

940  
28j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

" LA REFORMA EDUCATIVA EN EL  
ESTADO MEXICANO ".

FALLA DE ORIGEN

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
**ADRIAN VAZQUEZ MERCADO**



MEXICO, D. F.



1995

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

FACULTAD DE DERECHO,  
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO,  
U. N. A. M.

Cd. UNIVERSITARIA, 12 DE SEPTIEMBRE DE 1995.

OFICIO APROBATORIO.

C. DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS ESCOLARES,  
FACULTAD DE DERECHO,  
U. N. A. M.  
P R E S E N T E .

EL PASANTE DE DERECHO SEÑOR ADRIAN  
VAZQUEZ MERCADO, HA ELABORADO EN ESTE SEMINARIO, BA  
JO LA DIRECCIÓN DEL C. LIC. RICARDO I, BRINDIZ AL-  
TAMIRANO, LA TESIS TITULADA:

"LA REFORMA EDUCATIVA EN EL ESTADO MEXICANO".

EN CONSECUENCIA Y CUBIERTOS LOS REQUI  
SITOS ESENCIALES DEL REGLAMENTO DE EXÁMENES PROFESIO-  
NALES, SOLICITO A USTED, TENGA A BIEN AUTORIZAR LOS -  
TRÁMITES PARA LA REALIZACIÓN DE DICHO EXAMEN.



A T E N T A M E N T E ,  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARÍA  
TEORIA GENERAL DEL ESTADO

LIC. MARIA DE LA LUZ GONZALEZ GONZALEZ,  
DIRECTORA DEL SEMINARIO.

A MIS PADRES:

EJEMPLÓ DE LUCHA, TRABAJO Y DEDICACION

**SEÑORA NATALIA MERCADO FIGUEROA**

**Y**

**SEÑOR AGUSTIN VAZQUEZ HERNANDEZ**

CON RESPETO, CARIÑO Y AGRADECIMIENTO  
POR SU EXTRAORDINARIO APOYO.

GRACIAS.

**PARA EVA MALDONADO GARCIA,**  
BUENA ESPOSA Y EXCELENTE COMPAÑERA  
CON AMOR Y AGRADECIMIENTO  
POR SU APOYO Y COMPRESION.

A MIS PEQUEÑAS GRANDES  
PROMESAS:

**ADRIANA ESMERALDA**  
**ADRIAN ALEJANDRO**  
**J.C. GENARO**  
**KAREN LUCERO**

CON ORGULLO.

# INDICE

## LA REFORMA EDUCATIVA EN EL ESTADO MEXICANO

### Introducción

#### CAPITULO I

##### Antecedentes del Estado.

1.1 La polis Griega	1
1.2 La civitas Romana	6
1.3 El medievo	9
1.4 Fundamentos del Estado Moderno	13
1.5 Definición	20
1.6 Elementos	22
1.6.1 Territorio	23
1.6.2 Pueblo	24
1.6.3 Poder Político	25
1.7 Fines del Estado	26

#### CAPITULO II

##### La evolución educativa del Estado Mexicano.

2.1 México prehispánico	29
2.2 Durante la Epoca Colonial	32
2.3 Durante la Epoca Independiente	39
2.4 El movimiento de Reforma	40
2.5 La escuela pública	44

#### CAPITULO III

##### La educación en el Constituyente de 1917

3.1 Artículo tercero constitucional (texto original)	52
3.1.1 Características	58
3.1.2 Principios	61
3.2 Educación privada	62
3.3 Educación Superior	65

## **CAPITULO IV**

### **Política educativa del Estado mexicano (1988 -1994)**

4.1 La política educativa en el Plan Nacional de Desarrollo (1988 - 1994)	72
4.2 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	83
4.3 La Reforma Constitucional y Legal.	88
4.4 Prospectiva General	95
Conclusiones.	102
Bibliografía	105

## **CAPITULO IV**

### **Política educativa del Estado mexicano (1988 -1994)**

4.1 La política educativa en el Plan Nacional de Desarrollo (1988 - 1994)	72
4.2 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	83
4.3 La Reforma Constitucional y Legal.	88
4.4 Prospectiva General	95
Conclusiones.	102
Bibliografía	105

## INTRODUCCION

La Educación es un derecho social y como tal debe de ser atendido por el Estado. Hablar del futuro de la educación pública en México, requiere tener como punto de partida, un mínimo diagnóstico a partir del cual se puedan hacer las proyecciones y propuestas de mejoramiento necesarias.

