festejo escolar.



FALLA DE ORIGEN

El maestro de América Lic. Justo Sierra y Secretario de Instrucción Pública en el período presidencial del Gral. Don Porfirio Díaz durante su visita a los centros escolares, es bien recibido por maestros y alumnos.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA EDUCACION EN MEXICO.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA EDUCACION EN MEXICO

1.1 La Educación antes y durante la Revolución.

El 16 de mayo de 1905 fructificaron los esfuerzos del connotado escritor Justo Sierra quien obtuvo la autorización del Presidente Porfirio Díaz para crear una cartera ministerial dedicada exclusivamente a la atención de la educación. En la fecha mencionada entra en vigor la Ley por la que es creada la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes al frente de la cual quedó su ilustre inspirador. Basándose en diversas teorías positivistas en boga en la época, Justo Sierra diseñó la política educativa nacional que por primera ocasión en tiempos modernos era dirigida centralmente por el Estado. De manera prioritaria la educación estuvo enfocada hacia otorgar servicios educativos básicos a los niños pobres, a los huérfanos y a los menores infractores. Sierra condujo la Secretaría bajo la premisa de que la instrucción que proporcionara el Gobierno debería ser de naturaleza educativa pero además formativa; es decir, donde no únicamente se transmitieran conceptos y conocimientos sino que se enseñara al educando a "...pensar, sentir y desarrollar en el niño al hombre" (1). Esta filosofía fue reflejada en la Ley de

¹ LARROYO, Francisco. Historia Comparada de la Educación en México, 19a.ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1986. p.366.

Educación Primaria de 1908, en la cual por primera ocasión se puede notar una política educativa que presuponia un Estado educador.

En marzo de 1908 el Presidente Díaz concede la famosa entrevista al periodista James Creelman (enviado por la Pearson's Magazine), durante la cual le trata diversos tópicos nunca antes tocados por el dictador. Díaz le hace saber su supuesta intención de no reelegirse, mencionando la madurez política del pueblo mexicano que le permitiría acceder a la vida democrática a través de la aparición de diversos partidos y agrupaciones políticas que incluso podrían ser opuestas a él. Numerosos autores consideran esta entrevista como el antecedente inmediato del conflicto que devino en la Revolución Mexicana ya que las expectativas que abrió en cuanto a la democratización nacional dificultaron el reconocimiento al triunfo electoral de Díaz.

Francisco I. Madero, principal candidato opositor, recibió un enorme y abierto apoyo popular. Empero, las autoridades porfiristas únicamente le reconocieron el haber obtenido el 5% de los sufragios. Madero convoca a un movimiento armado en oposición a Díaz que concluyó con la renuncia de éste el 25 de mayo de 1911 y su posterior autoexilio a París.

Los acuerdos de Ciudad Juárez del 21 de mayo de 1911 establecieron los términos de la renuncia del General Díaz, así como la instauración de un Gobierno transitorio al frente del cual estuvo con carácter de Presidente Provisional Francisco León de la Barra quien designó a Francisco Vázquez Gómez -maderista y excandidato a la vicepresidencia- Secretario de Instrucción Pública. Como es de comprenderse, durante este período post

revolucionario, el país pasaba por problemas de enorme envergadura - principalmente de carácter político- que motivaron la poca atención que se dió a las políticas sociales entre las cuales estaba, desde luego, la educación.

El 10 de octubre de 1911 se llevó a cabo la elección presidencial, resultando vencedor por aplastante mayoría Francisco I. Madero, quien tomó posesión del cargo el 6 de noviembre de ese mismo año. Muestra de la mucha importancia que Madero atribuía a la educación lo constituye el hecho de que su hombre de mayor confianza, José María Pino Suárez, además de ocupar la Vicepresidencia de la República, era responsable de manera simultánea de la cartera de Instrucción Pública.

Sin duda la obra educativa más relevante de los días posteriores a la Revolución se dió en el terreno de la enseñanza rural. Cabe señalar que México era un país fundamentalmente agrícola y que en gran parte del territorio nacional prevalecían condiciones casi feudales. Es obvio que los niveles de analfabetismo eran inmensos aún en las grandes ciudades de la época y que en el campo miles de mexicanos ni siquiera podían hablar en español. Así, se crearon las escuelas rudimentarias cuyo propósito fue el de enseñar principalmente a los indígenas a hablar, leer y escribir en castellano, proporcionándoles algunos elementos para poder ejecutar operaciones aritméticas elementales. La educación en aquellos momentos no tenía carácter obligatorio y el establecimiento de las escuelas rudimentarias debía hacerse en las partes del país con mayor porcentaje de analfabetos.

En este contexto la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes adquirió un papel de mucha importancia ya que su ámbito de acción rebasaba al Distrito Federal llegando a los Estados y los territorios. Tal vez sea la Ley del 10. de junio de 1911 -Instrumento que creo las escuelas rudimentarias- el primer antecedente del Federalismo Educativo.

Entre tanto la situación política del país continuaba deteriorandose merced a enfrentamientos entre las diversas facciones y grupos revolucionarios antagónicos y a la prevalencia de resabios de la época porfirista. En este marco nacional el Presidente Madero encarga al General exporfirista Victoriano Huerta, terminar con la revuelta de la toma de la Ciudadela. "Como es sabido, Huerta hace prisioneros a Madero y a Pino Suárez a quienes obliga a renunciar a sus cargos. Inmediatamente después el propio Huerta asume la Presidencia por ministerio de Ley y asesina a sus predecesores". (2) Durante el periodo gubernamental huertista, fueron escasísimos los esfuerzos educativos y se puede hablar sin duda de un retroceso en los incipientes logros que la época maderista alcanzó en materia de enseñanza. El usurpador Huerta, renunció en julio de 1914 tras los triunfos del Ejército Constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza.

Una vez más las prioridades nacionales no estaban en el terreno de las políticas sociales sino en poner fin a los múltiples conflictos y situaciones de violencia manifiesta que existía prácticamente en todo el territorio nacional. Es

2 KRAUSE, Enrique. Biografía del Poder, 1a. ed. Ed. Siglo XXI. México, 1992. p.38.

necesario mencionar que a la llegada de Venustiano Carranza a la Presidencia, aún existían las escuelas rudimentarias, instituciones que habían sobrevivido, incluso al negro periodo de Huerta. En los primeros meses de la administración Carrancista, estos planteles fueron vituperados y calumniados como "fábricas de zapatistas". "Resulta paradójico que habiendo sido Carranza un hombre que podría calificarse como culto e ilustrado, el 13 de abril de 1917 hubiera resuelto suprimir la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Sin embargo, es menester citar a su favor que antes de tan desafortunada decisión, siendo titular de la cartera el Ing. Felix F. Palavicini, es reorganizada la Escuela Nacional de Artes y Oficios y creada en consecuencia la Escuela Práctica de Ingenieros Mecánicos y Electricistas" (3).

1.2 La Educación en los Gobiernos Post Revolucionarios.

El 20 de julio de 1921 marca un hito en la historia de la educación mexicana pues es en esa fecha en que el General Alvaro Obregón, a las sazón Presidente de la República establece la Secretaría de Educación Pública y en una decisión de repercusiones históricas coloca a la cabeza al Lic. José Vasconcelos quien como veremos suscintamente procurara a través de brillantes acciones recuperar los "tiempos perdidos" debido al proceso revolucionario.

3

LARROYO, Op. cit. p. 350.

Varias de las primeras decisiones de Vasconcelos al frente de la Secretaría estuvieron orientadas hacia la inmediata consolidación de la Joven Dependencia en sus ámbitos de gestión; no pocas de estas decisiones a la postre contribuyeron de manera muy significativa a la gigantesca centralización que en un momento llegó a tener la educación nacional una de las más relevantes y de un obvio enfoque nacional, fue la creación del Departamento de Cultura Indígena que alcanzará en su labor literalmente todos los rincones del país a través del envío de los entonces llamados "maestros misioneros" que durante la gestión vasconceliana se institucionalizaran en las mundialmente famosas Misiones Culturales que subsisten hasta nuestros días como parte de la Secretaría de Educación Pública.

Bajo la férula de Obregón y gracias al empeño de José Vasconcelos y a su influencia sobre el jefe Ejecutivo, México tuvo por primera vez en su historia un programa educativo eminentemente nacionalista, libre de prejuicios religiosos e inspirado en las teorías científicas más avanzadas de la época. Asimismo, "el gasto en educación era de los más elevados en América Latina solo superado por países que no habían vivido una larga y sangrienta revolución como Argentina y Cuba" (4).

El primer notorio contraste entre la administración Obregonista y la de su sucesor Plutarco Elías Calles en materia educativa, lo constituyó la disminución abrupta de los recursos destinados a tan importante rubro. En

⁴ VASCONCELOS, José. El Desastre y Breve Historia de México, 7a. ed. Ed. Jus. S.A. México, 1988. p.840.

efecto, por diversas circunstancias coyunturales, la administración Callista tuvo que reducir el gasto educativo de manera muy significativa, al menos en su primera fase.

"En 1925 el Departamento de cultura Indígena fue redominado y pasó a ser el Departamento de Escuelas Rurales, Primarias Foráneas e Incorporación Cultural Indígena. Las Vasconcelianas casas del pueblo fueron denominadas escuelas rurales y a los maestros misioneros se les llamó instructores e inspectores. Para finales de 1926 existían en el país más de 2000 escuelas rurales a las cuales acudían cerca de doscientos mil alumnos y se contaba con casi tres mil maestros; paralelamente el gasto educativo había aumentado y ahora por primera vez podía hablarse del primer antecedente de una modernización ya que se notaba una evidente preocupación por dotar a las escuelas de instalaciones, mobiliario y equipo pedagógico acorde con los tiempos" (5).

Plutarco Elías Calles asumió la Presidencia de la República al término del mandato de Obregón. Como Presidente le correspondió el institucionalizar los principios de la Revolución, es decir, crear la estructura necesaria para hacer realidad los sueños sociales por los que luchó el pueblo de México y terminar con los conflictos entre los distintos caudillos y facciones surgidos del movimiento revolucionario -aunque en su mandato se generó la guerra cristera, que fue más un conflicto de carácter Estado-Iglesia que uno revolucionario-.

5 LARROYO, José. Op. cit. p.405.

Le sucedieron tres Presidentes de corta duración: Portes Gil (1928-1930) -quien asumió la Presidencia al ser asesinado el Presidente electo Obregón-; Ortiz Rubio (1930-1932) -Presidente electo por voto popular-que renunció y Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) -quien terminó el periodo de Ortiz Rubio-. En estos tres mandatos la figura principal de la política fue Calles, quien indudablemente se convirtió en el Jefe Máximo de la Revolución. A esta época se le denominó "máximato", que terminó en 1935, cuando el último de los Callistas, Lázaro Cárdenas, puso fin al feudo de Calles, quien se exilió en los Estados Unidos.

Durante el gobierno encabezado por Cárdenas (1934-1940), se llevó a cabo la primera gran reforma al Artículo 3o., la de 1934, en la que paralelamente a la educación laica, se estableció: la educación socialista, y se excluyó toda doctrina religiosa -el precepto pasaba a ser activo y no pasivo-, el combate a los fanatismos y prejuicios, la creación en la juventud de un concepto racional y exacto del universo, la subordinación de toda la educación impartida por los particulares a la autorización o reconocimiento -según el caso- del Estado, y la revocación, en cualquier tiempo, de las autorizaciones sin que pudieran ser apeladas judicialmente tales actuaciones -un auténtico régimen de excepción al estado de derecho y garantías de legalidad y de audiencia otorgadas por la propia Constitución.

Años más tarde, (1945), con motivo de la reforma constitucional al Artículo 3o., el entonces Secretario del Ramo, Jaime Torres Bodet, según nos dice en su obra "Años contra el tiempo", consultó al ex Secretario Narciso

Bassols acerca de la educación socialista, quien contestó en los términos siguientes:

"El problema político real no radica en el término socialista ni en la fórmula del concepto racional y exacto. Está en la prohibición a la Iglesia Católica de intervenir en la escuela primaria, para convertirla en instrumento de propaganda confesional y anticientífica. Lo demás son pretextos".⁽⁶⁾

Aunque parezca contradictorio, la actuación de Cárdenas, fue conciliadora, opuesta a la asumida por Calles durante el Máximato. Aquel logró que las actitudes antirreligiosas del Callismo fueran menos radicales. La política educativa del Cardenismo fue desde hacía muchos años, una de las más constantes, el segundo secretario de educación que tuvo -el primero pasó a ocupar la Secretaría de Gobernación-, Gonzalo Vázquez Vela, duró cinco años y medio, el periodo más largo hasta entonces ejercido.

Bajo la titularidad de Vázquez Vela, la política educativa de la Secretaría fue medida en comparación con sus antecesoras, como Narciso Bassols. La obra educativa de Cárdenas fue fecunda, creó la Universidad Obrera, el Departamento de Asuntos Indígenas, el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto de Antropología e Historia entre otros. Asimismo, continuó con la Federalización de la Enseñanza de Vasconcelos.

⁶ SOLANA, Fernando, Historia de la Educación Pública en México, 1a. ed. Ed. Secretaría de Educación Pública/Fondo de Cultura Económica, México, 1982. p. 323.

El 3 de febrero de 1940, expidió la Ley Orgánica de Educación que consideraba a la educación como una función social; la impartida por el Estado como un servicio público que debería prestarse en todos sus grados y tipos en forma gratuita. Esta Ley estableció que la educación secundaria era la continuación de la primaria, por lo que se entendía como la suma de conocimientos, habilidades, aptitudes formas de conducta que deben poseer todos los habitantes del país.

Manuel Avila Camacho ocupó la Presidencia de la República del 1o. de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946, cubriendo así, el segundo periodo sexenal de gobierno.

"La Segunda Guerra Mundial hizo necesaria la ampliación de una doctrina nacionalista, la cual se denominó Unidad Nacional"⁽⁷⁾. Esto implicó una política de acercamiento y de concertación con todos los grupos de poder de la sociedad mexicana, incluida la Iglesia católica. Como muestra, basta recordar la declaración del 21 de septiembre de 1940 en la que Avila Camacho dijo "Soy creyente" ⁽⁸⁾. Esta doctrina nacionalista también se aplicó en materia educativa.

7 LARROYO, José. Op.cit. p. 499.

8 SOLANA, Fernando. Op. cit. p.308.

Durante el gobierno de Avila Camacho se encargó el despacho de la Secretaría de Educación Pública a Luis Sánchez Pontón, Octavio Vejar Vázquez y Jaime Torres Bodet, sucesivamente.

Luis Sánchez Pontón buscó en su periodo (1940-1941), aplicar el Artículo 3o. de forma estricta, sin embargo, los conflictos entre los sindicatos de la educación (Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana, Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de la Educación y Frente Revolucionario del Magisterio de México) y la incapacidad que demostró para conciliar con éstas fuerzas, propiciaron su salida del ministerio.

Octavio Vejar Vázquez (1941-1943) logró establecer una política conciliadora y menos radical que la de su antecesor, a él le tocó sacar adelante la segunda Ley reglamentaria del Artículo 3o, socialista, llamada Ley Orgánica del Artículo 3o., publicada el 23 de enero de 1942 en el Diario Oficial de la Federación.

Lo más importante de la Ley fue el marco conceptual que hizo del socialismo, remitiendolo al emanado de la Revolución Mexicana, asimismo, reconocía iguales derechos a los habitantes de la República en materia de educación y el compromiso del Estado de ofrecer iguales oportunidades para adquirirla. Esta Ley, como lo deduce Carlos Alvear Acevedo en su obra La Educación y la Ley , "...no venía a reglamentar el Artículo 3o. vigente, sino al

futuro..."⁹). La creación de nuevos sindicatos dentro de la Secretaría a su cargo (Sindicato Mexicano de Maestros y Trabajadores de la Enseñanza y Sindicato Unico Nacional de Trabajadores de la Enseñanza) aunados a los ya existentes, lejos de atenuar las luchas intergremiales las incrementaron, lo que obligó al propio Avila Camacho a intervenir para solucionar el conflicto, Vejar Vázquez renunció el 21 de diciembre de 1943, el Presidente entonces nombró a Jaime Torres Bodet Secretario del Ramo.

Con motivo del llamado presidencial para la unificación del magisterio se celebró el Congreso de Unificación Magisterial del 24 al 30 de diciembre de 1943, quedando unificado el gremio en un sólo sindicato, el Sindicato Nacional de trabajadores de la Educación (SNTE).

Durante su encargo, Torres Bodet (1943-1946) se propuso -una vez unificado el magisterio- pasar a solucionar los problemas relacionado con las finalidades, contenidos y métodos, de la educación; la construcción de escuelas; la capacitación; mejoramiento profesional y económico de los profesores.

"En diciembre de 1945, envió el Ejecutivo Federal al Constituyente Permanente la Iniciativa de reformas al Artículo 3o. para hacerlo compatible con los principios aprobados en la Conferencia Educativa, Científica y Cultural del 16 de noviembre de 1945 celebrada en Londres -lugar y fecha donde

⁹ SOLANA, Fernando. Op.cit.p.314.

surgió la UNESCO"¹⁰), y aprovechar la ocasión para eliminar el término socialista que tantos problemas había generado, así como incluir los conceptos que dieran carácter constitucional a la doctrina de Unidad Nacional, esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946. Los conceptos de gratuidad, obligatoriedad y laicidad permanecieron intactos.

Miguel Alemán (1946-1952), fue el primer civil en llegar a la Presidencia del país. Su orientación liberal moderada se amplió también en el sector educativo. Asimismo, puso en práctica una política que vinculaba la educación con el programa de industrialización del país; apoyó la educación Tecnológica y las escuelas de agricultura, de este modo amplió la estructura necesaria para la educación.

Con el país tranquilo, sin graves conflictos ideológicos y en franco crecimiento, asumió la Presidencia de la República Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958), quien en términos generales continuó con la misma política educativa de su antecesor. Creó el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE) como órgano consultivo de la SEP y apoyó decididamente al Instituto Nacional de Bellas Artes (creado en el sexenio anterior).

Adolfo López Mateos (1958-1964) relevo en la Presidencia a Ruíz Cortínez, durante su mandato prestó especial atención al sector educativo.

¹⁰

SOLANA, Op. cit., p.322.

Nombró a Jaime Torres Bodet nuevamente Secretario del Ramo. Entre sus actos más importantes destacan: el Decreto del 12 de febrero de 1958 ,

por el cual creó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, órgano que no sólo se dedicaría a aprobar textos, sino que tendría como función, crearlos, editarlos y distribuirlos de manera gratuita en las escuelas primarias oficiales y particulares de toda la nación.

"El establecimiento de los libros de texto gratuitos y únicos despertaron un gran descontento , pues hubo sectores que argumentaban que los textos eran una forma de control del Estado sobre la población y que eran instrumentos propios de manipulación" (11). Sin embargo, cabe destacar que dichos textos son una forma de asegurar una educación nacional uniforme y que todos los niños mexicanos cuenten con libros de texto, sin importar su condición socio-económica. Pasado el temporal vino la calma y los textos gratuitos se convirtieron en una conquista del pueblo, cuya existencia no ha vuelto a ser cuestionada.

La política educativa de Adolfo López Mateos se estableció en el "Plan de Once Años" (12), con el que se pretendió acabar con el rezago educativo del país.

11 LARROYO, Francisco. Op.cit. p. 547.

12 LARROYO, Francisco. Op.cit., pp. 546-548.

Para lograr tal objetivo, fue necesario reorientar y reformular los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal, la labor técnica pedagógica quedó a cargo del CONALTE y su expedición fue responsabilidad de la SEP.

Con gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), terminó todo un ciclo en el desarrollo de México, el proyecto de Desarrollo Estabilizador se agotó, éste debido a una infinidad de causas, tanto internas como externas. La misma sociedad había avanzado y superado muchas de las estructuras sociales hasta entonces vigentes, lo cual hizo necesario un cambio radical.

El esquema de desarrollo económico, político y social que comenzó con el alimanismo (1945) enfrentó circunstancias no propias para su continuación, ello generó conflictos sociales que en momentos llegaron a estallar en forma violenta, como en 1968. La estabilidad, el crecimiento y la armonía perdieron el balance.

Lo anterior repercutió seriamente en el sector educativo, la crisis de valores, la falta de perspectivas y demás problemáticas, influyeron de manera decisiva para apresurar un cambio general.

Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), comprendió la magnitud del cambio requerido, para evitar una nueva crisis en el sistema político mexicano.

Entre las acciones que ordenó para tal efecto, estuvo la de un cambio estructural del sistema educativo nacional. Nombró a Víctor Bravo Ahuja,

Secretario de Educación, quien debió concluir la labor emprendida a finales del sexenio anterior, cuyo encargado en materia educativa fue Agustín Yañez.

Como línea de acción, se trazo un proyecto de reforma educativa que incorporara a los indígenas a la vida nacional respetando sus tradiciones, que se abatiera el analfabetismo y que reestructurara la educación técnica y agropecuaria. Ello a través de la coordinación de los actos de los tres niveles de gobierno.

En 1973, se expidió la Ley Federal de Educación, la cual prevé la concurrencia de la Federación, estados y municipios en la función educativa, así como la ampliación de la propia Ley. En su artículo 25, estableció las facultades exclusivas de la SEP, y en términos generales, la Ley contemplaba las demás facultades de las autoridades educativas. Paralelamente a la Ley, se expidieron nuevos planes y programas de estudio, se cambió el sistema de enseñanza por asignatura por el de áreas de estudio.

La ambiciosa reforma tuvo que ser aplicada en una de las más graves crisis económicas de la historia contemporánea de México. Lo cual implicó recortes presupuestales en todos los sectores, el educativo no fue la excepción. Los efectos de dicha crisis aún los resentimos a más de quince años y, sin duda, esto contribuyó decisivamente al fracaso de la reforma.

Bravo Ahuja, comenzó un proyecto de desconcentración de funciones de carácter administrativo, delegadas en Unidades Regionales, mediante el cual se supuso permitiría a la SEP concentrarse en los aspectos de planeación y

conducción; normativos y de vigilancia, propios de su carácter de órgano rector de la política educativa. La medida sin embargo, resultó insuficiente; el tamaño desmedido alcanzado en décadas por la SEP hizo imposible la liberación de las cargas de trabajo burocrático.

Aún y con la crisis de 1976, la nueva administración encabezada por José López Portillo (1976-1982), despertó en la población en general un ánimo de esperanza en el futuro, sus primeros años en el poder recataron la confianza en sí misma de la sociedad. Sin embargo, la crisis del petróleo y el aumento en las tasas de interés a nivel mundial, acabaron con el sueño de "aprender a administrar la abundancia", la crisis en que recayó el país fue devastadora -la economía petrolizada, en que fincó el gobierno sus esperanzas, fracasó-, bajo esta perspectiva, todos los proyectos que habían nacido bajo los augurios de la época de la riqueza quedaron paralizados, una vez más, la problemática no sólo fue ajena a la educación, sino que la volvió a abrazar, en consecuencia, todas las expectativas de crecimiento del sector educativo se vieron nuevamente frustradas.

En 1979, López Portillo envió la iniciativa para adicionar una nueva fracción VIII al Artículo 3o., la cual, previa aprobación por el Constituyente Permanente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1980. Con ello se garantizó la autonomía universitaria para aquellas instituciones de educación superior que la Ley les otorga ese carácter. Otros aspectos importantes de la adición son: haber determinado las funciones sustantivas de las universidades -educar, investigar y difundir la cultura-; el determinar la situación laboral de los trabajadores universitarios y bajo el

Apartado A del Artículo 123 constitucional y sus respectivas leyes reglamentarias.

"Miguel de la Madrid Hurtado asumió la Presidencia de la República (1982-1998), nombró a Jesús Reyes Heróles titular de la Secretaría de Educación, quien lanzó la política de la Nueva Revolución Educativa" (13), su nombre lleva todo el significado de lo que quería hacer Reyes Heróles en el sector.

El entonces Secretario intentó llevar a cabo la descentralización de la Secretaría para liberar a la Dependencia de la pesada carga burocrática que traía a cuestas, y estar en posibilidad de actuar eficaz y oportunamente en la solución de los problemas de política educativa, más que en los operativos.

La idea y concepción de descentralización de Reyes Heróles era buena, sin embargo, la muerte sorprendió al Secretario (20 de marzo de 1985), poco después de haber emprendido la magna obra, quedando trunco el proyecto.

El nuevo Secretario, Miguel González Avelar, no pudo sacar adelante la descentralización, en parte por las inercias históricas del Sindicato, que lo hacían defender a capa y espada el centralismo sobre el cual había sustentado su poder político, en buena parte por la crisis que se vislumbraba en el sistema político por la vorágine económica en que el país se encontraba inmerso.

13 LARROYO, Francisco. *Op. cit.*, p. 583.

González Avelar sin embargo, dió un pequeño gran paso para la futura descentralización de la Secretaría a su cargo, firmó los Convenios de Coordinación para la Descentralización Educativa con todos los estados de la República -es pertinente aclarar que Jesús Reyes Heróles, con anterioridad firmó uno de estos convenios, el cual era más progresista que los firmados por González Avelar-, tales convenios tenían por finalidad que las entidades federativas comenzaran a participar de manera activa -la Ley tomaba en cuenta su participación en la educación, ya que salvo algunas excepciones los estados no habían participado en la función educativa- pues en la práctica, era atendida por la Federación.

Los citados convenios crearon las Direcciones Generales de Servicios Coordinados en los estados, que eran órganos encargados de la coordinación de las acciones en materia educativa de los gobiernos Federal y Estatal en cada entidad, a efecto de unificar los sistemas educativos y facilitar así la futura descentralización.

1.3 Artículo 3o. Constitucional.

Uno de los artículos que mayor polémica despertó durante la Constitución de 1917 fue sin duda el 3o. Desde entonces, "la educación ha sido un mandato prioritario de nuestra historia constitucional" (14).

¹⁴ Dictámen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de Educación, resultado de la iniciativa de reforma al 3o. constitucional.

El tema educativo se encontraba en diversos preceptos, siendo el más importante el Artículo 3o. que indicaba "Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se d  en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos".

Como podemos observar, el precepto giraba sobre tres ejes:

- a) Plena libertad de enseñanza;**
- b) Laicidad sólo para la educación en planteles oficiales, y**
- c) Gratuidad de la enseñanza primaria pública.**

Por lo que respecta a la obligatoriedad, ésta se encontraba en el Artículo 31, en el Capítulo de los Mexicanos, que al respecto establecía: Son obligaciones de todo mexicano, concurrir a las escuelas públicas o privadas, los menores de 10 años, durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción Pública en cada estado, a recibir la educación elemental.

El proyecto tenía el mérito de elevar a rango constitucional disposiciones contenidas en normas de carácter secundario.

"El 11 de diciembre de 1916, se dió lectura al dictamen de la Primera Comisión de Puntos Constitucionales, conformado por los diputados Francisco

J. Mújica, Alberto Román, Enrique Recio y Enrique Colunga".⁽¹⁵⁾ El dictamen era en el sentido de restringir, por interés público, la absoluta libertad de enseñanza y establecer la laicidad para toda la educación elemental, tanto la oficial como la particular. Entendía la enseñanza laica, como aquella "enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengaña del error, inspirándose en un criterio rigurosamente científico,...haciendo constar que no es un propósito -de la Comisión- darle la acepción de neutral, pues esta idea cierra los labios del maestro ante todo error revestido de alguna apariencia religiosa". ⁽¹⁶⁾

Como consecuencia de la ampliación de la laicidad para toda la educación elemental, propuesta por la Comisión, fue necesario emitir una segunda modalidad del dictamen, que prohibía a las corporaciones religiosas, a los ministros de cualquier culto y a los miembros de alguna asociación semejante, establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, así como impartir personalmente éste tipo de educación.

Para garantizar el cumplimiento del laicismo y que éste no fuera violado por los particulares, el establecimiento de escuelas primarias quedaría sujeto a la vigilancia oficial.

¹⁵ SOLANA, Fernando. Op. cit., p. 141.

¹⁶ SOLANA, Fernando. Op. cit., pp. 141-142.

"Los días 13 y 14 de diciembre de 1916 el Pleno del Congreso Constituyente discutió exhaustivamente el Artículo 3o., Carranza Compareció a defender su proyecto el día 13, los diputados encargados de tal empresa fueron José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Felix F. Palavicini, Alfonso Cravioto y Fernando Lizardi quienes, desde el punto de vista intelectual y de práctica parlamentaria, superaban a los defensores del dictamen, a saber, Francisco J Mújica, Alberto Román, Jesús López Lira, Rafael Martínez de Escobar, Ramón Rosas y Reyes, Celestino Pérez, Esteban B. Calderón y José Ma. Truchuela". (17)

El tema central de la discusión fue la participación del clero católico en la educación.

Luis Manuel Rojas se manifestó en el sentido de incluir la prohibición en el Artículo 27 y no en el 3o.; José Natividad Macías argumentó que la prohibición atentaba en contra de los más elementales derechos del hombre, amén de que en la práctica, la intención de erradicar por decreto la influencia de la religión en el pensamiento no se lograría y que la única manera de conseguir tal fin era a través de una labor educativa de muchos años; Alfonso Cravioto sostuvo que además de atacar el derecho de todo individuo para enseñar y aprender, el intentar constreñir la facultad de pensar por medio de una disposición "Irrica", no sólo era imposible, sino "ridículo"; "Palavicini resaltó la incongruencia del dictamen que empezaba por afirmar la libertad de

17 SOLANA, Fernando. Op. cit., p.143.

enseñanza, y acto seguido se dedicaba a coartarla; por su parte Lizardi dijo que de nada serviría prohibir la educación religiosa en la escuela si tenía por fuerza que subsistir en el hogar". (18)

Todos estos fundamentos contrarios al dictamen fueron refutados por los defensores de la Comisión, quienes a su vez se pronunciaron de la manera siguiente:

"José Lira López consideró que al ser la educación un derecho otorgado por la constitución no encontraba razón suficiente para no poder limitar la libertad de enseñanza, subordinándola al interés público; José Ma. Truchuelo subrayó que el dictamen no atacaba a ninguna religión en especial y que la verdad resultaba incompatible con los dogmas de algunas iglesias". (19)

El texto aprobado, el 16 de diciembre de 1916, por la Asamblea Nacional fue el siguiente:

"Artículo 3o.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se da en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior, que se imparta en los establecimientos particulares.

18 SOLANA, Fernando. Op. cit., pp. 144-146.

19 SOLANA, Fernando. Op. cit., pp. 146-147

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

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

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria". (20)

Si comparamos el texto aprobado y el dictamen de la Comisión, observamos que desapareció la prohibición a los ministros de los cultos de formar parte del personal docente de las escuelas primarias y que la obligatoriedad de la enseñanza primaria pasó a formar parte del capítulo II, ambas modificaciones demuestran el triunfo en lo general de la posición carrancista, manteniéndose los principios individualistas del liberalismo en materia educativa.

"Los Artículos 3o.; 27; 31 fracción I y II; 73 fracciones IV y XXVII; 115; 123 y 130 establecieron en forma directa o indirecta disposiciones relativas a la educación, así como también el artículo decimo cuarto transitorio". (21)

20 TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 26a. ed. Ed. Porrúa S.A. México, 1992. p.181.

21 ARTICULO 3o. CONSTITUCIONAL Y LEY GENERAL DE EDUCACION. 1a. ed. Ed. Secretaría de Educación Pública, México, 1993.p.6

El 19 de abril de 1917, se promulgó la legislación reglamentaria del artículo 3o. constitucional, denominada Ley Orgánica de Educación Pública en el Distrito y Territorios Federales. En dicha Ley, se estableció que la Dirección General de Educación Pública tendría bajo su responsabilidad la educación en los establecimientos de jardín de niños, primarias, normales para maestros, preparatorias, y las escuelas comerciales, industriales y especiales. Asimismo, ordenaba la laicidad de la educación primaria y su obligatoriedad, la gratuidad era sólo en las escuelas primarias oficiales.

En este orden de reformas que ha sufrido el Artículo 3o. desde 1917, podemos mencionar las siguientes: la de 1934, en donde se le anexó el precepto socialista; 1946, -tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia-; 1980, -sólo se reformaron las fracciones VII, referente a la autonomía de las universidades y demás instituciones de educación superior y, IX, respecto a la concurrencia de facultades-; 1992, -se modifican las fracciones I, en relación con la laicidad, y por tanto se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; II, referente al progreso científico; III, En cuanto a la facultad de los particulares de poder impartir educación; IV, en función al apego de los planes y programas de estudio que deben observar las instituciones y escuelas privadas.

Como podemos observar, el artículo 3o., de acuerdo a las distintas épocas, ha tenido que verse inmerso en diversos procesos de modificación, éste tiene una explicación lógica que resalta a la vista de todos, "el progreso

de un país que de acuerdo a las necesidades del mismo, pretende alcanzar el bienestar y superación de su habitantes y por consecuencia de México".⁽²²⁾

1.4 Epoca Actual.

Carlos Salinas de Gortari asumió el poder en la que ha sido calificada como la peor crisis política de la historia post-revolucionaria. Crisis que cimbró a todo el sistema y que alcanzó su climax en las elecciones de julio de 1988.

Rápidas y eficaces acciones llevaron a Salinas a legitimar su Presidencia en el cargo. La decisión y firme dirección se demostró en todos los sectores a tan sólo unos de su toma de posesión.

Bajo la nueva concepción del Estado y sus funciones, así como la decisión de terminar con la simulación que se vivía entre el poder público y las iglesias, principalmente la Católica, Salinas de Gortari procuró desde su posición de militante priísta un acercamiento con las iglesias que acabara por illar las asperezas históricas con dichas asociaciones. "Esta postura consecuente al liberalismo social, llevó a los diputados a reconsiderar la postura del Estado frente a las asociaciones religiosas"⁽²³⁾. Como resultado de las reformas para la llamada Modernización de las relaciones entre el Estado y las iglesias a los artículos 5o., 24, 27 y 130, también se modificó el Artículo

22 Constitución Política de México. ed. especial. PRI.1994.

23 Filosofía adoptada por el Partido Revolucionario Institucional. Estatutos del CEN del PRI. mayo, 1992. Celebración del LXIII aniversario del partido. p. 27.

3o.(1992). La reforma derogó la prohibición para las iglesias y asociaciones de cualquier credo religioso como para los ministros de éstas de impartir educación primaria, secundaria y normal, reiterando la laicidad de la educación pública y los principios a que deberá ceñirse la impartida por los particulares.

El sector educativo fue encargado a Manuel Bartlett Díaz, quien había ocupado en el sexenio anterior la Secretaría de Gobernación. Político de los considerados de mano dura, Bartlett enfrentó los conflictos intergremiales del SENTE y su disidencia (CENTE) durante 1988. Asimismo, hizo frente al endurecimiento de política que tuvo que hacer la dirigencia del SENTE para sostenerse en el Poder del Sindicato.

Salinas encomendó la formulación de un nuevo modelo educativo que viniera a substituir al emanado de la fracasada reforma educativa de 1973.

En 1990 el "Nuevo Modelo Educativo" fue presentado a la opinión pública, su publicación estuvo a cargo del CONALTE, todo parecía funcionar, sin embargo, el SENTE atacó dicho modelo alegando su inaplicabilidad en la práctica y que la opción era incrementar los salarios del magisterio -mismos que se encontraban con resagos acumulados de más de una década.

La postura del SNTE frente a la SEP, llevó los conflictos a un ámbito personal entre Elba Esther Gordillo (Secretaria General del SNTE) y Manuel Bartlett.

Este conflicto se radicalizó con el tiempo, lo que obstruyó las líneas de comunicación entre la SEP y el SNTE lo cual a su vez dificultó el proceso de descentralización, pues el SNTE buscaba a toda costa afianzarse al poder que el centralismo le concedió. Ahora que, si se llevaba a cabo tal acción sin la cooperación del Sindicato, existía el problema de un rompimiento del sistema político con la organización unitaria que numéricamente representa el más grande apoyo al mismo.

El 7 de enero de 1992, el Presidente Salinas hizo oficial el comunicado por el cual había sido aceptada la renuncia de Bartlett y que la SEP sería dirigida por el hasta entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Zedillo se dio a la tarea de reestablecer los lazos con el SNTE y su dirigencia, a fin de implementar un acuerdo político en el que se comprometieran, los sectores directamente relacionados con la educación, a sacar adelante la educación en México, así como la tan anhelada descentralización.

El Gobierno aprovechó que las relaciones entre el nuevo Secretario y la Dirigente Nacional del SNTE no se habían sometido y los roces y fricciones que ambas posiciones generan por su propia naturaleza, para llevar a cabo la descentralización por fin, el 18 de mayo de 1992 tras largas reuniones SEP-SNTE, SEP-gobiernos de los Estados, y SEP-gobiernos de los Estados-SNTE, se firmó el "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica". En el que se establecieron compromisos políticos para elevar la calidad de la

educación, confirmar la posición del maestro como eje de toda modernización educativa, el compromiso expreso de los gobiernos Federal y Estales para transformar y modernizar la educación a través de distintas tareas, como: revalorar al maestro ante la sociedad e incrementar, con recursos crecientes, el gasto educativo, entre otra.

Ese mismo día se firmaron convenios entre todos los estados de la República y el Gobierno Federal en los cuales éste último transfería a las entidades todos los medios y recursos con los que venía prestando la SEP el servicio público educativo en los niveles básico -preescolar, primaria, secundaria- y el normal -formación de maestros- en cada entidad y los gobiernos estatales a aceptar tal encargo y continuar prestando el servicio educativo, así como a substituir al titular de la SEP en las relaciones jurídico laborales con los trabajadores que les fueron transferidos.

Asimismo, los gobiernos de los estados firmaron convenios con el SNTE por los que se comprometieron a reconocer a dicho Sindicato como representante de los trabajadores transferidos y a reconocerles, a estos últimos los derechos adquiridos bajo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aún y cuando éstos derechos no estuvieran contemplados por sus respectivas legislaciones burocráticas, así como a respetar las condiciones generales de trabajo que tenían en la SEP y a continuar prestando la seguridad social a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

"Después de 10 años, se llevó a cabo la descentralización educativa concebida por Reyes Heróles, bajo el nombre de Nuevo Federalismo Educativo" (24), "el cual se entiende a contrario sensu del concepto de Vasconcelos, considerando que las condiciones del país, los estados y municipios, así como las propias del sector educativo son diametralmente distintas entre ambas épocas" (25).

"El primer gran paso para la modernización de la educación estaba dado, el segundo era llevar a cabo una restructuración integral de la legislación educativa, comenzando por el Artículo 3o. de la Constitución". (26)

El derrumbe casi general de los sistemas políticos comunistas-socialistas en Europa del Este entre 1990 y 1992, dejó al descubierto lo poco viable de las teorías filisóficas que fundamentaban a dicho sistemas. El liberalismo a ultranza tampoco ha dado muestras de ser la vía idónea para el desarrollo de países económicamente rezagados.

De ahí que en México, el partido en el poder (PRI) haya asumido una postura central, aplicando un liberalismo moderado por los derechos sociales conquistados por el pueblo a lo largo de la historia, que obliga al Estado a velar por el interés social antes que por el interés particular.

24 Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica, Diario Oficial de la Federación. 19 de mayo de 1992, p.34.

25 TENA RAMIREZ, Felipe. Op. cit., p.393.

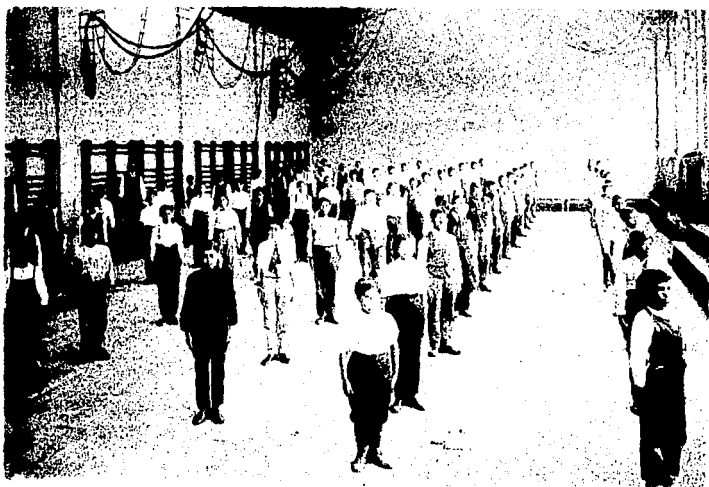
26 TENA RAMIREZ, Felipe. Op. cit., p. 410.

Desde 1992, se redefinió la ideología prístia, bajo el concepto de "liberalismo social", el cual se venía practicando veladamente, desde las constituciones de 1857 y de 1917. Esta tendencia vino a suplir al "nacionalismo revolucionario, enarbolado por los gobiernos emanados del movimiento de 1910.

Bajo esta nueva concepción, considerando las circunstancias actuales y previniendo las futuras mediatas, el Ejecutivo Federal decidió actualizar el precepto marco que regula la educación en México, por lo que el 18 de noviembre de 1992 remitió al Constituyente Permanente la iniciativa de reforma al Artículo 3o. constitucional.

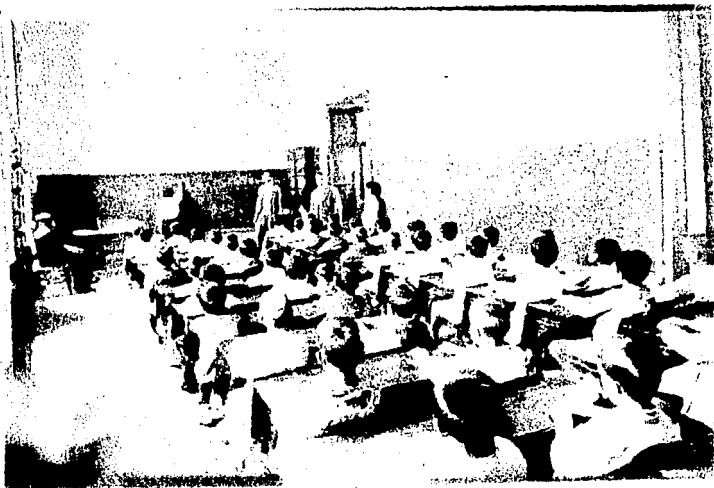
La iniciativa presidencial fue modificada y finalmente aprobada por el Constituyente Permanente. El precepto reformado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 1993 con efectos a partir del día siguiente al de su publicación.