El artículo 3o de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación del Estado -Federación, Estados y Municipios - de impartir de manera laica, obligatoria y gratuita la educación. Por su parte el artículo 31, del mismo ordenamiento, señala la obligación de los mexicanos de hacer que sus pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria y secundaria. Sin embargo, considero que la modernización y democratización del país, no serán posibles sin el abatimiento del rezago educativo, es decir, si no se acaba el analfabetismo, la baja eficiencia terminal, la deserción, la reprobación y la falta de escuelas y maestros.

El objetivo del presente trabajo, es el de analizar las reformas jurídicas y la política educativa que promueve el Estado a partir de la formación de bloques regionales que apuntan hacia la globalización económica y la apertura comercial que representa la firma del Tratado de Libre Comercio; la reforma al artículo tercero, El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, La derogación de la Ley Federal de la Educación, para dar paso a una nueva Ley General de Educación, además de la notoria ausencia de una regulación específica de la educación superior, entre otros, son elementos que se deben considerar para el diseño de un escenario sobre las perspectivas de la Educación en México.

Además del abatimiento de los diversos problemas educativos, es necesario impulsar una reforma de Estado, ésta debe realizarse de manera crítica, pero tendiente a crear una nueva cultura que sea propositiva, exigente y basada en la fuerza de la sociedad. Esta reforma, también implicaría reformas jurídicas, económicas, políticas y educativas, que nos obligan a la implementación de nuevas estrategias. En lo jurídico, el establecimiento de un sistema normativo más equitativo y congruente a la realidad social que se vive; en lo económico, se requiere de una nueva relación de los diferentes sectores productivos y de la sociedad con el Estado para el desarrollo de la productividad; en lo político el establecimiento de una nueva cultura que nos sirva para definir el perfil del ciudadano que se busca construir: propositivo, con capacidad de decisión e innovación; en lo social se busca diseñar los mecanismos para establecer una sociedad más justa y una distribución de la riqueza más equitativa; en lo educativo, la concientización masiva de que la educación no sólo es un asunto del Estado, sino un problema de la sociedad en su conjunto.

Es en ese sentido, en que la participación consciente y responsable de los individuos, los diversos grupos y fuerzas sociales en el establecimiento de las políticas educativas es una condición sine qua non se podrá avanzar en la consecución de una verdadera educación de calidad.

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES DEL ESTADO

### 1.1 La polis Griega

Toda organización política ha tenido y tiene una estructura, constituida por elementos esenciales y no esenciales o secundarios y una forma como configuración de la relaciones que se dan al interior de la estructura.

En los tiempos de Homero, la organización política de Grecia comprendía una serie de comunidades gentilicias, con poder de tipo patriarcal depositado en manos de un jefe con título de rey, asistido por un consejo de ancianos y una asamblea de los miembros de las familias y clanes de la tribu. Estos tres órganos -jefe patriarcal, Consejo y asamblea- actuaban con funciones de legislación y jurisdicción.<sup>1</sup>

Cuando el proceso evolutivo humano llegó a Grecia, surgieron los cambios fundamentales para la aparición del sistema lógico de teoría política, cambios vinculados con la progresión dinámica de la realidad humana, con una nueva concepción del hombre y la aparición de la Ciudad-Estado, comenzando con ello, la historia del pensamiento político y la inquietud por el ser humano y su esencia política.

Desde el punto de vista geográfico, Grecia posee un territorio reducido, atestado de montañas que rodean pequeños valles. Contaba con comunidades alejadas,

---

<sup>1</sup>Fayt S. Carlos "Derecho Político" Vol. I . Ed. Depalma, Buenos Aires. 1988 p. 174

políticamente autónomas, pero rodeadas en su mayoría por el mar que fue un factor determinante en sus relaciones exteriores.

El gran desarrollo de los siglos VII y VI a.C llevó a las polies evolucionadas a terminar con el primitivo régimen de clanes y dio paso al sinecismo (vivir en comunidad), y con ello la llegada del sistema comunitario en donde por desgracia existió la esclavitud como una institución legalmente aceptada.<sup>2</sup>

La polis se erige sobre la legitimidad de la esclavitud, y lo cierto es que a pesar de los méritos incalculables del filósofo, la humanidad contempla como uno de los momentos más trágicos, el nefasto párrafo en que Aristóteles justifica la esclavitud: "aquellos hombres que difieren tanto de los demás como el cuerpo del alma o la bestia del hombre son por naturaleza esclavos y para ellos es mejor ser mandados..." La consecuencia que se desprende del pasaje citado es que el pensamiento político griego es un pensamiento elitista, lo que da por resultado que no se pudiera contemplar al hombre sino a los dominadores, y que las ideas de democracia y de justicia carecieran de universalidad.<sup>3</sup>