Con motivo de esta reforma, así como de la de 1992 el 4 de junio de 1993, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley General de Educación, en la cual se incorporan todos los compromisos adquiridos por los gobiernos federales y de las entidades federativas en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y se reguló el marco jurídico de las reformas al Artículo 3o. constitucional, misma que fue aprobada el 9 de julio y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de ese año.



FALLA DE ORIGEN

Alumnos de la escuela de Artes y Oficios durante sus clases de calixtecnica, primera década del siglo XX.



FALLA DE ORIGEN

Como consecuencia del texto del artículo 3º de la Constitución de 1917, el Presidente Carranza fomenta la impartición de educación elemental a nivel federal.

CAPITULO SEGUNDO

DERECHO Y OBLIGACION DE LA IMPARTICION DE LA EDUCACION

CAPITULO SEGUNDO

DERECHO Y OBLIGACION DE LA IMPARTICION DE LA EDUCACION.

I.1 Concepto.

"La educación es un hecho extrajurídico, de carácter ético. Por tanto, el derecho solo viene a ser exigible lo que ya viene ordenado por naturaleza".

TANIA DIAZ GONZALEZ.

Primeramente es importante distinguir entre el "Derecho de la Educación" y el "Derecho a la Educación"; el primero se refiere a todo el conjunto de normas jurídicas que regulan a la educación por mencionar un ejemplo los Artículos 3o, 5o, 27, 31 fracción I, 73 fracción XXV, XXVII y 130 de la Constitución; la Ley General de Educación; la Ley General de Profesiones, etc. Por otra parte, el Derecho a la Educación es un derecho subjetivo público del gobernado" (27), que crea la obligación correlativa del Estado de abstenerse de realizar actos que limiten, restrinjan o impidan al individuo a recibirla, así como a facilitarles los medios necesarios para obtenerla.

27

GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 18a. ed. Ed. Porrúa, S.A., México D.F., 1971, p.236

En una cita de García Maynez, Hugo Rocco señala que: "El derecho de cada ciudadano, como tal, de pretender del Estado el ejercicio de su actividad para la satisfacción de los intereses amparados por el derecho, se llama derecho de acción" y continúa diciendo... este derecho tienen las características siguientes:" Es un derecho subjetivo público, por que es correlativo de una obligación impuesta a algunos órganos del Estado;... Es relativo, por que corresponde a una obligación especial de una persona individualmente determinada (el Estado representado por sus órganos);... Es abstracto ya que puede ser ejercitado por cualquier persona, aún cuando no tenga un derecho material que hacer valer. No se trata de un derecho frente al adversario sino de una facultad correlativa de una obligación estatal" (28)

En este marco de ideas, se puede clasificar lo anteriormente expuesto de la siguiente manera: El derecho a la educación es un derecho subjetivo público de acción.

Asimismo, el Diccionario Jurídico Mexicano define a la educación como la "...acción y efecto de educar, crianza y enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes". En este sentido, señala que al final de ésta es la "formación culta del hombre, su maduración, en logro de formación completa y perfecta" (29).

28 GARCIA MAYNES, Eduardo, Op. cit. p.237.

29 CARPIZO MCGREGOR, Jorge, Diccionario Jurídico Mexicano, 5a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1992, Tomo II. p.1223.

El fin de la educación es el "perfeccionamiento voluntario de las facultades específicamente humanas" (30). La misma autora señala que la educación es un hacer continuo y permanente el cual no se puede dar por terminada a una determinada edad. Lo anterior, es congruente con la naturaleza racional del hombre, en virtud de que adquiere, en todo momento, conocimientos sin importar el origen de los mismos, ya sea por su experiencia personal o bien, los que reciben del resto de la sociedad.

Jurídicamente la educación se puede definir de la siguiente manera: actividad exclusivamente humana, continua y permanente, de existencia independiente al derecho, que tiende al desarrollo y perfeccionamiento humano a través de la adquisición de conocimientos continuos.

Los conocimientos que el hombre adquiere a lo largo de su vida son materia de la educación, alguno de éstos los adquiere en su vida diaria y otros los recibe dentro de un proceso institucionalizado, ya sea durante la modalidad escolar, extraescolar o mixta. El derecho de la educación, en el sentido amplio, se refiere a todos los conocimientos que en forma general pueden recibir los individuos, así el Estado tiene la obligación de abstenerse de realizar todo acto que limite o impida que el gobernado los adquiera. Por otra parte en el sentido estricto, el derecho a recibir educación se entiende como la seguridad que

30

DÍAZ GONZÁLEZ, Tania. El Derecho a la Educación (1973). 1a. ed. Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, España, 1973. p.28

otorga el Estado en favor de los gobernados de garantizarles el acceso al conjunto básico de conocimiento que toda la población debe poseer.

Algunos autores la consideran como un derecho natural, aunque el término "potestades naturales del hombre" utilizado por Burgoa, dentro de un sistema positivista como el nuestro, es más propio que el de "derecho natural", "...ya que éstas se consideran como un derecho hasta que son reconocidas y recogidas por la norma positiva" (31). Asimismo el derecho no establece, sino que reconoce una potestad humana, pues no es resultado de la norma la creación o aparición de la facultad de enseñar o aprender.

El Congreso de la Unión, en su Artículo 2o de la Ley General de educación retomó el concepto de educación de la Ley Federal de Educación y expresó que es el "medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es un proceso que contribuye permanentemente al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social"(32). De esta manera, queda de manifiesto en nuestro derecho positivo el fin último que debe perseguir la educación institucional, es decir la educación que se imparte en los niveles y en las modalidades que regulan dicha Ley y que se imparte dentro del sistema

31 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Garantías Individuales, 24a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1992. p. 164.

32 Diario Oficial de la Federación, 9 de Julio 1993.p.38.

educativo nacional, tanto por el Estado mismo, sus organismos descentralizados como por los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial, según sea el caso.

II.2 Sujeto de Derecho a Recibir Educación.

La Constitución de 1857, en su Artículo 3o. establecía la absoluta libertad de enseñanza, José María Lozano, interpretó dicha libertad en el sentido de que "el hombre es libre para recibir la instrucción o enseñanza que quiera, para recibirla en la forma que le parezca mejor, para transmitirla a los demás de la manera que juzgue más conveniente" (33). La libertad de enseñanza, según Lozano, se integra por dos premisas: la primera, la libertad de ser enseñado y la segunda, la libertad de enseñar.

El gobierno mexicano desde el siglo pasado, aceptó su obligación en la materia. Como ejemplo podemos citar el discurso pronunciado por Joaquín Baranda el 24 de febrero de 1887, en la inauguración de la Escuela Normal de México, en el cual expresó "...El principio de la enseñanza libre, consignado en la Constitución, no pugna, sino que por el contrario, confirma la obligación del gobierno de dar la enseñanza primaria..."(34)

33 LOZANO, José Ma. Estudio del Derecho Constitucional, Op.cit. p.136

34 SOLANA, Fernando. Op. cit. p.57

En este sentido, el que el Estado acepte su obligación, reconoce el derecho tácito del gobernado a recibir educación, ello en atención a que toda obligación tiene sujeto destinatario de los efectos de la misma. De otra manera resultaría inútil la obligación cuyo cumplimiento no puede ser exigido legalmente por nadie. Sin embargo, dicha interpretación se traduce en una obligación de carácter moral.

En términos similares, la Constitución de 1917, recogió el principio de la libertad de ser enseñado, aunque limitó la libertad de enseñar, al supeditarla a la vigilancia oficial e imponer restricciones a las corporaciones religiosas y a sus ministros, por lo que dicha libertad de enseñar no fue absoluta sino relativa.

La interpretación política de los gobiernos post revolucionarios continuó en el mismo sentido, es decir, que la educación es libre y que el Estado tenía la obligación de impartir la educación primaria y por consiguiente, convalidaba el derecho tácito de los individuos para recibirla. Un aspecto que sirvió de sustento a esta interpretación fue que el último párrafo del Artículo 3o. Constitucional en su texto original preveía la existencia de "establecimientos oficiales" de "enseñanza primaria" en los que se "impartirá gratuitamente".

Jurídicamente dicha disposición, no implica en sentido estricto la obligación del Estado de impartir educación a todos, ni mucho menos el derecho del individuo a recibir la enseñanza primaria del Estado. Tan sólo obliga al Estado a prestar gratuitamente en sus planteles la enseñanza primaria.

Sin embargo, del texto original del Artículo 3o. constitucional se desprenden algunos derechos tácitos de los individuos, como el de recibir, en todos los casos, educación primaria libre de corrientes y perjuicios religiosos al ser laica y, por otra parte, el derecho de quienes estuvieran en planteles oficiales, a recibir el servicio en forma gratuita.

Es con la reforma constitucional de 1936 cuando se establece el Artículo 3o. la obligatoriedad de la educación primaria, en el mismo párrafo en donde se contemplaba la gratuidad de la educación que "impartirá" el Estado. Si se considera que la obligación es a cargo del Estado se estaría reconociendo el derecho tácito del gobernado a la educación, no puede afirmarse categóricamente, ya que ni en la iniciativa, los debates o el dictamen correspondiente se aclaró la carga de dicha obligación. Además, tanto la obligatoriedad como la impartición de la educación primaria por parte del Estado quedaron establecidas en tiempo futuro, "La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente", lo cual hace que, en caso de derivarse el derecho tácito a la educación, éste resutará nugatorio al no poder exigirse en el tiempo presente.

Por otra parte, si se entendiera que la obligación recae sobre el individuo, esto quiere decir, que el Estado tendría que facilitar lo medios necesarios para el cumplimiento de la misma, pues de otra manera se aplicaría el principio general de derecho que dice: "nadie está obligado a lo imposible" y en consecuencia, aquellos que tuvieran imposibilidad material para recibirla no estarían obligados; por tanto, no se puede hablar de un derecho a recibir educación. Esta interpretación puede sustentarse en los argumentos de

Ignacio Burgoa quien -bajo la óptica positiva opina- "desde el punto de vista del sujeto activo de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, ésta implica para dicho sujeto un derecho, es decir. una potestad jurídica que hace valer obligatoriamente frente al Estado en forma mediata y de manera inmediata frente a sus autoridades, surgiendo para el sujeto pasivo, o sea, para estos dos elementos (autoridad y Estado) una obligación correlativa" (35), pero considerando en todo caso "que aquellas garantías individuales autolimitativas del Estado y limitaciones jurídicas a la actuación de las autoridades" (36).

Bajo este orden de ideas, se podría entender que la intención de la reforma a dicho Artículo fue tan sólo la de conjuntar en un precepto todo aquello que en materia educativa se encontraba disperso en el texto constitucional, lo cual implicaría que la obligación contenida en el Artículo 3o. fuera la misma que la prevista en la fracción I del Artículo 31, referente a que los padres o tutores deben hacer que sus hijos o pupilos acudan a recibir educación primaria.

Cabe mencionar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su Artículo 26 establece que "Toda persona tiene derecho a la educación" jurídicamente, es de mayor propiedad hablar de "individuo" en lugar de "persona" ya que la última voz incluye a las personas morales, lo cual

35 BURGEOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías..., Op. cit., p.179.

36 Cfr. Burgoa, Las Garantías..., Op. cit. p.165.

contradice la naturaleza exclusivamente humana de la educación. Este purismo puede sustentarse si consideramos el término utilizado dentro del concepto de "derechos humanos" a que se refiere la mencionada Declaración.

De esta manera podemos concluir que, "con la reforma de 1993, se aclaró que el sujeto del derecho a recibir educación es todo individuo que habite en el país, el cual puede exigir dicho derecho ante el Estado, quien a su vez tiene la obligación correlativa de dotarle de educación primaria y secundaria, así como brindar la oportunidad de que el gobernado curse la educación preescolar, y la de abstenerse de realizar cualquier acto que le impida recibir cualquier otra educación distinta de los niveles" (37). Con ello se logró dar consistencia a nuestro cuerpo constitucional, con el de la referida Declaración Universal de Derechos Humanos.

Es pertinente comentar en estos momentos las diferencias entre el derecho expreso que se encuentra dentro de la norma positiva, mientras que el derecho tácito, se entiende como resultado de la interpretación de la norma, en el sentido de la protección que se pretende, es decir, en favor del bien jurídico tutelado.

³⁷

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, se dijo: "Esta disposición afirmará el compromiso del Estado de proporcionar servicios educativos suficientes para los habitantes del país.

El Estado en su interpretación política, reconocía el derecho tácito del gobernado en materia educativa, pues en realidad, el texto del antiguo Artículo 3o. constitucional no contenía explícitamente tal derecho.

Con lo anterior, se puede llegar a la conclusión de que la interpretación política del texto del 3o. constitución anterior a la reforma de 1993, era la que daba por cierto el derecho a recibir educación primaria, así como la correlativa obligación del Estado de proporcionarla. Ahora bien, el fin de la norma objetiva es dar plena seguridad jurídica al gobernado, lo cual no se presentaba bajo aquel texto. El gobernado quedaba supeditado a la interpretación que hacía el Estado al Artículo de referencia. Esto difícilmente puede considerarse como una garantía en términos objetivos, ya que las interpretaciones responden a circunstancias subjetivas y externas a la norma, que puede cambiar en cualquier momento.

En este sentido se puede considerar jurídicamente impropio que el texto de referencia se encontrara dentro del capítulo de Garantías Individuales, ya que no contenía ningún derecho subjetivo público, tal y como lo señala Burgoa éste debería estar incluido en la "Ley Suprema a Título de prevención general" (38). Asimismo, es importante apuntar, en el mismo sentido que lo hace Burgoa, que la permanencia del Artículo 3o. dentro del capítulo de Garantías Individuales se trata de un resavio histórico que, al momento de la reforma de 1934 -por la cual se suprimió la libertad de enseñanza, que si representaba

38

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías..., Op. cit., p. 435.

una auténtica garantía- debió haber cambiado su ubicación. Ahora bien, el texto vigente justifica plenamente su permanencia en el multicitado capítulo, pues garantiza el derecho a recibir educación.

II.3 Comparación Jurídica entre la Iniciativa Presidencial y el texto aprobado.

Texto de la Iniciativa Presidencial:

"ARTICULO 3o. Todo mexicano tiene derecho a recibir educación . El estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria a quien lo solicite. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

Texto Vigente:

"ARTICULO 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

Independientemente de las modificaciones del texto constitucional surgidas a raíz de la reforma del 93, y que a simple vista se puede hacer la comparación del caso, se encuentran tres modificaciones: la primera es el cambio de "Todo mexicano" por "Todo individuo"; la segunda, suprimió en el texto aprobado, la condición establecida en la iniciativa de "a quien lo solicite" y por último, se reubicó en el primer párrafo a los componentes del Estado. Aunque estas modificaciones son de gran relevancia, es oportuno, para el

seguimiento de esta tesis, continuar enunciando los siguientes puntos que conforman el Artículo 3o. constitucional y, en particular, la fracción VIII ya que ésta es parte fundamental para el análisis que se pretende sobre la federalización educativa.

En este orden de ideas, es oportuno acotar que la fracción VIII del Artículo 3o. Constitucional, en realidad no sufrió sustancialmente modificaciones, es decir, con los cambios en el primer párrafo del mencionado Artículo, se le dió una mejor interpretación a la fracción VIII. A continuación transcribiremos textualmente la fracción de referencia y, posteriormente haremos una breve explicación de la misma:

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

La concurrencia educativa, como excepción al principio general contenido en el Artículo 124 constitucional, fue regulada con mayor precisión por reforma posterior a los Artículos 3o. y 73 de la Constitución Federal. Era necesario establecer un ordenamiento regulador de la concurrencia de facultades locales y federales, para dotar de coherencia y unidad a la educación. En 1934 se estableció que el Congreso de la Unión, con el fin de

unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, actual fracción VIII del Artículo 3o.

Como se puede observar, a pesar de que se encuentra mencionada en el Artículo 73 vigente, la educación no es regulada exclusivamente por las autoridades federales. Por excepción -como en los casos de asentamientos humanos, salud y protección al medio ambiente-, existe concurrencia en las atribuciones de las autoridades locales y federales sobre la materia educativa.

De conformidad con lo anterior podemos percibir que la concurrencia prevista en las fracciones VIII del Artículo 3o. y XXV del Artículo 73, significa que la Constitución Federal delega en el Congreso de la Unión su facultad distribuidora de competencias (en este caso de la función social educativa) entre los tres niveles de gobierno.

Esta manera de distribuir en forma clara y precisa la tarea educativa entre la federación, las entidades federativas y los municipios, reservándose al Ejecutivo Federal las facultades normativas necesarias para asegurar el carácter nacional de la educación y atribuyendo a las autoridades locales -entre otras facultades- la de :

"prestar los servicios de educación básica y normal, así como la de proponer contenidos regionales a ser incorporados a los planes y programas de estudio. Se puede decir que este es un claro antecedente de la federalización educativa que posteriormente se tratará con más amplitud.

De ésta manera podemos decir que en la educación, está el componente cualitativo de la vida individual y colectiva. Existe probablemente un tercer componente del mismo rango: el trabajo.

La educación es atención básica del Estado, aunque no sea exclusiva de éste. Hay sendos derechos a la educación a la que corresponden deberes de prestación directa a cargo del Estado. Por ello se trata de la más típica garantía social que instituye al Estado activo, no sólo regulador.

La educación tiene un multiple papel decisivo en la vida individual y colectiva. Es:

- Agente para el desarrollo de las potencialidades humanas, que no podrían desenvolverse al margen de un proceso educativo (formal e informal).

- Medio para la satisfacción de los requerimientos de la sociedad. Enlace entre la formación de los individuos y las necesidades de la comunidad.

- Instrumento de la adquisición y la aplicación de principios y valores.

- Factores para la integración nacional. La nación pasa por la educación. No se trata sólo de un hecho ético; se complementa con un hecho cultural.

- Recurso para una verdadera inserción del individuo y de la Nación en la humanidad.

-. Por todo ello las normas sobre educación son, quizás, las más delicadas y las de más profundo alcance en cuanto al porvenir del hombre y de la nación. De ahí que el Artículo 3o. haya sido uno de los más polémicos, o el que más, desde el punto de vista ideológico. Quien rige la educación, rige la nación.

La reforma de 1993 aborda diversos temas de fondo y estructura, con el propósito general de extender la educación básica, cuantitativa y cualitativamente, para auspiciar el desenvolvimiento de la nación en una época que plantea mayores exigencias al individuo; alentar otras expresiones de la educación y cultura, condición para el desarrollo y la independencia; afianzar el carácter unitario de la educación y racionar el aparato educador del Estado mexicano; y apoyar la participación privada en este campo. Esto se recoge en las siguientes prevenciones:

A) Derecho y deber de educación. Es un derecho del obligado. Apareja tanto una facultad como un deber del individuo. Tal ocurre en otros derechos cuyo ejercicio interesa tan vivamente a la sociedad que no queda liberado a la voluntad del sujeto (derechos electorales, por ejemplo). En consecuencia, se subordina la libertad a la necesidad personal y colectiva.

Se trata de una voluntad de carácter social: a una prestación, no sólo a una abstención, pero no sólo se tiene frente al Estado, sino además frente a los encargados legales del individuo. Como deber, incumbe al Estado y a los padres o tutores. Por ello:

1) Se declara que "todo individuo tiene derecho a recibir educación", y se precisa que son obligatorias la educación primaria y la secundaria. (Artículo 3o. primer párrafo).

2) En consecuencia: El estado debe impartir educación preescolar (no obligatoria para el individuo; obligatoria para el Estado), primaria y secundaria. Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos (deber de los padres, y más ampliamente, de quienes ejercen la patria potestad) o pupilos (deber de tutores y, más ampliamente, otros encargados) concurren a escuelas para recibir educación primaria y secundaria (Artículo 31, fracción I).

B) Aliento a otras manifestaciones de educación, necesarias para el desarrollo e independencia de la Nación: "El Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- (descentralización o más propiamente dicho federalización o federalismo educativo), necesaria para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura (fracciones V y VIII).

C) Carácter unitario de la educación, por determinación de planes y programas de educación primaria, secundaria y normal en la República (fracción V y VIII). Al respecto se reconoce:

- la diversidad nacional, porque se escucha la opinión de los gobiernos de entidades federativas (Federalismo), y la corresponsabilidad y el interés

legítimo de todos los mexicanos en esta cuestión sustantiva, porque se oye la opinión de "los diversos sectores sociales involucrados en la educación".

D) Racionalidad en el aparato educador del Estado, se sigue considerando a éste en sus diversas manifestaciones concéntricas o planos político-administrativos. Existe un criterio rector nacional y, a partir de aquí, una distribución del trabajo (federalismo o federalización educativa. Artículo 3o. fracción VIII).

E) Apoyo a la participación social. Por la intervención, ya mencionada, de los sectores sociales en la formulación de los planes y programas de estudio. En la reforma constitucional se extendió el apoyo a la participación de ciertos organismos en el proceso educativo fundamental, al reiterarse la prohibición legal relativa a corporaciones religiosas, ministros de culto, sociedades por acciones y asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de un credo religioso, en lo relativo a educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros o campesinos (anterior fracción IV).

II.4 Concepto de Obligatoriedad.

Las Institutas definen a la obligación como "el vínculo jurídico por el cual somos constreñidos por la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de

nuestra ciudad" (39). Por su parte Rojina Villegas (40) añade que, bajo la denominación romana de Paulo, la esencia de la obligación consiste en dar, hacer o no hacer alguna cosa. Asimismo, cita la definición de Ponthier en la que "la obligación es un vínculo de derecho, que nos sujeta respecto de otro a darle alguna cosa o hacer o no hacer alguna cosa".(41)

Por lo que respecta a los sujetos de la obligación, Rojina se refiere a las definiciones de Baudry-Lacontinerie y Gorgi, señalando que la preocupación de éstos era, determinar el momento en que se debe precisar, es decir, identificar a los sujetos de la obligación y aclarar que el sujeto activo no necesita ser determinado al momento de constituirse la obligación puesto que puede hacerse en el transcurso de la misma, pero que es indispensable que al complementarse esté perfectamente determinado. En cuanto al sujeto pasivo (gobierno), dice que no puede concebirse una obligación si éste no se precisa desde que nace la propia obligación.

Por su parte Villoro Torazo, en su obra "Introducción al Estudio del Derecho" señala que "para que alguien sea responsable (es decir, esté

39 CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit. pp. 2246-2247.

40 ROJINA VILLEGAS, Rafael. Teoría General de las Obligaciones. pp.46-47

41 Idem. p.49.

obligado a dar cuenta) de las consecuencias de un hecho o ese acto se le pueda atribuir como a su causa". (42)

Es de suma importancia recordar estos principios generales de las obligaciones para entender la obligatoriedad en materia educativa a que se refieren los artículos 3o. y 31 de la Constitución reformados. Tanto la relativa a los gobernados, primaria y secundaria, como la que está a cargo del Estado que es, además de las mencionadas, la de impartir educación preescolar, primaria y secundaria y fomentar la de los demás tipos y modalidades educativas, incluida la educación superior.

No obstante la discusión jurídica sobre si la obligatoriedad en materia educativa atenta o no contra la libertad de enseñanza ha sido superada, resulta interesante recordar el punto de vista de José María Lozano quien decía que, en atención a la necesidad del hombre de aprender a hablar, "...El Estado puede imponer como obligatoria cierta enseñanza... sin que esta obligación pueda tenerse como una infracción de la garantía constitucional (Constitución de 1857) que declaraba libre la enseñanza..., podemos afirmar que la enseñanza, obligatoria..., está en perfecta armonía con aquella libertad de enseñanza"(43) y añade, en relación con la instrucción o enseñanza secundaria que "debe dejarse absoluta libertad a todos, recibiendo la los que quieren

42 VILLORO TORAZO, Manuel. Introducción al Estudio del Derecho, 1a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1966. p.357.

43 LOZANO, José Ma. Op. cit., pp. 138-139.

recibirla". Sin embargo, el mismo autor al justificar la obligatoriedad de la primaria argumenta que "el uso de la palabra es una condición indispensable de la vida social", "...el hombre no sólo debe aprender a emitir y entender la palabra hablada, sino a emitir y entender la palabra escrita..."⁽⁴⁴⁾. Además, el hombre nace para la sociedad en cuyo seno tiene que llenar su destino.

Tal explicación resulta válida en el contexto social de Lozano -al momento de escribir su obra en 1876-, donde "la circunstancia social de la época permitía al hombre y a la sociedad subsistir con el mínimo general de conocimientos adquiridos en la primaria "⁽⁴⁵⁾. No obstante se puede presumir que, si Lozano viviera en nuestra época avalaría la extensión de la obligatoriedad hasta la educación secundaria, adecuando sus argumentos a la realidad que vive México en los umbrales del tercer milenio en que, tanto individuos y sociedad, requieren de un nivel superior de preparación que les ayude a hacer frente a la competencia mundial que se presenta.

Pothier señala como fuentes de las obligaciones los contratos, la declaración unilateral de la voluntad, el enriquecimiento ilegítimo, la gestión de negocios, considerando la clasificación romana de hechos generados de vínculos jurídicos, pero además añade una quinta fuente, la Ley. Explica que

44 CARPIZO MCGREGOR, Jorge. Op. cit., p.2005.

45 LOZANO, José Ma. Op. cit., pp. 139-140.

en ocasiones, "el nacimiento de una obligación no es un hecho determinado, sino una disposición de carácter normativo."⁽⁴⁶⁾

La obligación en materia educativa tanto del Estado como de los gobernados, encuentra precisamente su origen en esta quinta fuente señalada por Pothier.

Otro aspecto importante de las obligaciones en materia educativa es que se trata de obligaciones de hacer, en todos los casos, excepto en aquel que impide al Estado realizar actos que contravengan el derecho a recibir educación.

Bajo el texto anterior a la reforma, la única obligación en la materia expresa en el cuerpo constitucional era la de la fracción I del Artículo 31, que decía: "...son obligaciones de los mexicanos: I.- Hacer que sus hijos o pupillos, menores de 15 años, concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental.

La obligación contenida en la antigua fracción VII del Artículo 3o., "La educación primaria será obligatoria", no determinaba a ninguno de los sujetos (gobernado-Estado) de la misma. "Con ello se confirma su falta de eficacia, al no ser clara ni precisa, el alcance de dicha obligación quedaba sujeto a la libre

⁴⁶ CARPIZO MCGREGOR, Jorge. Op. cit., p. 2247.

interpretación, como la que hace Burgoa ⁽⁴⁷⁾, al decir: "...se desprende de que toda persona deberá cursar los estudios inherentes" a la educación primaria.

La exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial de la que se deriva la reforma de 1993 explica que, "En 1934, el Constituyente Permanente incluyó en el Artículo 3o. la disposición expresa de que la educación primaria sería obligatoria. De la lectura de la Iniciativa, el dictamen respectivo y el debate consiguiente, no se puede discernir si se trata de la obligación del Estado de impartir educación primaria, o bien, si sólo se pretendió compilar en este artículo la obligación de los mexicanos -ya prevista en el Artículo 31- de hacer que sus hijos estudien la primaria", y podríamos añadir la Interpretación de Burgoa respecto a la obligación de recibirla.

Cabe mencionar que en el texto de la Iniciativa encontramos a los sujetos obligados -gobernados y Estado-, en el Artículo 3o. a ambos y en el Artículo 31 fracción I sólo a los gobernados.

El Estado, en términos de la iniciativa y del texto aprobado, tiene la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria además de promover la de los demás tipos y modalidades educativas; por su parte, los gobernados en el Artículo 3o., más que una obligación adquieren un derecho subjetivo público, que es el de recibir educación, sin embargo, ya que es en el mismo párrafo en el que se precisa el citado derecho donde se establece la

47 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit., p.444.

obligación, puede interpretarse validamente, puesto que así lo aclara la propia exposición de motivos, en el sentido de que es un derecho y una obligación del individuo la de recibir educación primaria y secundaria. Por su parte, el contenido de la reforma a la fracción I del Artículo 31, da coherencia a la Iniciativa del Ejecutivo, ya que obliga a los padres a enviar a sus hijos o pupilos a las escuelas públicas o privadas para que obtengan la educación primaria y la secundaria, además de eliminar el concepto "elemental" referido a la primaria, debido a que el mismo fue superado en la práctica.

Quisieramos, hacer nuevamente hincapié en el sentido de que se recuerde que el "Estado", mencionado durante este capítulo, debe interpretarse como lo describe el propio Artículo 3o. reformado, ya que de ésta manera no nos desviaremos del tema central de esta tesis, "El Federalismo Educativo", y que , como ya lo hemos dicho, tiene su fundamento en las reformas al Artículo antes citado.

II.5 La Obligación del Estado.

Antes de la reforma, la obligación del Estado respecto a la educación se deriva de la interpretación política y de la que hacían algunos autores en este sentido.

Del texto anterior a la reforma, se desprendía el deber del Estado de impartir educación gratuita y laica, así como vigilar el cumplimiento y observancia del texto del Artículo 3o. Sin embargo, la obligación del Estado de impartir educación no era posible encontrarla en una simple lectura, sino que

requería de la interpretación del precepto para considerar al Estado como el sujeto pasivo de la obligación, aún y cuando por ejemplo, en el Diccionario Jurídico Mexicano, encontramos afirmaciones en este sentido: "Es claro que la impartición de la educación es una obligación del Estado".⁽⁴⁸⁾

Existen algunos autores que sustentaban que, al reservarse el Estado la impartición de la educación, denominada controlada, -primaria, secundaria y normal-, en consecuencia tenía la obligación de prestarla. Sin embargo, al no existir en aquel entonces el derecho expreso del gobernado a recibir educación, era aventurado hacer tal afirmación, es decir, que la obligación correlativa del Estado se deriva automáticamente del propio texto, pues el Estado con la creación de una escuela podría haber argumentado el cumplimiento de la supuesta obligación. Aunque esto resulte impropio en términos políticos.

En la incorporación del derecho expreso del gobernado a recibir educación en el texto constitucional, luego entonces, sí existe fundamento legal suficiente para alegar la existencia de la obligación correlativa del Estado, aclarando con ella la confusa o inexistente garantía individual y social en materia educativa.

La Iniciativa se propuso dejar en claro la, hasta entonces confusa obligatoriedad contenida en el texto anterior a la reforma de 1993. De ahí que

⁴⁸

CARPIZO McGREGOR, Jorge. Op. cit., p. 2008.

se justifique el que haya quedado en forma expresa la obligación del Estado - Federación, Estados y Municipios- de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, lo cual, sin embargo, en estricta técnica legislativa, implica una redundancia.

La limitación que la Iniciativa contenía en el sentido de que la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria nacería en el momento en el que el servicio fuera solicitado, al establecer que: "El Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria a quien lo solicite", liberaba a éste de la obligación de impartirla a quienes no la solicitaran.

Esto era lógico, ya que debemos considerar que los particulares también lo hacen y que los gobernados tienen la libertad de recibirla en planteles privados, liberando en este caso al Estado.

La obligación de recibir educación primaria y secundaria es de los individuos en general, así como de los padres y tutores quienes han de hacer que sus hijos o pupilos las reciban, ya sea en planteles públicos o particulares. Sin embargo, el Constituyente Permanente al suprimir la frase de "a todo el que la solicite" obligó al Estado a poseer los medios necesarios -al menos potencialmente- para prestar el servicio educativo a todos los habitantes del país, sin importar si lo solicitan o no, ya que además el derecho a recibir educación se amplió "a todos los individuos", en lugar de "a todos los mexicanos".

Por último, el Constituyente Permanente añadió al Estado la obligación de "promover los demás tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación", con la adición de la nueva fracción V al Artículo 3o. constitucional. Con ello se reiteró el compromiso del Estado con la Universidad Pública, aunque en términos poco claros.

II.6 La Obligación del Gobernado.

El Artículo 3o. vigente impone una serie de obligaciones a los gobernados en materia educativa. Depende del papel que éstos desarrollen en el proceso enseñanza-aprendizaje y el tipo o modalidad de educación que impartan o reciban, para determinar, entonces, la obligación correspondiente.

Cuando el gobernado imparte educación primaria, secundaria o normal, entonces esta obligado a obtener la autorización previa de la autoridad educativa -Federal, Estatal o Municipal- de acuerdo a las leyes respectivas, deberá observar los principios generales que establece el Artículo 3o. constitucional e impartirla de acuerdo a los planes y programas de estudio que establezca el Ejecutivo Federal, -entendiendo que esta disposición es a consecuencia de la misma reforma que se ha venido mencionando durante el transcurso de esta tesis y que es fundamental retener en la memoria, puesto que representa parte fundamental de los objetivos generales del Federalismo Educativo que en el capítulo correspondiente a este tema, describiremos con mayor amplitud.

Ahora bien, "si el gobernado imparte educación distinta a la señalada, pero comprendida dentro del sistema educativo nacional, deberá obtener el reconocimiento de validez oficial "(49), además de observar los principios establecidos en el referido precepto.

En consecuencia, los particulares que imparten educación que no requiera del reconocimiento de validez oficial y distinta de la que compone el sistema educativo nacional, están exentos del cumplimiento de los deberes.

En un análisis de la obligatoriedad del gobernado contenida en el Artículo 3o. se desprenden dos momentos y circunstancias distintas que se describirán de una manera sucinta:

La primera obligación que se desprende del primer párrafo del Artículo 3o., se refiere a que todos los habitantes del país deben recibir, por lo menos, la educación primaria y la educación secundaria.

La segunda, es la ordenada por la fracción I del Artículo 31, en la cual los mexicanos están obligados a que sus hijos o pupilos menores de edad concurren a las escuelas oficiales o privadas a recibir educación primaria y secundaria, además de la militar.

⁴⁹ Ley General de Educación. 6a. ed. Ed.Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994. Artículo 5o. p.12.

La reforma a la fracción I del Artículo 31 constitucional, hizo coherente el contenido de la misma, al incluir la obligación de los padres de hacer que sus hijos o pupilos adquieran la educación secundaria incorporada al Artículo 3o. reformado. Además, actualiza el concepto de "primaria elemental" que fue rebasado por el de "primaria".

Ahora bien, como lo hemos venido estudiando durante este apartado, veremos los cambios en relación con la obligación del gobernado para recibir educación.

El cambio de la voz "mexicano" por "individuo" amplió la cobertura del concepto a todos los habitantes del país, incluidos los extranjeros radicados en territorio nacional. Esto se debe considerar al momento de determinar al sujeto -gobernado- que resulta obligado, según el texto vigente. Bajo la Iniciativa Presidencial, la obligación hubiese recalcado en los mexicanos exclusivamente. Sin embargo, en la misma forma en que se amplió el derecho a recibir educación a todos, también la obligación se hizo extensiva a todos los habitantes del país.

Dicho primer párrafo, contiene dos sujetos, el primero "todo individuo" y el segundo "el Estado", y ambos son calificados mediante la tercera oración, que ordena la obligación en comento.

Así, el Estado está obligado a impartir educación preescolar, primaria y secundaria y promover la de los demás tipos y modalidades. Por su parte el individuo está obligado a recibir educación primaria y secundaria.

La obligación de recibir educación, en términos de la exposición de motivos de la Iniciativa, resulta ser una obligación imperfecta, es decir, su cumplimiento no es jurídicamente exigible ante la autoridad ni trae aparejada una sanción material por su incumplimiento.

La exposición de motivos, al respecto dice:

"...es oportuno puntualizar que la falta de educación primaria y secundaria no deberá ser invocada para justificar disposiciones, medidas o acciones discriminatorias, señaladamente en el empleo... ningún precepto legal podría establecer el haber cursado primaria y secundaria como condición previa para el ejercicio de los derechos... para los individuos la educación es un deber social cuya recompensa se haya en el proceso individual y educativo, y cuya única sanción reside en un más limitado desarrollo de la persona. En consecuencia, sería muy conveniente que esta consideración fuese tenida en cuenta al elaborarse la Ley secundaria respectiva"⁽⁵⁰⁾.

De ello, se desprende que el espíritu de la reforma no es de carácter inquisitivo, sino que es de fomento al desarrollo colectivo a través del propio individuo, lo cual hace a la reforma consecuente con el liberalismo social. El Ejecutivo consideró que es justa y suficiente la sanción personal que conlleva al no recibir educación primaria y secundaria, como para sancionarla

⁵⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Liberalismo Social, 1a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1992, pp. 499-500.

jurídicamente. Se debe tomar en cuenta, en todo momento, que quienes más incumplen con dicha obligación son aquellos que menos tienen, por lo que en caso de sancionar su incumplimiento, se estaría sancionando la pobreza, lo cual resulta reprochable política y socialmente, y contrario al espíritu de justicia que debe ser el fin de la norma.

Según Serra Rojas, para el liberalismo social la educación es parte decisiva para el desarrollo integral del país, y los maestros, actores básicos en la lucha por la soberanía y por la justicia social y , que esta posición "ratifica la responsabilidad del Estado de impartir educación gratuita y laica, y hacer obligatoria la primaria y secundaria como un medio de movilidad social, continúa diciendo respecto del liberalismo social que propone educación de calidad para la libertad y la justicia". (51)

II.7 La Obligación dentro del apartado de Garantías Individuales.

Como lo afirma el maestro Burgoa, la inclusión de la obligatoriedad en materia educativa dentro del capítulo de garantías individuales de nuestra Constitución, resultó ser un error histórico, primero porque el precepto - después de la reforma de 1934- no incluía ninguna garantía ni tampoco un derecho subjetivo público del gobernado y, segundo, porque el concepto debió cambiar su posición dentro del capitulo de la Constitución, debiendo pasar a formar parte de las prevenciones generales.

51

SERRA ROJAS, Andrés. Op.cit.,p.498.

Cabe aclarar que existen autores que consideran el Artículo 3o., antes de ser reformado, como una garantía de carácter social; tal es el caso, entre otros, del Diccionario Jurídico Mexicano que al respecto dice: "La educación es la garantía de carácter social en cuanto implica un hacer por parte del Estado"⁽⁵²⁾.

Aún cuando existía la obligación de hacer que sus hijos o pupilos recibieran la educación primaria elemental y la instrucción militar, esta obligación no era exigible al Estado, pero de alguna manera era un derecho tácito de los menores de recibir educación, ahora que, tal obligación estaba a cargo de los gobernados por lo que se justificaba la permanencia del Artículo 3o. bajo su antigua redacción, dentro del capítulo de garantías, ya que el principio básico, para que pueda considerarse un derecho como garantía individual, es que éste sea exigible, en cuanto a su cumplimiento y respeto, al Estado, pues en caso de transgresión, no se puede alegar una violación de garantías por actos de los gobernados, en virtud de que para que la transgresión de garantías suceda, es requisito sine qua non que provenga de un acto de autoridad, en tal caso, el medio de defensa idóneo resulta ser el Amparo, ahora que, si la violación del derecho no es atribuible a la autoridad, sino a un gobernado, la intervención del Estado en tal situación en su carácter de vigilante del orden jurídico.

52 CARPIZO MCGREGOR, Jorge. Op. cit., p.2006.

Sin embargo, hoy en día, al establecerse un derecho expreso en favor del gobernado y una obligación a cargo del Estado, cuyo acreedor en consecuencia, es el propio individuo, ahora sí, el Artículo 3o. vigente contempla una verdadera garantía individual, subsanándose el error de la técnica legislativa que mantuvo indebidamente, desde 1934, el Artículo 3o. dentro del capítulo de Garantías Individuales.

Las obligaciones del Artículo 3o. en vigor buscan garantizar el desarrollo, tanto del individuo como de la sociedad en general, ya que como hemos visto, la educación es el medio de perfeccionamiento humano por excelencia.



FALLA DE ORIGEN

Narciso Basols Secretario de Educación, recibe en sus oficinas a maestros y alumnos



FALLA DE ORIGEN

Jaime Torres Bodet, Secretario de Educación Pública en el Gobierno de Manuel Avila Camacho.

CAPITULO TERCERO

QUE ES DESCENTRALIZACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPITULO TERCERO

QUE ES DESCENTRALIZACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

III.1 Concepto de Descentralización.

"La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central"⁽⁵³⁾.

"La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, anterior a la reforma constitucional de 1934 divide en dos grupos los órganos de la Administración: los que integran la administración centralizada y en el seno de ella la delegación y la desconcentración administrativa, y los que constituyen la administración paraestatal, dentro de la cual se incluyen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal." ⁽⁵⁴⁾

La superficie más o menos amplia de los Estados, históricamente ha dado lugar a que geográfica, política y administrativamente se dividan sus territorios a efecto de gobernar con mayor eficiencia y para que de alguna manera su participación ciudadana se refleje en la designación de sus órganos de gobierno y en este aspecto, la realidad histórico-política, nos muestra

⁵³ Diario Oficial de la Federación, 29 de Diciembre de 1976. p.36.

⁵⁴ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 24ª ed. Ed Porrúa S.A. México, 1991. pp. 165-166.

multitud de variantes, desde el absolutismo del poder, que designa a los funcionarios regionales sin participación de la ciudadanía, hasta aquellos estados en que las entidades federativas, provincias, regiones, intendencias o prefecturas, son administradas por órganos político-administrativos, electos directamente por el pueblo.

De esta forma y de acuerdo al concepto del maestro Miguel Acosta Romero, se puede hablar de que la descentralización es "...la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación, por ello es importante señalar, que la autonomía relativa de ese tipo de gobiernos se inserta en la responsabilidad de llevar a cabo, esa clase de actividades a nivel local" (55).

De conformidad con lo anterior podemos acotar que existe un perjuicio para la Administración que consiste en que el aumento creciente de la población y de los negocios que tiene que atender, van complicando la maquinaria administrativa y desarrollando una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento.

Para el país el efecto consiste en que vienen a radicarse las principales actividades comerciales, industriales y culturales en la capital de la República,

65 ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 1a. ed. Ed. Porrúa S.A. México 1988. p.312.

y como consecuencia se produce una concentración demográfica con perjuicio de la vida rural y de la prestación eficiente de los servicios urbanos.

Respecto de los particulares los promotores de la Reforma Administrativa que se ha iniciado en México, han considerado que aquí se ha padecido por siglos "de una centralización administrativa que hace que de todos los rubros del país los ciudadanos tengan que ocurrir a la capital, perdiendo tiempo y dinero.

Para atenuar los inconvenientes de la centralización se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas, a la desconcentración y a los convenios de coordinación con las entidades federativas.

El Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, repitiendo lo que se había establecido en la Ley anterior de Secretarías de Estado (art. 16), previene que los Titulares de ellas y de los Departamentos Administrativos podrán delegar cualquiera de sus funciones que no deban ser ejercidas precisamente por dichos Titulares, en favor de los funcionarios que integran las propias dependencias, o de los que establezcan los reglamentos interiores u otras disposiciones legales.

En la misma ley separándola de la delegación anterior, se incorpora la figura de la desconcentración administrativa declarando que "para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente

subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso" (art. 17).

Finalmente, el artículo 22 de la misma Ley, autoriza al Presidente de la República, para convenir con los Gobiernos de los Estados y los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

En este sentido, podríamos sustentar el federalismo en el artículo antes comentado y que posteriormente será explicado con mayor detenimiento en el capítulo posterior al que nos ocupa.

Bajo este orden de ideas podemos decir que: la descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en "confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder".⁽⁵⁶⁾

Asimismo, "en la doctrina política y administrativa con frecuencia se utilizan las expresiones descentralización y desconcentración para hacer referencia a la distribución teórica, legal y práctica de potestades y funciones

⁵⁶ FRAGA, Gabino. Op. cit., p.198.

políticas y administrativas entre el Estado soberano y esas comunidades o entidades locales y territoriales". (57)

Bajo este aspecto, la descentralización, tiene un marcado matiz político, a la vez que administrativo.

Algunos autores afirman que no se puede hablar de democracia sin descentralización efectiva, tanto en el ámbito político como en el administrativo y el económico. Cualquiera que sean los sistemas y los hombres, no puede haber libertad, igualdad, ni tampoco progreso real, si el poder se concentra. La participación en la toma de decisiones y responsabilidades tiene que ser compartida por los grupos sociales afectados. Los peligros de la actual situación económica reclaman buscar apoyo en una descentralización real de los organismos o empresas del Estado. La autogestión, o modelos similares, deben someterse a experimentación práctica, con agilidad y cuidado, pero sin pérdida de tiempo. La descentralización no significa, sin embargo, el descuido del control financiero central, ya que los dineros públicos se gastan y malgastan con gran facilidad.

De esta manera podemos distinguir entre la descentralización administrativa y la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito

⁵⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., p. 313.

del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los Poderes estatales frente a los Poderes federales.

Además, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el Poder central, en la descentralización federal los Estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los órganos administrativos descentralizados, sino que por el contrario "es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado federal se entienden reservadas a los Estados miembros". (58)

La descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades.

En otros casos, la naturaleza técnica industrial o comercial de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustentar dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos. Por último, ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de alguna de sus

58

FRAGA, Gabino. Op., cit., pp.198-199.

labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución de ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma Administración

Correspondiendo a esos tres propósitos, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

- a) Descentralización por servicios;
- b) Descentralización por colaboración, y
- c) Descentralización por región.

En esos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye más que una forma única de organización, una tendencia de alcances muy variables para conciliar dos situaciones contrarias como son, por un lado, la centralización absorbente del Estado y por el otro, la gestión independiente de determinados intereses colectivos.

Se ha pretendido que es característica esencial de la descentralización, la existencia de una personalidad jurídica esencial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados.

Sin negar que estos organismos gocen de personalidad jurídica y de patrimonio propio, no puede afirmarse que siempre que existen la personalidad y el patrimonio, se está frente a un órgano descentralizado, como sucede con el caso del Departamento del Distrito Federal que, a pesar de tener aquellas características, conserva su calidad de órgano centralizado.

El otorgamiento de la personalidad y del patrimonio pueden obedecer a alguno de estos dos motivos: el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el de concederle una verdadera autonomía orgánica.

De esta manera podemos afirmar que, cuando además de la autonomía técnica existe la autonomía orgánica, se tendrá una verdadera descentralización. La autonomía orgánica, supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.

La descentralización estrictamente administrativa se identifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Por ejemplo, unidades desconcentradas de la Administración Pública Federal son: a) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; b) La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c) el Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Es por ello que podemos, en un afán de resumir lo antes citado que, la descentralización se aprecia desde tiempos remotos de la historia.

"Como fenómeno social, la descentralización de ciertos órganos político-administrativos se aprecia en todos los Estados modernos y aún en las

organizaciones internacionales, que tienen órganos regionales para atender con la celeridad y eficacia a la región a la que sirve".⁽⁵⁹⁾

La descentralización administrativa, en el sentido en que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de las instituciones que denominaban establecimiento público descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada.

Asimismo, podemos concluir que la descentralización significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad, en la organización de Estado y de la Administración Pública.

En este sentido, la descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

III.2 La Descentralización Dentro del Ambito Educativo.

El crecimiento demográfico de México, ha ido determinando un aumento en el tamaño y complejidad de los diversos servicios que debe prestar el

⁵⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., p. 284.

Estado. En virtud de ello, una de las acciones más importantes que emprendiera el Gobierno Federal durante el sexenio de 1970-1976, fue la reforma administrativa integral, que se propuso desconcentrar las dependencias del Ejecutivo Federal. En particular, la Secretaría de Educación Pública por su dimensión y la multiplicidad de sus servicios.

"La Secretaría había venido acumulando funciones y objetivos; incorporando organismos existentes y estructurando nuevas dependencias, que fueron ampliando su operación, en un contexto de excesiva centralización administrativa". (60)

Se planteó la descentralización como solución a la macrocefalia existente, iniciando en 1973 la instalación de unidades regionales de servicios descentralizados en ciudades geográficamente estratégicas, para llegar en 1974 a 37 centros de servicios en las capitales de los estados y ciudades importantes de la República.

Sin embargo, en cada Entidad Federativa, existían múltiples representaciones de la Secretaría que respondían a diferentes autoridades centrales, sin tener coordinación entre sí, y muy poca con el gobierno del estado.

60 MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban "La Educación Pública Frente a las Nuevas Realidades", 1a. ed. Ed Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993. p. 57.

En el periodo gubernamental 1976-1982, al sector educativo se le plantearon como objetivos programáticos, entre otros, el asegurar la educación básica a toda la población y el aumentar la eficiencia del sistema.

"Como una respuesta operativa a estos propósitos, en 1978 se establecieron las Delegaciones Generales de la Secretaría de Educación Pública en cada uno de los Estados de la República, posibilitando con éstas, la coherencia y congruencia en las acciones que efectuaban las distintas áreas del sector, favoreciendo la toma de decisiones adecuadas al contexto estatal, ajustando el proceso educativo para atender la creciente demanda de servicios y elevando la eficiencia del sistema". (61)

Se estableció en cada entidad la infraestructura necesaria para que, a través de estas delegaciones, la Secretaría desconcentrara los procesos de administración del personal, de pago de salarios, de programación del presupuesto, de ejercicio del mismo, de acreditación y certificación de estudios y, algo muy importante, "se les confirieron las funciones de coordinación, dirección, supervisión, evaluación y control de los servicios educativos y culturales, así como la construcción de la planta física".(62)

"Las delegaciones generales de la Secretaría de Educación Pública en los Estados en 1983, cambiaron su denominación a la de Unidades de

61 Libro Blanco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Documento Oficial de la Secretaría de Educación Pública . México, D.F., 1994, pp. 12-15.

62 MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban. Op. cit. p. 64.

Servicios Educativos a Descentralizar, y en 1987 a la de Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública, aunque sus adecuaciones estructurales internas fueron mínimas con respecto a su diseño original".⁽⁶³⁾

Sin embargo, a pesar del notable crecimiento en la cobertura educativa y de la consolidación de las delegaciones, se fue configurando un modelo de operación en el que la toma de decisiones se daba en las áreas centrales de la Secretaría, incrementándose la cantidad y tipo de trámites que en cada Estado debían generarse ante una SEP altamente burocratizada, restringiendo el desarrollo pleno de los distintos programas sustantivos y limitando el aprovechamiento del potencial humano de cada entidad.

"Esta nueva forma de centralismo, provocó un serio distanciamiento entre las esferas de dirección y los destinatarios del servicio educativo, con marcadas repercusiones negativas en términos de calidad. Además, la mayoría de los Gobiernos Estatales venían disminuyendo gradualmente la inversión en la educación, con los consecuentes efectos negativos en la oferta educativa pública".⁽⁶⁴⁾

⁶³ Libro Blanco... Op.cit. pp. 18-21.

⁶⁴ GUERRA RODRIGUEZ, Diodoro. La Descentralización Educativa, (estrategias para el desarrollo), 1a. ed. Ed. Leega S.A. México 1987, p. 97.

En consecuencia, la descentralización educativa debe analizarse en el contexto general del nuevo gobierno de la República, fundamentado en la descentralización de la vida nacional.

Convencidos de que el centralismo (aún con su aparente justificación política, ideológica y económica), sólo trajo como consecuencia la concentración excesiva de la población en algunos y muy pocos lugares de la República, y por otra parte, una población dispersa en más de 100 mil comunidades; se decidió entonces utilizar, como estrategia primordial del desarrollo, la descentralización.

El rescate de la educación debe darse en el marco de una revolución educativa que, iniciándose en la formación de profesores, plantee el nexo de la enseñanza con la ciencia y la sociedad, en todos sus niveles.

"Considerando que la descentralización educativa aparece en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, como estrategia fundamental y como capítulo de la revolución educativa se publica, el 20 de marzo de 1984, el decreto que establece los lineamientos a que se sugetarán las acciones de la descentralización de los servicios federales de educación básica y normal, lo que constituye un proceso que comprende programas y acciones que se desarrollarán en diversas fases". (65)

65 GUERRA RODRIGUEZ, Diodoro. Op.cit., p.102

En este sentido podemos señalar que la educación no es un proceso que se dé exclusivamente en las escuelas; es una actividad que compete a la sociedad. Las desigualdades sociales que aún persisten, lamentablemente, se manifiestan también en el terreno intelectual. Mientras una parte pequeña de la población detenta un alto nivel de escolaridad, la gran mayoría continúa con un alto índice de analfabetismo y, lo más grave aún, la deserción escolar y la eficiencia terminal del sistema no ha mejorado sensiblemente, lo que ocasiona que los analfabetas funcionales continúen sumándose y aumentan aún más su número. "Es por ello que se ha venido trabajando en la implantación de medidas y acciones compensatorias con la idea fundamental de que no es posible tratar de forma igual a los que viven en condiciones de desigualdad".⁽⁶⁶⁾

Por otra parte, en lo que se refiere a la estrategia de la educación para promover el desarrollo de la comunidad, es conveniente dividirla en dos objetivos: el de desarrollo rural local, con los propios medios y potencialidades de la región; y el de desarrollo tecnológico industrial, enfocado a la educación para adultos.

Una estrategia válida, es que se promueva el auto empleo y el desarrollo de actividades productivas pequeñas, pero remuneradoras, que transformando su medio y sus recursos naturales, pueda lograr que se lleve a cabo este esquema. Consecuentemente, y para garantizar posibilidades de éxito, debe ser

⁶⁶ IBID. p. 106.

operado también en el marco de la descentralización de la educación, porque es en cada región, en cada municipio, en cada localidad donde deberán establecerse los pequeños programas que interactuando entre sí puedan dar lugar a un plan general de desarrollo del Estado.

De esta forma muy general, hemos tratado de dar un esquema de lo que es la descentralización educativa, pasando por algunos periodos que hemos considerado de mayor relevancia y poniendo como ejemplos algunos de los mecanismos que se han llevado a cabo para, con el perfeccionamiento de éstos y la incurción de nuevas medidas y programas, se llegara a lo que actualmente conocemos por Federalismo Educativo.

Asimismo, debemos dejar en claro que la descentralización educativa, no puede efectuarse en un tiempo breve. Su acción debe ser resultado de un proceso gradual y sistemático que utilice criterios de experimentación, innovación, evaluación y retroalimentación. Sus resultados serán efectivos en la medida que se articulen en el tiempo y en el espacio, ambos conceptos en cada región, proporcionando el surgimiento de nuevas y mejores expectativas de desarrollo.

El horizonte del año 2000 y la compleja magnitud de la crisis que vivimos, motivan en forma extraordinaria el talento y el esfuerzo de la población. "Los conceptos educativos y su potencial transformador se fortalecen, orientados por la idea de que deben ser enriquecidos con

conceptos que logren una redefinición congruente con su propio modelo histórico y socio-político".⁽⁶⁷⁾

De esta manera podemos concluir que los procesos de descentralización se ubican, fundamentalmente, en el aspecto cuantitativo. Y, de acuerdo a sus características, deben contemplarse desde dos perspectivas: los que se producen como consecuencia inmediata de la aplicación de disposiciones administrativas y los que son el resultado de la conjugación de muchos esfuerzos y de lapsos de tiempo razonables.

En el capítulo siguiente veremos con mayor detenimiento los conceptos, procesos y mecanismos por los cuales se consolidó la descentralización educativa o mejor dicho el Federalismo Educativo.

⁶⁷ MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban. Op. cit. pp. 71-72.



CAPITULO CUARTO

DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

CAPITULO CUARTO

DEL FEDERALISMO EDUCATIVO.

IV.1 Federalismo Educativo.

"La Federalización de la educación es un proceso jurídico-administrativo, consistente en la distribución de responsabilidades entre la Federación y los Estados, respecto de la función educativa, mediante el traslado a estos últimos, de los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, así como los recursos financieros utilizados en su operación. Asimismo, es una expresión de la reforma del Estado, para superar necesidades y rezagos acumulados. Por ello, la Federalización planteó entre sus objetivos".⁽⁶⁸⁾

a) Aprovechar nuestra organización federal para una plena concurrencia de los diferentes niveles de gobierno, en el esfuerzo educativo.

b) Eliminar el esquema centralizado, burocrático y de proporciones gigantescas que impide mejorar la calidad de la educación.

⁶⁸ Libro Blanco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Op. cit. p.15

c) Dar prioridad a la función del maestro, del alumno y de las escuelas, por sobre las labores administrativas que habían acaparado los mayores esfuerzos de la Secretaría de Educación Pública.

d) Obtener la mayor eficiencia en la prestación del servicio y eficacia en la atención de problemas específicos.

e) Lograr el fortalecimiento de las facultades de la Secretaría de Educación Pública, para garantizar una educación de unidad nacional y obligatoria con la participación directa de los Gobiernos de los Estados.

En virtud de lo anterior y en congruencia con el anhelo educativo de la sociedad mexicana, en su perspectiva de los retos presentes y futuros, y con el compromiso de otorgar a la educación la más alta prioridad, asegurando a los niños y jóvenes una educación suficiente y de calidad, "el 8 de mayo de 1992, el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y el Magisterio Nacional, suscribieron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, responsabilizándose de la generación de acciones para atender los problemas del centralismo y el burocratismo, que agraban los procesos de planeación, administración y operación del sector, y que disminuían la eficacia de los esfuerzos de los gobiernos Estatales y Federales, y desalentaban la participación de la sociedad en el hecho educativo". (69)

69 GUERRA RODRIGUEZ, Diodoro. Op. cit. p.117.

Con la firma del Acuerdo, el Ejecutivo Federal transfirió a cada gobierno estatal, los establecimientos escolares con todos los elementos técnicos y administrativos, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles y recursos financieros, inherentes a la prestación de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, indígena, especial, y los correspondientes a la formación de los maestros.

Sin embargo, y en virtud de que la problemática de la educación mexicana, no sólo es atribuible a su modelo centralizado, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se precisarán, integralmente, acciones a desarrollar también en materia de reformulación de los contenidos y materiales educativos y de revaloración de la función magisterial.

Con los efectos del Acuerdo, se pretende restaurarle a la escuela su función de centro importante en la vida comunitaria, buscando un cambio en el comportamiento de los alumnos, sus maestros y sus padres y redefiniendo la interacción de los gobiernos federal y estatales haciéndose cargo éstos, de la conducción y operación de los servicios educativos, "garantizando la unidad nacional de los contenidos educativos, haciendo más eficiente el ejercicio del gasto, redoblando hacia la eficacia y el rendimiento de los recursos, para atender más y mejor de los requerimientos educativos de la sociedad y redimensionando el valor social de las actividades de los maestros". (70)

El proceso de desconcentración y descentralización, hasta aquí descrito, presupone un notable esfuerzo del Gobierno de la República por ampliar permanentemente la prestación de los servicios educativos, por hacerlos eficientes en su operación y sus alcances. También aplica una gran participación del magisterio nacional como principal protagonista de los cambios educacionales realizados, pues sin el concurso de los maestros mexicanos, no habrían sido posible los avances logrados. Sin embargo, aún siendo impresionante la obra realizada, es mucho lo que falta por hacer para satisfacer las exigencias educativas, del momento histórico-social de este país.

En cuanto al entorno jurídico de la educación se conforma a partir del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se encuentran reunidas prácticamente todas las disposiciones sobre esta materia. El Artículo 3o. está incluido en la parte dogmática de la Constitución, dentro del capítulo de las Garantías Individuales -esta información ya fue proporcionada en el capítulo II de este trabajo-, y contienen precisamente, la garantía de libertad de impartir educación y el derecho a recibirla.

El Federalismo educativo es la modalidad que adquiere nuestro Estado Federal cuando se trata de la función social educativa. En efecto, el artículo 40 constitucional señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental. Para garantizar la autonomía de las entidades federativas, existe reservado a ella un ámbito de competencia local totalmente propio, en el cual despliega la

potestad soberana de expedir, aplicar e interpretar sus leyes. En el artículo 73 de la Constitución Federal, existe una enunciación limitativa de materias que corresponden legislar al Congreso de la Unión, y todas las demás materias son exclusivas y propias de los estados. "De acuerdo con ello el artículo 124 constitucional establece que aquellas materias que no estén expresamente reservadas a los funcionarios federales, se entienden conferidas a los Estados". (71)

En este sentido podemos decir que la materia de educación, sin embargo, difiere del esquema de distribución de competencia del artículo 124. La constitución de 1917 otorgó originalmente al municipio, respecto a la primaria y los jardines de niños, atribuciones de control y organización. Pero por reforma constitucional el artículo 73 en 1921, emprendida por José Vasconcelos, se permitió la coexistencia de funciones en materia de educación, con el establecimiento de una dependencia federal que desempeñara la función educativa sin detrimento de que los gobiernos estatales lo siguieran haciendo por su cuenta. Así nació la concurrencia de atribuciones legislativas entre las entidades federativas y el Congreso de la Unión, de tal manera que "las leyes que expedían estos órganos, regulaban respectivamente las escuelas locales y las federales. Con motivo de esa reforma se adujo la "Federalización de la enseñanza", aunque erróneamente,

71 Libro Blanco del Acuerdo Nacional... Op.cit. p. 16.

pues en realidad se tradujo, como lo mencionamos anteriormente, en lo opuesto, la centralización". (72)

La concurrencia educativa, como excepción al principio general contenido en el artículo 124 constitucional, fue regulada con mayor precisión por reforma posterior a los artículos 3o. y 73 de la Constitución Federal. Era necesario establecer un ordenamiento regulador de la concurrencia de facultades locales y federales, para dotar de coherencia y unidad a la educación. En 1934, se estableció que "el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios"(73), actual fracción VIII del Artículo 3o.

Como se puede observar, a pesar de que se encuentre mencionada en el artículo 73 vigente, la educación no es regulada exclusivamente por la autoridades federales. Por excepción -como en los casos de asentamientos humanos, salud y protección al ambiente-, existe concurrencia en las atribuciones de las autoridades locales y federales sobre la materia educativa. La concurrencia prevista en las fracciones VIII del Artículo 3o. y de la XXV del artículo 73, significa que la Constitución Federal delega en el Congreso de la

72 **Textos de la Secretaría de Educación Pública. 1a. ed. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1993. Vol. V, pp. 6957-6958.**

73 **SOLANA, Fernando. Op. cit., p. 416**

Unión su facultad distribuidora de competencias (en este caso de la función social educativa) entre los tres niveles de gobierno.

Bajo este marco jurídico, fue posible iniciar el proceso de modificación del Sistema Educativo Nacional, suscribiendo en primer término, el Ejecutivo Federal, los Gobiernos de cada una de las Entidades Federativas y el S.N.T.E, "El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", que daría lugar más tarde a las reformas de la Carta Magna y a la Expedición de la Ley General de Educación.

La realización de un genuino federalismo educativo, supuso transferir a los gobiernos estatales la operación de los establecimientos de educación básica y de formación de maestros, que ésta entonces, era dirigida por el Gobierno Federal, en todas las Entidades de la República, preservando todos los derechos laborales.

La oportunidad y la eficiencia con que los gobiernos estatales han asumido los compromisos del Acuerdo Nacional constatan su convicción federalista y su cabal capacidad para operar directamente la totalidad de los establecimientos transferidos.

IV.2 Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa.

El antecedente inmediato que dió origen a la Ley Educativa vigente fue el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito el 18 de mayo de 1992 por el Ejecutivo Federal, los gobiernos de cada una de las

Entidades Federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Este instrumento tuvo un carácter político-programático ya que fijó compromisos comunes para los principales sectores interesados en la educación. El Acuerdo respondió a la necesidad de erradicar el centralismo, las cargas burocráticas excesivas, una densa red de procedimientos y trámites existentes, el distanciamiento entre la autoridad educativa y la escuela, cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que concernían a los distintos niveles de gobierno y una educación básica de calidad deficiente.

Las tres líneas fundamentales de estrategia del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fueron: la reformulación de contenidos y materiales educativos, la revaloración social de la función magisterial y la reorganización del sistema educativo. Este último punto tuvo como meta la consolidación de un auténtico Federalismo Educativo y la promoción de una nueva participación social en beneficio de la educación. A partir de la firma del Acuerdo, corresponde a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, incluyendo la educación indígena y la especial. Desde el punto de vista eminentemente jurídico, "el Acuerdo Nacional para la Modernización de la educación básica fue instrumentado por convenios entre la Federación y las entidades federativas, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

Trabajadores del Estado (ISSSTE), y entre cada Gobierno local y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)". (74)

Es por ello que con el propósito de impulsar en forma decidida a la educación básica, "el 18 de mayo de 1992 firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), la Secretaría de Educación Pública, todos los Estados de la Federación, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y, como testigo de honor el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari". (75)

Desde su tercer informe de gobierno, el jefe del Ejecutivo había instruido a la Secretaría de Educación Pública para que una vez concluido el diagnóstico de la educación, y luego de la amplia consulta nacional realizada en los dos años anteriores, se actuara en el ámbito de la descentralización educativa y de la corresponsabilidad necesaria de los diversos órdenes de gobierno, con el fin de impulsar la Modernización Educativa, ya que ésta era una sentida demanda de la sociedad. En consecuencia, el Acuerdo Nacional tomó en consideración el amplio proceso de consulta que antecedió a la formulación del Programa para la Modernización Educativa y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

74 Libro Blanco del Acuerdo Nacional... Op. cit. p. 14

75 MOCTZUMA BARRAGAN, Esteban, Op. cit. p. 103.

En dicha consulta se logró la participación y aportación de maestros, padres de familia, expertos en educación, intelectuales y diversos sectores de la sociedad, quienes formularon más de 65 mil ponencias en 1462 foros de consulta popular, a lo largo del territorio nacional.

El Acuerdo Nacional merece un capítulo aparte debido a su trascendencia para alcanzar el logro de una mejor formación humanista y una mayor preparación de los mexicanos, en un mundo competitivo y demandante como el actual. No se trata de un documento más sino de una verdadera conjunción de voluntades entre los diversos responsables del fenómeno educativo.

"El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica tiene como metas consumir la alfabetización y hacer llegar a todo mexicano los beneficios del mandato constitucional que hace obligatorio la educación primaria en toda la extensión del ciclo; atenuar la disparidad que aparece en los mismos niveles educativos de diferentes regiones del país y asegurar que todos los niños en edad escolar asistan a la escuela; elevar la eficiencia terminal de la primaria y la secundaria; y diseñar mecanismos para una mejor articulación entre la educación preescolar y los ciclos subsecuentes" (76). En particular, es indispensable dotar de una renovada calidad al conjunto de conocimientos, competencias y actitudes que proporcionan los ciclos de educación básica.

76

ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. Ceremonia del día del maestro. Ed. SEP. Los Pinos, México, 15 de mayo de 1992.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se sustenta en tres ejes principales que responden a factores críticos del sistema educativo nacional:

- a) Reorganización del Sistema Educativo.
- b) Reformulación de los contenidos y materiales educativos.
- c) Revaloración social de la función magisterial.

La construcción del Acuerdo Nacional fue compleja y ardua. Se llevaron a cabo múltiples negociaciones, consultas e intercambio de opiniones para generar consensos entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como entre dicha dependencia y todos los gobiernos de las entidades federativas.

En su fase de consulta final, se realizaron por lo menos seis reuniones de concertación con cada uno de los Estados y decenas de reuniones más con el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y con sus secciones; todo ello con un lapso de alrededor de 90 días, a partir del mes de febrero y hasta la firma del Acuerdo Nacional.

El resultado de esa amplia participación significó que el Acuerdo Nacional no fuera una decisión unilateral de la autoridad federal, sino un programa concertado. Preocupaban varios aspectos, entre ellos garantizar la integridad del sindicato con una representación nacional; asegurar el respeto a todos los derechos laborales; mantener la unidad nacional en materia educativa; reservar la observancia del Artículo 3o. constitucional, y asegurar

que los estados de la federación dispusieran de la capacidad administrativa y técnica, así como de los recursos necesarios para operar el servicio educativo.

Lo anterior se relacionaba fundamentalmente con una parte del Acuerdo Nacional: "la descentralización educativa. Ésta, que se concertó en un esquema más amplio, diferente, con mayor alcance y significado: el federalismo educativo, que no se circunscribe al mero hecho administrativo de transferir recursos y funciones, sino al compromiso de las diversas partes que integran la Federación para hacerse cargo de la prestación de los servicios de educación básica y formación de maestros. Esta decisión era impostergable frente a la enorme centralización y dimensión de la Secretaría de Educación Pública, que la sumergieron en las últimas décadas en un sinnúmero de problemas operativos, en detrimento de las actividades directamente relacionadas con la calidad y cobertura de la educación".(77)

Los datos concretos señalaban, en mayo de 1992, que la SEP debía administrar un presupuesto sectorial de 36.6 billones de pesos, 25.5 de los cuales ejercía en forma directa; de ese total, 24.2 billones eran exclusivamente para servicios personales. A lo anterior se sumaba las relaciones laborales con un millón de maestros federales, la administración de un millón y medio de plazas y el mantenimiento y administración de más de 163 mil escuelas.

77 MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban. Op. cit. pp. 105-106.

La operación de una dependencia de esas proporciones alejaba cada vez más al maestro, al alumno, al gis y al pizarrón de las prioridades y acciones inmediatas de la autoridad educativa, debido a que toda la energía era consumida por grandes agregados y complejos problemas administrativos. Además, para atender las necesidades de una escuela o de un maestro situados a cientos de kilómetros de la ciudad de México, éstas tenían, finalmente, que gestionarse en las oficinas centrales de la Secretaría.

Ello obligó a replantear la distribución de responsabilidades entre los diversos órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, así como buscar una mejor concurrencia en el servicio educativo. No era posible ofrecer un buen servicio y mejorar la calidad de la educación en un esquema centralizado, burocrático y de proporciones gigantescas.

Se requería una nueva concurrencia de los gobiernos federales, estatales y municipales, precisamente para que la operación del servicio educativo fuera responsabilidad de una autoridad más cercana al lugar en que se generan las necesidades y para proporcionar una oportuna toma de decisiones.

Esto significó para la SEP una descarga operativa muy importante, y le ha permitido dar una mayor atención a aspectos sustantivos de la educación, tales como "normatividad, evaluación, programas compensatorios para las entidades federativas con mayor resago educativo, asegurar el carácter nacional de la educación, elaborar planes y programas, ampliar la cobertura de la escuela pública y editar los libros de texto gratuitos, entre otros. Todas

éstas son actividades necesarias para elevar la calidad de la educación y garantizar el cumplimiento del Artículo 3o. de la Constitución y la Ley reglamentaria". (78)

De esta manera y de conformidad con los datos proporcionados hasta estos momentos en relación con el Acuerdo Nacional, podemos observar, que la federalización es un proceso más amplio de lo que se identificaba solamente como descentralización educativa y los temores sobre sus posibles efectos negativos.

Se superaron las dudas de quienes por descentralización entendían la regionalización de la educación básica, debido a que con la federalización también se fortalecieron las facultades de la SEP para asegurar una educación de unidad nacional y obligatoria en todo México.

Otro motivo de las preocupaciones mencionadas era la posible atomización del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y éste también se disipó con la forma en que se llevó al cabo la federalización. Para ello se convino la sustitución patronal de la SEP por cada uno de los gobiernos estatales, no sólo respetando y garantizando, sino además fortaleciendo la titularidad de la relación laboral de los trabajadores de la educación con su sindicato nacional: el SNTE. "Esto se llevó a cabo mediante la revisión y adecuación, en su caso, del marco legal de los patrones sustitutos, sobre las dudas que la llamada descentralización despertaba en relación con la

78 MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban. Op. cit. pp. 197-198.

posibilidad de poner en riesgo el cumplimiento del Artículo 3o. constitucional, así como de la ley reglamentaria, la federalización educativa ha reforzado en la práctica la observancia de dichos ordenamientos, al delimitar con mayor precisión la concurrencia en la prestación del servicio educativo y permitirle a la SEP cumplir mejor con sus atribuciones exclusivas". (79)

Asimismo, y ante algunos cuestionamientos sobre la capacidad de las entidades federativas para administrar y operar el servicio educativo, a partir del 18 de mayo de 1992 los estados han mostrado una gran responsabilidad, una gran capacidad y entusiasmo en el cumplimiento del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y en la consolidación de un sistema educativo local que busca mayor calidad y amplia cobertura.

La determinación del Presidente Salinas de Gortari de transformar el sistema educativo, a través de la concertación y firma del Acuerdo Nacional, despertó un enorme interés en el magisterio y en la sociedad, lo que está liberando una energía positiva de participación y concurrencia en el fenómeno educativo.

Ahora bien, los estados de la federación vieron con entusiasmo la propuesta de responsabilizarse de la prestación del servicio educativo, pero también existían en ellos diversas preocupaciones: no recibir del gobierno federal los recursos necesarios para mantener la prestación del servicio; cómo

79 IBID, p. 109.

evitar el problema de tener maestros con salario y prestaciones estatales y maestros con salarios y prestaciones federales pero ahora dependiendo ambos del gobierno estatal; no contar con la capacidad instalada para atender una enorme y nueva carga administrativa, así como no disponer del apoyo de la SEP durante el período razonable de tiempo para lograr una transferencia ordenada, entre otros.

Fue así como se consideró la conveniencia de firmar dos convenios que acompañaran al Acuerdo Nacional: el primero entre el gobierno federal y cada estado de la República y el segundo entre cada uno de éstos y el SNTE; en ambos se concretaron con detalle los aspectos operativos y los compromisos que no podían, por su naturaleza, incorporarse en el texto del propio Acuerdo. En ellos, el gobierno federal se comprometió a buscar transferir anualmente recursos crecientes, en términos reales, a todas las entidades de la federación, para el sector educativo. Asimismo, se obligó a sufragar los costos de una homologación salarial y de prestaciones genéricas entre maestros estatales y maestros federales en todas las entidades que presentaran diferencias en esos rubros.

Con el objeto de garantizar la capacidad administrativa de los estados se acordó transferir íntegramente el personal, equipos e inmuebles, todos los bienes muebles, derechos y obligaciones, las direcciones generales de los Servicios Coordinados de Educación Pública completas, incluyendo el equipo de cómputo para procesar la nómina. Por otra parte, la SEP asumió el carácter de patrón sustituto en los términos de Ley, en todas las entidades federativas,

por un periodo de seis meses, para atender las responsabilidades inherentes a la transferencia y sustitución patronal.

De esta manera, se realizó un esfuerzo de asistencia técnica y capacitación del personal estatal mediante cursos impartidos sobre aspectos inherentes a la operación y administración del servicio.

"Una de las conquistas más importantes de la Revolución mexicana es el derecho de los trabajadores a organizarse libremente para defender sus intereses de gremio. Los derechos laborales han contribuido, sin lugar a duda, a la construcción de las instituciones nacionales que nos han permitido avanzar como país, con libertades crecientes, en armonía y en paz social" (80). Por su doble condición de mexicanos interesados en la vida educativa del país y parte del sistema educativo nacional, el proceso de modernización de la educación no podía ni debía llevarse a cabo sin el concurso del magisterio y de su representación sindical. Como ya se ha detallado antes, la modernización de la educación tiene, como parte fundamental, "la federalización de la educación básica, que consiste esencialmente, en la transferencia del personal e instalaciones que antes dependían del gobierno federal a través de la SEP, a cada uno de los gobiernos estatales".(81)

80 ACOSTA ROMERO, Miguel. Instituciones de Derecho Burocrático, 1a. ed. Ed. Porrúa S.A. México 1987. pp. 123-124.

81 Libro blanco del Acuerdo Nacional... Op. cit. p.47.

Pero este propósito tenía que cumplirse sin dañar la estructura sindical que en la unidad gremial tiene su mayor vigencia. Se tenía que superar ese argumento o interpretación de manera concertada con uno de los sindicatos más importantes del país, el magisterial. El Acuerdo Nacional, debía darse en un esquema de concertación en el SNTE para, además, analizar e incorporar su propuesta educativa expresada en múltiples foros y documentos, en especial las conclusiones emanadas de sus congresos nacionales de 1990 y 1992" (82). "La adecuada concertación de formas y de fondos ha permitido iniciar el proceso de reforma educativa que será histórico y que el sindicato, como lo expresó su propia secretaría general, demuestre, con hechos que ha pasado de ser una organización que algunos sectores consideraban un obstáculo para la transformación educativa, a una organización que la plantea, la exige, la vigila y la evalúa.". (83)

El propio sindicato reconoció el Acuerdo Nacional, en voz de su máxima dirigente, como "un grave compromiso ... asumiendo el desafío de participar en él" (84). Las razones de la decidida participación del SNTE en la construcción del Acuerdo Nacional quedan claramente expresadas, "porque en su espíritu y en su letra hay un claro reconocimiento al papel protagónico del maestro en la transformación educativa de México: un compromiso de la federación y de los gobiernos estatales de mejorar las percepciones de los trabajadores de la

82 SOLANA, Fernando. Op. cit., p.497.

83 ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto. mensaje citado el 2 de septiembre de 1992, p. 12

84 GORDILLO, Elba Esther. examen núm. 40, septiembre de 1992.p.4

educación, de establecer un sistema estatal para la formación del maestro y de convenir la puesta en marcha de un sistema emergente de actualización".

Porque recibe las propuestas más importantes del SNTE en materia educativa: la modernización de la educación básica, la superación profesional, la actualización y formación de los maestros y la reorganización educativa.

Porque el gobierno federal y los gobiernos estatales asumen el compromiso de destinar recursos crecientes al desarrollo del sistema educativo nacional.

"El SNTE, único titular de las relaciones colectivas de los trabajadores de la educación del país, seguirá asumiendo la defensa de la educación pública y vigilará escrupulosamente el cumplimiento de los compromisos pactados". (85)

Con el papel desempeñado por el sindicato nacional de trabajadores de la educación en el cumplimiento del Acuerdo Nacional, lejos de debilitar su unidad, ha logrado ganar mejores condiciones laborales para sus agremiados, mayor aprecio social por su desempeño y seguramente lo seguirá obteniendo por el camino que definió en su congreso extraordinario de febrero de 1992.

85 GORDILLO, Elba Esther. *Idem*, p.9.

Asimismo, se requería una reestructuración completa para resolver el centralismo que caracterizaba al sistema educativo, mediante un auténtico federalismo educativo y una nueva participación social en la educación.

Históricamente se había generado una distancia muy grande de la autoridad educativa respecto de las escuelas y del maestro frente al padre de familia, provocando el deterioro de la gestión escolar y una responsabilidad educativa insuficientemente compartida.

Como afirmó el Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, el día en que se firmó el Acuerdo Nacional: Desde el Constituyente de 1824, y en afinidad con los postulados del liberalismo, el régimen federal ha sido la organización política natural de nuestro país para lograr, en la rica diversidad de sus regiones, la unidad nacional. Esa organización fue ratificada y enriquecida por la Constitución de 1917. Invocamos el federalismo en función de que, señaladamente en este siglo, ha sido medio para conjuntar objetivos, aglutinar fuerzas y sumar afanes, respetando la soberanía de las entidades federativas y la separación y autonomía de los niveles de gobierno.

"Con fundamento en la Constitución Política y en la Ley Federal de Educación, en el marco del Acuerdo Nacional, el gobierno federal y los gobiernos estatales han celebrado esta mañana convenios para concertar sus respectivas responsabilidades en materia de educación pública. De conformidad con dichos instrumentos jurídicos, los gobiernos estatales se encargaran, desde esta fecha, de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando, en

cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, así como para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y aquellos de educación especial.

Los gobiernos estatales substituyen al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores de base, adscritos a los planes y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal, reconociendo en el Sindicato Nacional de trabajadores de la Educación la titularidad de las relaciones laborales colectivas de dichos trabajadores. Los gobiernos estatales reconsideran y proveerán lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos de esos trabajadores.

El gobierno federal continuará asegurando el carácter nacional de la educación pública, al velar por el cumplimiento de la normatividad vigente. Para ello, la Secretaría de Educación Pública seguirá formulando los planes y programas de educación primaria, secundaria y normal para toda la República, y autorizando el uso de materiales educativos. Además, la Secretaría de Educación Pública seguirá preparando e imprimiendo los libros de texto gratuitos. De otro lado, el gobierno federal continuará ejerciendo la función compensatoria para la atención educativa de las regiones y los grupos más necesitados.

Asimismo, el Secretario de Educación Pública sostuvo que el federalismo educativo impulsará la educación pública a través de una nueva

participación social y de una nueva estructura organizativa del sistema de educación.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación básica busca dar respuestas a diversas preguntas de la sociedad: ¿Cómo es posible superar resagos y disparidades crecientes de servicios y elevar cualitativamente la educación cuando la operación y administración de estas actividades se generaba a partir de una autoridad central, en ocasiones a cientos o miles de kilómetros de distancia de los centros educativos?.⁽⁸⁶⁾

¿Cómo atender con eficiencia las funciones normativas y de planeación educativa cuando la dependencia federal legalmente responsable, esto es, la SEP, estaba inmersa en una burocratización excesiva y un marcado centralismo, ya que , por citar tan sólo un ejemplo, debía emitir y distribuir tres millones de cheques de pago mensualmente ?.

La primera definición del Acuerdo Nacional se refiere a la reorganización educativa sobre bases que le permitan actuar con eficacia en las tareas que inciden en la calidad de la enseñanza. "El enorme tamaño que había alcanzado el sistema educativo lo había convertido, como alguna vez lo definiera Jesús Reyes Heróles, en un ..."elefante reumático" al cual resultaba muy difícil mover y cada vez más difícil alimentar y transformar".⁽⁸⁷⁾

⁸⁶ SALINAS DE GORTARI, Carlos. Presentación del Programa Nacional de Educación. Ed. Talleres Gráficos de la Nación. Monterrey, 9 de octubre de 1989. p.7

⁸⁷ SOLANA, Fernando. Op. cit., p. 469.

Por ello, la solución al excesivo centralismo retoma el espíritu de lo que el Constituyente de 1917 había decidido como deseable: recuperar la vocación federalista de la educación, involucrar más efectivamente a los actores cotidianos del proceso educativo, distribuir mejor las reponsabilidades y acercar la toma de decisiones lo más próximo al lugar donde se educa: la escuela.

Es necesario recuperar la decisión y los anhelos del Constituyente que habían tenido que diferirse, debido a las condiciones reinantes de entonces, pero que seguían siendo lo que México necesitaba.

Es por ello que podemos decir en estricto sentido, la federalización representa la conclusión de un proceso que empezó a gestarse desde 1970 con programas como la desconcentración administrativa, la cual consideró tres aspectos: la desconcentración técnica y administrativa del sistema educativo, la racionalización del sistema de control y la unificación de la educación federal y estatal.

Por esta vía se busco atender las demandas y prestaciones del magisterio, tales como licencias, permisos, cambios de adscripción y demás. Para ello se establecieron unidades regionales de servicios administrativos en nueve regiones del país, dedicadas a servir de enlace con las oficinas centrales.

No obstante, al ser un sólo proceso de desconcentración, nunca se modificó la concepción centralizadora de las funciones de la Secretaría,

limitándose a la sólo delegación de responsabilidades hacia los estados en cuestiones de pagos y trámites secundarios.

Otra etapa del proceso descrito se inició en 1978 con la instalación de las delegaciones generales de la SEP en los estados, a las cuales se encargó la tarea de coordinar, operar, administrar y planear los servicios educativos federales de preescolar, primaria, secundaria y normal en las entidades, siempre en estrecha vinculación con la dependencia central. "Paralelamente, los procedimientos y trámites administrativos inherentes a la gestión educativa buscarán simplificarse para reducir los tiempos en su ejecución y aumentar la efectividad de sus resultados". (88)

Dicho proceso, no obstante que enfrentó una serie de obstáculos para su consolidación, tales como insuficiencia de recursos humanos experimentados, resistencia del personal administrativo a salir del Distrito Federal y limitados programas de capacitación para desarrollar las nuevas funciones, tuvo avances muy positivos: haber iniciado, y en buena medida afianzado, el proceso de desconcentración; transformar la estructura administrativa, modificando los procedimientos; reorientar el proceso de toma de decisiones y de distribución de los recursos; abatir los tiempos para el pago de personal de nuevo ingreso y disminuir el lapso entre la contratación y la emisión del cheque.

88 MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban. Op. cit., pp. 117-118.

La etapa siguiente fue denominada revolución educativa de 1982, que tenía como objetivos la descentralización de los servicios de educación básica y normal, la definición de contenidos regionales, así como la consolidación de la función normativa de la federación en materia de educación y, de manera especial, en las tareas de regulación, supervisión y evaluación.

Se busca también racionalizar y hacer eficaz el uso de los recursos asignados; promover la participación de la comunidad en la resolución de los problemas educativos, e incrementar la capacidad rectora de los estados en la operación administrativa de la educación.

Varios fueron los beneficios obtenidos con la medida: se propició y fortalecieron la coordinación de acciones entre la federación y estados; se desarrollaron; a nivel estatal, programas y acciones para abatir los índices de deserción y de reprobación escolar, así como para lograr un incremento en la eficiencia terminal; se desconcentraron trámites y servicios, y se impulsó la participación de las entidades federativas en la planeación del servicio educativo.

La culminación de los esfuerzos anteriormente discutidos se logró con la federalización educativa.

El Acuerdo Nacional propuso llevar a cabo no una descentralización sino la federalización educativa, porque de este modo se fortalecen las facultades conferidas a la autoridad federal para garantizar una educación

nacional, como la participación de los gobiernos estatales en la planeación y operación de los servicios.

Con el programa de modernización educativa del Presidente Carlos Salinas se ha iniciado la consolidación de un sistema educativo nacional integrado, firme en las bases nacionales y flexible ante la riqueza cultural de las regiones, fluido entre sus partes y abierto entre sus diferentes niveles. Una educación estrechamente vinculada a las metas nacionales: útil, eficaz, que responda a las esperanzas de los alumnos y en un marco de creciente revaloración de los maestros. Una educación en la cual la sociedad empieza a asumir la parte que le corresponde y a responsabilizarse por impulsar su transformación para beneficio de todos. "En todo esto radica la mayor potencialidad de la federalización educativa: que los estados de la federación recuperan el papel que largos años de centralismo y burocratismo le arrebataron, pues de nada sirve la escuela si las instancias locales no participan conciente y decididamente en la educación de sus niños y jóvenes, si la ven como algo que es ajeno, como si su función fuera sólo responsabilidad del centro". (88)

"El desafío exige un sistema nacional que desenlace las fuerzas de nuestra sociedad contenida en todas las regiones del país" (89). Tenemos que

88 Comentarios que me hiciera el Lic Ramón Cabrera en una entrevista con motivo de la realización del presente trabajo.

89 SALINAS DE GORTARI, Carlos. Presentación del Programa Nacional de Educación, Monterrey, 9 de octubre de 1989.p.9.

replantearnos la organización educativa y los esquemas de financiamiento. "Razones históricas nos movieron a la centralización. Ese esquema era muy costoso e ineficiente" (91).

"En la distribución del gasto público, el peso del financiamiento de la educación había recaído recientemente sobre el gobierno federal mientras que la participación de los estados había decrecido. Así, en 1986 el gobierno federal aportó el 76.3 % del total de gastos en educación, mientras que los estados financiaron el 13.7 y los particulares el 10. Y para 1988, el primero incrementó su aportación al 80 %, los segundos la redujeron al 11 y los terceros al 9. Otro hecho que confirma lo anterior son las proporciones que los estados asignaron a la educación en 1988. Seis entidades designaron menos del 10 % de su presupuesto al sector educativo, y sólo dos estados le asignaron más de 30%. Actualmente, con la federalización, este fenómeno comienza a equilibrarse porque el ritmo de recuperación de la inversión de los gobiernos estatales en el sector educativo se eleva gradualmente". (92)

México federalizó su educación para asegurar el carácter nacional de la educación incorporando a todos para que todos concurren bajo la normatividad del gobierno federal; porque se deben articular esfuerzos entre los municipios, las entidades y el gobierno federal para demarcar su respectiva responsabilidad; para que no sea una burocracia central excluyente la que

91 SALINAS, Carlos. mensaje del 15 de mayo de 1989.p.12

92 Libro Banco del Acuerdo Nacional... pp. 105-106.

todo, hasta lo más mínimo, decida; por que queremos que la educación se enriquezca con los rasgos de cada región y responda a las necesidades de cada entidad; para hacer de la escuela pública el centro de la actividad educativa fomentando la participación de los padres de familia en la vida de la escuela y en la educación de sus hijos; para que el gobierno federal dedique su atención a vigilar el estricto cumplimiento del Artículo 3o. constitucional, de las leyes secundarias y de los programas oficiales y sea un promotor del acercamiento provechoso de la acción de los gobiernos locales, del aparato productivo y la vida de las comunidades y, relevantemente, para atender las urgencias y reclamos de quienes tienen menos y más necesitan.

"Lo anterior, habrá de requerir un mayor flujo de recursos financieros hacia aquellas entidades más rezagadas, para lograr una mayor armonía y equilibrio en la educación nacional" (83).

La corrección del sistema educativo, con la federalización, ha tenido ritmos y avances homogéneos en lo administrativo pero distintos en su expresión regional, de acuerdo con la propia diversidad del país. Al ser éste un proceso que busca romper ataduras y rescatar potencialidades que hace mucho tiempo estaban inhibidas, su avance general dependerá de la velocidad con que se vayan alcanzando las metas a partir de la conclusión de la federalización misma.

Para asegurar una adecuada transferencia en la etapa inmediata posterior a la firma del Acuerdo Nacional, se emprendieron acciones que implicaron un enorme despliegue de administración y organización: "diseño de una estructura formal aunque temporal de coordinación entre la SEP y todos los estados para apoyar la federalización; conformación de un grupo de enlaces permanentes de la SEP con los estados; integración, dentro de dicha dependencia, de un grupo interdisciplinario de todas las unidades administrativas involucradas para dar asesoría y asistencia inmediata a las entidades; elaboración de anexos técnicos con el diagnóstico actualizado para cada entidad federativa y, sobre todo, una intensa concertación con los estados y con el SNTE para aspectos relacionados con los recursos humanos, tales como: salarios, prestaciones, seguridad social, escalafón, cambios interestatales, derechos laborales, carrera magisterial, homologación, sistema de ahorro para el retiro, premios al magisterio y sistema de pago, entre otros".⁽⁹⁴⁾

Asimismo, se llevó a cabo la conciliación, previa a la transferencia, de las bases de datos, de las plazas, puestos y presupuestos de servicios, personales a transferir; actualización y organización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles objeto de la transferencia; determinación de los presupuestos para gasto corriente e inversión; diseño de una campaña de información al maestro y la sociedad; renovación del equipo de computo en

⁹⁴ MOCTEZUMA. Op. cit., p.122.

todos los estados y seguimiento y apoyo de los procesos de transferencia y adecuación.

IV.3 Convenios Federación (SEP)- Estados.

El Gobierno Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas de la República, celebraron convenios específicos en los que se consigna que la dirección de los establecimientos educativos en los que la Secretaría de Educación Pública había venido prestando los servicios de educación básica y normal quedarán bajo responsabilidad directa de los Gobiernos Estatales.

Por efecto todos los convenios celebrados, cada Gobierno Estatal sustituyó a la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídico-laborales existentes con los trabajadores de la educación transferidos al sistema educativo estatal, los Gobiernos de las Entidades asumieron el compromiso de reconocer íntegramente los derechos laborales, incluidas las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social. Dichos convenios los suscribieron, además del Ejecutivo Federal y el Ejecutivo de cada una de las Entidades federativas, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Estos convenios encontraron sustento jurídico en el artículo 116 fracción VI de la Constitución General de la República, que señala -la federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo

haga necesario-, asimismo el artículo 26 constitucional preve, "para el proceso de planeación nacional, la celebración de convenios de coordinación entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las entidades federativas". (96)

Con base en ambos preceptos se garantizó la constitucionalidad de los actos jurídicos que celebraron las partes firmantes del Acuerdo y de sus instrumentos de ejecución. Es necesario hacer notar que la celebración de los convenios no significó el desprendimiento de facultades conferidas por ley a la Federación. Los Estados tampoco adquirieron atribuciones que no tuvieran entonces, pues sólo se pactaron condiciones que permitieron cumplir coordinadamente con responsabilidades que ya eran concurrentes.

Los convenios Federación-Estados se acordó como se apuntaba la sustitución patronal del titular de la Secretaría de Educación Pública, en las relaciones jurídicas del trabajo existente con los trabajadores federales de la educación. El patrón sustituto fue el gobierno de cada Entidad Federativa o bien, un organismo descentralizado creado para tal efecto. Las partes nuevamente se apegaron a la legalidad, observando lo establecido por la legislación laboral. "El Ejecutivo Federal quedó obligado a responder solidariamente frente a los trabajadores transferidos, en los Términos del artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria conforme al 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Además los gobiernos estatales asumieron la responsabilidad de mantener sin interrupción

96 Libro Blanco del Acuerdo Nacional... p.15

alguna las prestaciones de seguridad social de los trabajadores transferidos".⁽⁹⁶⁾

En cuanto al régimen financiero aplicable a la educación, también fue objeto de coordinación prevista en los convenios. El Ejecutivo Federal se comprometió a transferir recursos para que cada gobierno estatal estuviera en condiciones de encargarse de la dirección de los planteles que recibió, así como de cumplir los compromisos asumidos y elevar la cantidad y cobertura del servicio educativo. A partir del ejercicio fiscal de 1993, el presupuesto de Egresos de la Federación ya considera en un renglón expreso la transferencia a los gobiernos estatales para la prestación de los servicios públicos de educación básica.

Los aspectos relativos a la participación social en la educación se incluyeron como una de las secciones de los convenios entre los Ejecutivos Federal y Estatal. El gobierno de la Entidad asumió el compromiso de fomentar la formación de consejos escolares formados por maestros, padres de familia, directivos de las escuelas y un representante del Sindicato magisterial, para conocer y colaborar en actividades propias de cada escuela. Este fue el antecedente que inspiró el establecimiento posterior, en la Ley General de Educación, de los consejos de participación social en la educación.

⁹⁶ Libro Blanco del Acuerdo Nacional...Op. cit. p. 18.

El Ejecutivo Federal se obligó a llevar a cabo una reformulación integral de contenidos de los planes y programas de estudio, libros de texto gratuitos y, en general, materiales educativos correspondientes a los niveles de educación básica y normal, en todas sus modalidades. Lo anterior, sin perjuicio de la intervención de las entidades federativas en la formulación de propuestas de contenidos regionales de carácter histórico, geográfico y cultural.

Finalmente, la acción para lograr una revaloración social del magisterio, compromiso asumido por las autoridades frente al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, fue cuidadosamente estipulado en los convenios. El Ejecutivo Federal se obligó a emitir lineamientos para reformar la educación normal, comprendiendo la simplificación de requisitos y ajustes en la duración de los estudios, la vinculación de universidades y centros tecnológicos con la formación de docentes, así como la revisión de los contenidos básicos en los planes y programas respectivos. Los gobiernos estatales asumieron el compromiso de establecer un sistema de carrera magisterial para permitir a los docentes tener acceso a una mejor remuneración económica y mayor reconocimiento social.

Bajo este marco de ideas, hoy en día, como se verá en el apartado que le corresponde en este trabajo, la Ley General de Educación fija con carácter definitivo y obligatorio los criterios de repartición de responsabilidades que habían convenido los tres niveles de gobierno; esto es, "se incorporaron en el texto legal los aspectos fundamentales del Acuerdo -y de los convenios- en materia de participación social, supervisión de los sistemas educativos

estatales, contenidos y materiales educativos, validez oficial de estudios y revaloración del magisterio". (97)

Asimismo, cabe mencionar que paralelamente a la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los convenios Federación-Estados, los gobiernos de las Entidades Federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación celebraron convenios en los que explícitamente se garantiza el espacio sindical del SNTE, reconociéndolo como titular de la relación laboral, el respeto a su estructura, a las condiciones generales de trabajo y a todos los derechos laborales adquiridos. Esto es, en virtud de dichos convenios las partes (SNTE-ESTADOS) se reconocieron recíprocamente en la titularidad de las relaciones laborales colectivas.

IV.4 Reforma Constitucional.

El 5 de marzo de 1993 fueron publicadas las reformas a los artículos 3o. y 31 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que permite consolidar el proceso de Federalización o más ampliamente dicho, la Modernización Educativa, iniciada en el presente régimen. Dichas reformas consagran:

97 Libro Blanco del Acuerdo Nacional... Op. cit. p 24

a) El derecho explícito de todos los individuos a recibir educación, con ello se reconoce en la Ley fundamental un derecho humano que aparece en el artículo 26 de la declaración universal de la Organización de las Naciones Unidas de 1948.

b) Quedó asentada la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria. En este sentido, es pertinente hacer notar que la impartición de educación preescolar se estableció como compromiso unilateral del Estado, sin convertir en obligación de los particulares cursarla o enviar a sus hijos a recibirla (pues los únicos niveles educativos obligatorios para todo habitante de la República son los de primaria y secundaria). Con esto último se evita que la instrucción preescolar sea un requisito obligatorio para ingresar a la primaria.

Por lo que se refiere a la educación obligatoria, ésta consiste en el deber de todos los habitantes de la República de cursar al menos los niveles de primaria y secundaria. La exposición de motivos de la reforma explicó "la falta de educación primaria o secundaria no deberá ser invocada para justificar disposiciones, medidas o acciones discriminatorias, señaladamente en el empleo. En congruencia con el artículo 5o. y demás artículos constitucionales relativos a las garantías individuales, ningún precepto legal podría establecer el haber cursado primaria o secundaria como condición previa para el ejercicio de derechos. En este sentido, dichos niveles de educación no se convierten en requisito para obtener trabajo, ejercer los derechos políticos ejercer la patria potestad sobre los hijos. Para los individuos, la educación es un deber social

cuya recompensa se halla en el progreso individual y colectivo, y cuya única sanción reside en un más limitado desarrollo de la persona.

Además por iniciativa del Poder Legislativo, se incorporó la obligación del Estado de promover y atender todos los tipos y modalidades educativos - incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, de apoyar la investigación científica y tecnológica, y alentar el engrandecimiento de nuestra cultura.

c) Elevar a rango constitucional la facultad del Ejecutivo Federal -antes contenida en la Ley Federal de Educación de 1973- de determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. "Nuestro propósito central -afirmó el Presidente Salinas en su quinto informe de gobierno- es educar a los niños para ser mexicanos, y serlo con orgullo". Precisamente, el establecimiento de conocimientos comunes para toda la educación primaria, secundaria y normal del país, determinados por la autoridad federal, responde al propósito de garantizar la unidad nacional. No obstante, para no afectar los principios del federalismo educativo y garantizar la elección democrática de los contenidos educativos nacionales, los debates modificaron el texto y en la versión aprobada se sujetó al Ejecutivo Federal a escuchar previamente a los gobiernos de las entidades federativas y a los diversos sectores sociales involucrados en la educación, conforme a los procedimientos contenidos en la Ley reglamentaria.

d) Se estableció un nuevo régimen de seguridad jurídica para los particulares que imparten la educación. Antes de la reforma la sociedad no poseía

mecanismo de defensa contra las decisiones de la autoridad educativa y, por lo tanto, permanecía en un estado de indefensión jurídica frente al Estado. Con la reforma se suprimió la improcedencia de juicio o recurso contra la negativa o revocación de autorización para impartir educación primaria, secundaria y normal. En este mismo contexto de aplicación de los derechos de la sociedad, eliminó la discrecionalidad de la autoridad para retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios impartidos por particulares (aquellos distintos a primaria, secundaria o normal) de tal forma que ahora la Ley General de Educación señala previa y limitativamente los casos en que procede su otorgamiento o retiro. Con ambas supresiones se dio certidumbre jurídica a los prestadores del servicio educativo.

e) Cabe mencionar la distinción constitucional - que ya existía antes de la reforma y permanece en la que se ha aprobado- entre autorización y reconocimiento de validez oficial de los estudios que se realicen en planteles particulares. Mientras que para impartir educación primaria, secundaria y normal se debe obtener previamente la autorización expresa del poder público y ajustarse a los fines y criterios filosóficos del artículo 3o. (excepto la laicidad), en cambio para los demás tipos educativos el reconocimiento se otorga y retira atendiendo a la legislación reglamentaria. En el caso de la autorización, el control del Estado sobre los niveles educativos de primaria, secundaria y normal, obedece a la importancia de éstos y a la necesidad de unificarlos a nivel nacional. No obstante, el texto anterior a la reforma de 1993, incluía como educación controlada, es decir, sujeta a la obtención previa de la autorización expresa del poder público, "cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos". Se eliminó el control férreo sobre la educación

destinado a obreros y campesinos del artículo 3o. para evitar discriminaria respecto a la educación que reciben los demás miembros de la nación.

En este sentido, se amplió , respecto a los padres mexicanos, la obligación contenida en el artículo 31 fracción I, de hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener también la educación secundaria.

Es interesante destacar que el poder revisor de la Constitución modificó la iniciativa presidencial en este apartado, para eliminar la edad de los hijos que servía de límite al deber de los padres. La propuesta de reformas del Ejecutivo Federal señalaba como obligación de los mexicanos "hacer que sus hijos o pupilos, menores de 15 años, concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria" y el texto aprobado eliminó las palabras "menores de 15 años".

Tomando en cuenta que, bajo el nuevo esquema, prestar la educación básica y normal se convierte en función primordial de las autoridades educativas locales y municipales, es necesario hacer notar las únicas tres excepciones a la distribución de competencias. El Poder Legislativo Federal modificó la iniciativa del Presidente para establecer la salvedad de que, en el ejercicio de su función compensatoria y sólo tratándose de actividades que permitan mayor equidad educativa , la autoridad federal pueda, en forma temporal, impartir de manera concurrente la educación básica y normal en las entidades federativas. En segundo lugar, tratándose de la educación para adultos la autoridad educativa federal puede prestar servicios educativos que

corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales. Finalmente, le corresponde a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal prestar los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica en el Distrito Federal.

La Ley General de Educación se encarga de precisar a detalle las atribuciones que corresponden tanto a la autoridad educativa federal como a las locales y municipales.

IV.5 Ley General de Educación.

De conformidad con lo antes expuesto y debido a los cambios en la estructura de la educación mexicana derivados de la reforma constitucional de 1993 y la reorganización del sistema educativo nacional que se logró gracias al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, fueron amplados con la expedición de la Ley General de Educación el 13 de Julio de 1993 los conceptos citados en el apartado anterior.

Destaca el esfuerzo de codificación, actualización y simplificación administrativa que importa la Ley General de Educación. La ley anterior, expedida en 1973 (Ley Federal de Educación), contenía 70 artículos y el nuevo ordenamiento consta de 85 preceptos, sin embargo, este último substituyó también a la Ley del Ahorro Escolar de 1945, a la Ley que Establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo de 1963 y la Ley Nacional de Educación para Adultos de 1975. Excepto por algunos aspectos propios de la educación superior, que se regulan en la Ley

para la Coordinación de la Educación Superior o bien en diversas leyes orgánicas, la Ley General de Educación es un verdadero código educativo nacional que sirve de marco para toda la normatividad del país en esta materia. Asimismo, en el rubro de la simplificación administrativa, la Ley General establece el deber expreso de las autoridades educativas de revisar permanentemente las disposiciones, trámites y procedimientos con objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas, de alcanzar más horas efectivas de clase y, en general, de lograr la prestación del servicio educativo con mayor pertinencia y de manera más eficiente.

"El alcance de la Ley General de Educación supera la simple regulación de la educación como actividad profesional y servicio público; en su contenido se encuentran dos capítulos completamente referidos al sentido social y democrático que debe tener la educación mexicana y, en general, su articulado es un compromiso del Estado con la sociedad, especialmente con los sectores marginados de ésta". (98)

La ley llena los espacios vacíos que fueron surgiendo en veinte años de vigencia de la anterior legislación. En su primer capítulo se reproducen los principios del artículo 3o. constitucional, tales como, el derecho a la educación de todos los habitantes de la República; el carácter laico y gratuito de la educación pública; los criterios que deben guiar a la educación y el respeto estricto a la autonomía universitaria. Además, se hace una reformulación de

98 Libro Blanco del Acuerdo Nacional... p. 36.

las finalidades de la educación a fin de adicionar aspectos que hoy en día no pueden ignorarse, tales como el estímulo de la disciplina del ejercicio físico y el deporte, el fomento del ahorro, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección del ambiente, así como también el respeto de los derechos humanos. Cabe hacer mención que queda establecido el español como lengua nacional e idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas. Por otra parte, "se dispone que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, y que apoyará la educación científica y tecnológica". (99)

Desde el punto de vista de las definiciones fundamentales en materia educativa, la iniciativa presidencial fue adicionada a instancia de maestros legisladores, para incorporar aspectos muy estimados por el gremio. De esta manera, en la ley se dice que "la educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social". Asimismo, se hizo hincapié en que el proceso educativo debe asegurar la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social; que tal proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad

99 Ley General de Educación, p.15

que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores, promoviendo el trabajo en grupo.

"También a instancias del magisterio se estableció la obligación legal de las autoridades de sostener la llamada "carrera magisterial", entendida como el sistema de escalafón horizontal que propicia la permanencia de los maestros frente al grupo, pero con la posibilidad de obtener mejores condiciones y mayor reconocimiento social desde su función en las aulas, de tal manera que los ascensos no provoquen el alejamiento respecto de los alumnos". (100)

Asimismo, se establecen las normas destinadas a lograr equidad educativa en nuestro país. Se deposita en las autoridades el compromiso de tomar medidas que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayores rezagos educativos o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.

Para cumplir con lo anterior, las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a sus posibilidades presupuestarias, llevarán a cabo actividades concretas como:

100 Loc. cit. p. 18.

1. Atender de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mayor calidad para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades.
2. Promover centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y aprovechamiento de los alumnos.
3. Prestar servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular, que les facilita la terminación de la primaria y la secundaria, como un imperativo para construir en la realidad el mandato constitucional de la educación obligatoria.
4. Otorgar apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos.
5. Establecer sistemas de educación a distancia y campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación continua.
6. Desarrollar programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a educandos.
7. Efectuar programas dirigidos a los padres de familia, que les permita dar mejor atención a sus hijos.

8. Otorgar estímulos a las acciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza.

Conforme a sus posibilidades presupuestarias, el Estado implementará programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad demás medidas tendiente a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

También en el rubro de la equidad educativa, la función compensatoria de la Federación es una fórmula que, prevista originalmente en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se formalizó y adquirió carácter institucional en la Ley General de Educación. "La función compensatoria consiste en que el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas que sirvan para apoyar con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores resagos educativos, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deben realizar para reducir y superar dichos resagos". (101)

La organización del sistema educativo nacional desde el punto de vista técnico fue perfeccionada al redefinirse los tipos educativos de la siguiente manera: el tipo básico, el cual se compone por los niveles de preescolar,

101 MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban. .Op. cit., p.139.

primaria y secundaria; el tipo medio-superior que comprende el nivel de bachillerato y sus equivalentes, y el tipo superior. Las modalidades de la educación se dividen en escolar, no escolarizada y mixta. Quedaron expresamente comprendidas dentro del sistema educativo nacional la educación inicial (para menores de cuatro años de edad), la especial (destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas y a aquellos con aptitudes sobresalientes) y la educación para adultos (para los mayores de quince años que no hayan cubierto la educación básica).

Con respecto a la educación que imparten los particulares, la ley confirma la libertad que tienen las personas para invertir y dedicarse a prestar servicios educativos, en todos los tipos y modalidades de la educación. En este sentido, los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional gozan de validez oficial en toda la República.

La ley recoge y regula la distinción constitucional entre la educación que requiere de la autorización expresa del poder público para poder impartirse (primaria, secundaria y normal) y aquella que es objeto del reconocimiento de validez oficial del estudios. Se señalan con toda precisión los elementos con que deben contar los solicitantes para obtener las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial: personal adecuadamente preparado para poder impartir educación, instalaciones higienicas y seguras y que satisfagan las condiciones pedagógicas necesarias, y planes y programas autorizados por la autoridad educativa, tratándose de la educación distinta de la primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Como un mecanismo para garantizar la protección a la sociedad y mantenerla informada, la ley indica que "las autoridades educativas publicarán en el órgano informativo oficial correspondiente, una relación de las instituciones a las que se les haya concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, así como las modificaciones a esta lista".⁽¹⁰²⁾

Asimismo, se exige que los particulares que impartan estudios con autorización o reconocimiento mencionen en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, así como los datos relacionados con su incorporación. Aquellos que no cuenten con el reconocimiento oficial de estudios, deberán mencionarlos en su correspondiente documentación. Adicionalmente se optó por eliminar el listado de planteles no incorporados ya que sólo daba lugar a engaños para los demandantes de servicios educativos.

La ley prevé que quienes imparten educación para menores deberán tomar las medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesario para preservar su integridad física, psicológica y social, sobre la base del respeto a su dignidad, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad. De esa manera quedó plasmado un precepto protector del desarrollo de los menores de edad que tienen acceso a los servicios educativos, el cual sirve de fundamento jurídico para la actuación de

102

Ley General de Educación. Op. cit. p. 20.

las autoridades contra cualquier abuso que sufran los niños en escuelas públicas y privadas.

Con lo anterior, México cumple parte de sus compromisos asumidos en la Convención para la Protección de los Derechos del Niño.

En el caso de la educación inicial y preescolar, no obstante que estos servicios no requieren de reconocimiento de validez oficial de estudios, la ley establece una serie de requisitos pedagógicos elementales, como el hecho de que se deberá contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartirlos; con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas de seguridad y pedagógicas que la autoridad educativa determine; cumplir con los requisitos pedagógicos que fije la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal, así como también facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes para verificar el cumplimiento de esas normas.

La vigilancia de la prestación de los servicios educativos es un instrumento indispensable para garantizar el cumplimiento de la normatividad, pero al mismo tiempo puede significar una molestia a las actividades escolares.

Por ello, la ley desarrolla un procedimiento para realizar visitas de inspección que contiene una serie de requisitos escritos para la autoridad inspectora. La ley otorga a los particulares la certeza de que los actos de vigilancia se desarrollarán conforme a un proceso previamente establecido.

Posteriormente, la autoridad educativa por conducto de sus funcionarios competentes, emitirá la resolución que proceda, considerando las circunstancias en que se cometen las infracciones, los daños y perjuicios que se hayan cometido o puedan producirse a los educandos, la gravedad de la infracción, las condiciones socio-económicas del infractor, el carácter internacional o no de la infracción y si se trata de reincidencia.

Por otra parte, la Ley General de Educación establece la responsabilidad de la autoridad educativa federal de señalar el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de formación básica. Cabe mencionar que esta figura no se encontraba regulada antes en ningún ordenamiento legal.

El calendario deberá contener doscientos días de clase para el educando, pudiendo las autoridades educativas locales ajustarlo cuando ello resulte necesario en atención a los requerimientos específicos de la propia Entidad Federativa.

En el capítulo relativo a la participación social de la educación, se establecen figuras colegiadas llamadas consejos de participación social en la educación los cuales son la instancia que permitirá la entrada de la comunidad a la vida escolar. Dichos consejos no desplazan a la figura clásica de las asociaciones de padres de familia, que se conservan como instancias especializadas de representación. La distinción entre ambas figuras es clara: "los consejos de participación social sirven de espacio para coordinar y discutir

la labor educativa de las autoridades, el magisterio y la sociedad en general; las asociaciones de padres de familia son la organización autónoma de los adultos representantes del alumnado". (103)

Los consejos de participación social son la vía para canalizar a quien corresponda, la experiencia y las demandas que provienen del quehacer cotidiano en las aulas, mientras que las asociaciones de padres de familia son los grupos que sirven para la defensa de los derechos de los padres o tutores asociados. Las asociaciones protegen la esfera de actuación de los padres en sus relaciones con las autoridades educativas y los consejos articulan el esfuerzo de todas las personas interesadas en la escuela. A las asociaciones de padres de familia les está prohibido intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los planteles educativos, mientras que en los consejos se estimula la participación social sin cortapisas.

Los consejos que operan en cada escuela están integrados por padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela. A los consejos municipales, estatales y nacional se suman respectivamente autoridades municipales, estatales y federales. Los consejos conocen entre otros aspectos, del calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares; promueven actividades extraescolares,

103 Libro Blanco del Acuerdo Nacional... Op. cit. p.24.

acciones relacionadas con la protección civil y la emergencia escolar, estímulos y reconocimientos a alumnos, maestros, directivos y empleados, así como cualquier otra en beneficio para la escuela.

Asimismo, podemos concluir este apartado diciendo que el capítulo de la ley General de Educación destinado a la participación social constituye un nuevo esquema de relaciones entre gobierno y sociedad en el ámbito escolar así como también una cadena coordinada que inicia en el niño, pasa por sus padres y maestros hasta llegar a las autoridades municipales y las estatales, para culminar en una instancia de alcance nacional. Si bien es cierto que la inclusión en el texto legal de los consejos no garantiza, por sí misma, el funcionamiento de estas figuras en todas las escuelas del país, sí significan una patente muy amplia para que la sociedad asuma la tarea educativa sin obstáculos jurídicos y burocráticos.

En este orden de ideas, y a raíz de la transferencia de los planteles de educación básica y normal a los estados, realizada apenas en mayo de 1992, esta nueva Ley General fortalece el Federalismo y la responsabilidad de los diferentes órdenes de gobierno de impartir una educación de calidad para todos los mexicanos. Por ello, era fundamental plasmar de manera muy precisa en la nueva Ley General de Educación los ámbitos de competencia y corresponsabilidad de cada uno de los niveles de gobierno, distribuyendo entre ellos la función social educativa, y asimismo, la responsabilidad para financiarla.

Dentro de este marco federalista, la ley prevé mecanismos permanentes de coordinación entre las autoridades educativas estatales y federales. Con ello, se consolida la unidad de la educación pública al mismo tiempo que resulta posible captar, estudiar y reflejar las particularidades regionales del país. En suma, se garantiza la unidad nacional de la educación en un marco de concertación y pluralidad.

IV.6 El Impacto del Federalismo Educativo en la época actual.

Hemos señalado durante la elaboración de este trabajo, de formas distintas, que los nacionalismos están siendo sometidos a una presión inusual; que la soberanía radica en la capacidad de conservar los valores nacionales, de ser y de saber, y que, en esas condiciones, nuestra educación tiene que estar a la vanguardia de esta tarea y no ser la tardía espectadora de una historia a la que no ha podido contribuir.

Quizá lo que la escuela debe enseñar es fundamentalmente a aprender, vivir el concepto socrático de la educación, sobre todo en estos tiempos en los que llega a suceder, hasta en países más avanzados, que un contenido educativo queda prácticamente obsoleto en el mismo momento en que se concluye la impresión del libro que lo contiene. La verdadera clave puede estar, no en enseñar a los niños todo, lo cual ha sido y es cada vez menos posible, sino en despertar en ellos la creatividad, el gusto por la búsqueda, la inconformidad por lo mal hecho, antecedentes indispensables tanto de la justicia como de la excelencia, de la excelencia a la cual, como individuos y como colectividad nacional, debemos y tenemos derecho a aspirar.

El estímulo y la conducción de la inquietud cognoscitiva son, pues, una tarea que habrá de complementarse con el estudio de las herramientas básicas: la lectura, la escritura y las matemáticas.

De ahí que las nuevas realidades y las dimensiones naturales y sociales del medio motivaran una nueva reformulación en los contenidos, y en particular de la educación básica, que habían permanecido sin reformas sustanciales durante cerca de veinte años.

Resulta de suma importancia, además de actualizar los planes, programas y contenidos educativos, hacer un esfuerzo por institucionalizar los procedimientos para garantizar la evaluación imparcial de la calidad de la educación que se imparte a través del sistema educativo mexicano.

"El gobierno de la República está conciente de que no será posible alcanzar todos los objetivos de la modernización educativa en el corto plazo, pero debemos avanzar y hacerlo con la mayor celeridad porque el país no se detiene. La sociedad evoluciona día a día y sus desafíos son cada vez mayores". (104)

"Los mexicanos no podemos resignarnos a recibir el nuevo siglo con el rezago de ayer. No podemos permitir que muchos compatriotas permanezcan

104

SALINAS DE GORTARI, Carlos. Entrevista de prensa con motivo de la reunión "La Cumbre de la Tierra", Rio de Janeiro, Junio de 1992. p. 8.

al margen de la educación, o que el sistema educativo sea para entonces aún insuficiente". (105)

Ante el surgimiento de un nuevo esquema de relaciones internacionales, ninguna nación puede pretender en la actualidad permanecer aislada, y menos en el ámbito de los conocimientos. Hacerlo significaría estar y permanecer al margen del cauce de los acontecimientos y perder la capacidad de dar rumbo a las aspiraciones sociales. Cambiar es el reclamo de los tiempos, la pauta a seguir en un contexto de inusitadas transformaciones.

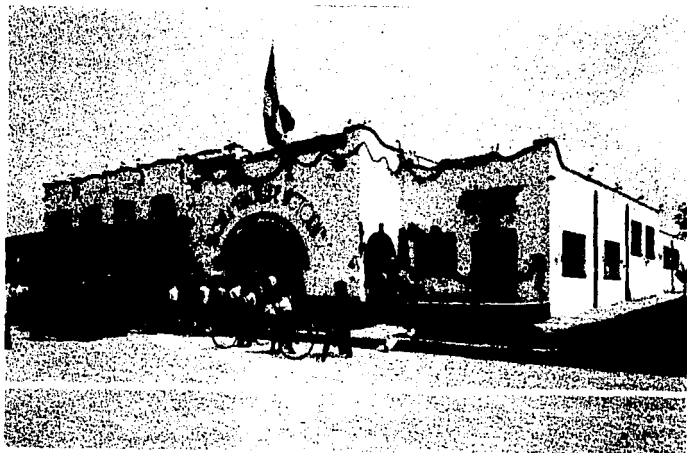
La modernización educativa se presenta como el camino abierto, amplio para recibir de lleno la nueva corresponsabilidad de sociedad y gobierno, en el más noble y más urgente de los esfuerzos para hoy y para los hijos de las generaciones por venir.

"En su afán por entrar de lleno a la modernización, México habrá de servirse de la educación como la palanca firme, como instrumento del cambio y la transformación. La educación tendrá que servir de motor en la generación de las nuevas ideas y actitudes, acorde con los nuevos tiempos; deberá impulsar los ajustes para lograr una nueva estructura productiva, eficiente, respaldada en el conocimiento científico y tecnológico; deberá servir de sustento en una cada vez mayor conciencia de solidaridad social e identidad nacional. ...Una educación moderna, de calidad, servirá también para guiar los

pasos de una sociedad más participativa y plural; habrá de señalarlos el rumbo a seguir para aumentar nuestra presencia en el mundo". (106)

De esta manera nos gustaría concluir el presente capítulo con el siguiente comentario de la que suscribe: Nuestra rica herencia educativa fue construida fijando siempre propósitos más elevados y cumpliéndolos con talento y eficacia. Nuestra gratitud hacia ella debe expresarse en el orgullo de lo alcanzado hasta ahora y, a la vez, nuestra lealtad a sus valores debe manifestarse en un trabajo que consolide los cambios necesarios y que proponga metas más ambiciosas.

¹⁰⁶idem.



FALLA DE ORIZEN

FALLA DE ORIGEN



FALLA DE ORIGEN



CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Durante décadas nuestro sistema educativo estuvo orientado hacia una concentración de facultades a cargo del gobierno federal y en perjuicio de la autonomía de las entidades federativas, fenómeno que no sólo se presentó dentro del sistema educativo, sino que aconteció en el resto de nuestro sistema político.

SEGUNDA.- Fue durante la gestión del Presidente Salinas de Gortari que se demostró en los hechos, la voluntad política de emprender el proceso de modernización educativa, para el cual era condición sine qua non, el desmembramiento del sistema educativo nacional, lo cual se realizó mediante el proceso de federalización de la enseñanza, mismo que implicó que cada entidad federativa asumiera a cabalidad las facultades que se encontraban investidas de acuerdo a la atribución realizada por el Congreso de la Unión en la entonces vigente Ley Federal de Educación, y con la transferencia de la infraestructura material y humana -con la que la SEP venía prestando el servicio educativo, en los niveles de educación básica y normal en todo el país-, hecha por el gobierno federal en favor de cada una de las entidades federativas.

TERCERA.- Toda vez que los estados de la federación asumieron la responsabilidades inherentes, desprendidas del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica para continuar con la prestación de los servicios educativos, bajo la óptica del Derecho Administrativo clásico, podemos afirmar que no se trató de un acuerdo delegatorio de facultades, ni de un proceso descentralizador ni tampoco de uno desconcentrador sino del

primer paso hacia el fortalecimiento del federalismo mexicano, entendido a contrario sensu del proclamado por Vasconcelos.

CUARTA.- Asimismo, del estudio realizado consideramos que el impacto que el federalismo educativo, emprendido en la educación básica, habrá de tener en el Sector, en el futuro próximo, y tomando en cuenta el éxito obtenido hasta ahora, el Ejecutivo Federal habrá de proseguir en la misma línea de voluntad política y que, en consecuencia, el experimento federalizador alcanzará en el corto plazo a los niveles de educación media-superior y superior.

QUINTA.- Es obvio que un proceso de esta naturaleza implicará diversas fases cuya duración estará íntimamente vinculada a las dificultades y obstáculos que se vayan encontrando en el camino, no es aventurado sostener que una vez concluida la fase de federalización, los esfuerzos se encaminen hacia la municipalización de la educación, entendiéndose ésta como el proceso de transferir bienes y servicios a los municipios para que éstos tengan la autonomía en el estricto sentido de la prestación del servicio educativo.

SEXTA.- En cualquier caso, están fuera de toda duda las ventajas de la federalización educativa, la más obvia de las cuales es el acercamiento de la autoridad al gobernado así como la más razonable dotación de recursos del gobierno federal y de los estados a la educación.

Sobra decir que para llegar a la federalización educativa en los niveles medio-superior y superior, será menester que la autoridad federal tenga la capacidad negociadora y la voluntad política para concluir los convenios respectivos.

SEPTIMA.- Finalmente a la luz de las experiencias del sector educativo, logradas a través de este proceso de federalización, podemos sostener que el experimento emprendido ha tenido resultados sumamente positivos y que parecería ser que el esfuerzo modernizador del Estado deberá pasar en todas las áreas y ramas de la administración pública, que actualmente realiza la federación a excepción de aquellas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reserva expresamente y que son la razón y causa de su existencia.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero, Miguel. "Instituciones de Derecho Burocrático" 1a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1987.

BURGOA Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales" 24a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1992.

CARPIZO McGregor, Jorge. "Diccionario Jurídico Mexicano" (1984). 5a. ed. Ed. El Colegio de México, México, D.F., 1981.

DÍAZ González, Tania. "El Derecho a la Educación". Ed. Ediciones Universidad de Navarra, S.A. Pamplona, España, 1973.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo" 24a. ed. Ed. Porrúa S.A. México, D.F., 1995.

GARCIA Maynes, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho" 18a. ed. Ed. Porrúa S.A. México D.F., 1971.

GUERRA Rodríguez, Diodoro. "La Descentralización Educativa". 1a. Edición. Editorial Leega, S.A. México, D.F., 1987.

KRAUSE, Enrique. "Biografía del Poder". 1a. ed. Ed. Siglo XXI. México D.F., 1992.

LARROYO, Francisco. "Historia Comparada de la Educación en México". 19a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1986.

LOZANO, José María. "Estudio del Derecho Constitucional Patrio" 3a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1980.

MOCTEZUMA Barragán, Esteban. "La Educación Pública Frente a las Nuevas Realidades". 1a. ed. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1993.

ROJINA Villegas, Rafael. "Teoría General de las Obligaciones". Edición encuadernable. Ed. Encuadernables El Nacional, México, D.F., 1943.

SERRA Rojas, Andrés. "Liberalismo Social". 1a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1992.

SOLANA, Fernando. "Historia de la Educación Pública en México" Edición especial, Secretaría de Educación Pública 1982. Secretaría de Educación Pública/Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1982.

TENA Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano" 26a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1992.

VASCONCELOS, José. "El Desastre y Breve Historia de México". 7a. ed. Ed. Jus. S.A. México, D.F., 1968.

VILLORO Torazo, Manuel. "Introducción al Estudio del Derecho" 1a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F., 1966.

LEGISLACION

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA" (1985). 3a. Edición. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México, D. F., 15 de noviembre de 1992.

ARTICULO 3o. CONSTITUCIONAL Y LEY GENERAL DE EDUCACION (1993) 1a. Edición. Coordinada por la Oficialía Mayor de la Secretaría de Educación Pública. México D.F., agosto de 1993.

ARTICULO 3o. CONSTITUCIONAL COMENTADO. (1993).Ediciones especiales del Partido Revolucionario Institucional. México D.F., 1993.

LIBRO BLANCO DEL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA (1994). Documento Oficial de la Secretaría de Educación Pública. México D.F., 1994.

LEY GENERAL DE PROFESIONES Unica. ed. Ed. Secretaría de Educación Pública. México D.F., 1945.

OTRAS FUENTES

CASASOLA SALAMANCA GUSTAVO. Archivo Fotográfico Casasola

GORDILLO, ELBA ESTHER. Exámen Número 40. Discurso Pronunciado en septiembre de 1992. 1a. Reunión del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. Textos del Fondo de Cultura Económica. México D.F., 1993.

SALINAS DE GORTARI, CARLOS. Discursos y mensajes pronunciados referentes a la Presentación del Programa Nacional de Educación. México, de 1988 a 1994.

ZEDILLO PONCE DE LEON, ERNESTO. Discursos pronunciados durante el periodo como Secretario de Educación Pública. México, 1992-1993.