El esclavo es solamente un instrumento de producción y tanto jurídica como políticamente está reducido a la nada: no es sino una propiedad viva. Esta propiedad viva permite a su propietario desentenderse del trabajo y de las tareas que de otra manera tendría que realizar para poder vivir, por lo que puede dedicarse plenamente a participar directamente en la discusión y manejo de asuntos de la comunidad<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> González González María de la Luz, "Valores del Estado en el Pensamiento Político". Facultad de Derecho. Ed. UNAM México, 1994. P. 9

<sup>3</sup>Montejo Zendejas Daniel, Derecho Político Mexicano, ed. Trillas México, 1991 p.50.

<sup>4</sup>Pantoja Morán David, "En torno a una Teoría del Estado". Lecturas de Sociología y Ciencia Política por Jorge Sánchez Azcona Compilador. Ed. UNAM México, 1980. P. 164.

Las representaciones más significativas de las polies griegas son normalmente imágenes de Esparta y Atenas. Atenas fue una de las polies más poderosas y económicamente desarrolladas, como democracia directa salió en defensa de las instituciones democráticas de otras ciudades griegas; por el contrario, Esparta apoyaba el sistema de la aristocracia, manifestándose abierta y francamente en contra de la democracia directa. Atenas y Esparta agruparon a su derredor a otras ciudades Estados de menor importancia y concertando alianzas con ellos formaron dos grandes ligas: La Liga Ateniense y la Liga del Peloponeso.

Explica excepcionalmente la Maestra María de la Luz González que el sustento de la polis ateniense se basó principalmente en sus instituciones políticas, (ver cuadro) las cuales propiciaron el importante desarrollo de:

- La democracia directa.
- El eminente control del pueblo para todas las situaciones.
- Las decisiones colegiadas por parte de la asamblea.
- La división del gobierno en distintas jurisdicciones.
- Atribuciones limitadas para los funcionarios

## INSTITUCIONES POLÍTICAS ATENIENSES

Nombre	Integración	Función
Arcontado o primer Magistrado de las Repúblicas Griegas.	Una persona.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisar la elección de los Magistrados.</li> <li>• Juicios Familiares.</li> <li>• Asistencia de huérfanos y viudas.</li> <li>• Juzgar procesos de interés religioso.</li> <li>• Resolver demandas que involucren metecos o extranjeros.</li> </ul>
Magistratura de los estrategas.	El ejercito y la armada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estaban facultados para firmar tratados en nombre de la polis.</li> </ul>
La Bulé (organismo colegiado)	500 hombres mayores de 30 años. Al frente había un consejo de 50 ciudadanos removidos 10 veces al año con el objeto de que todos ejercieran la Pritania o Magistratura principal. Al frente de ellos estaba el Epistato elegido al azar diariamente entre ellos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulaban proyectos de ley que se enviaban a la ecclesia para su debate.</li> </ul>

Ecclesia o suprema jurisdicción pública.	Todos los varones libres mayores de veinte años.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Votaban los proyectos que enviaba la Bulé, en la que por orden de antigüedad hacían uso de la palabra.</li> </ul>
Heliastai o tribunales populares de jurados.	Miembros propuestos por el "demos" y designados por sorteo, estaba distribuido en 10 tribunales conocidos como <b>Dikasterites</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dictaban sentencias a nombre del pueblo.</li> <li>• Se ventilaban causas tanto públicas como privadas.</li> <li>• Fueron prácticamente la clave del control democrático ateniense.</li> </ul>
Dicastas o corte de los Nomothétai.	Cuerpo de 6000 ciudadanos de buena reputación y de treinta años de edad como mínimo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• juzgaban asuntos civiles o penales bajo juramento de imparcialidad y estricto apego a la ley cuando ésta estuviera destinada a formar parte de la Constitución o Nomos.</li> </ul>

Cada tribunal se componía de 201 a 401 jurados para conocimiento de asuntos comunes. De 1001 a 2501 para la resolución de los litigios políticos. El número no existía con el fin de excluir el empate.

A parte de las instituciones políticas atenienses otro factor importante que contribuyó para el logro de los objetivos ya señalados fue la estricta división de sus categorías sociales, ya que en este aspecto sólo aquellos considerados "ciudadanos" eran miembros de la polis en plenitud de derechos. La ciudadanía tenía rango de valor

supremo y los que la poseían tenían capacidad para intervenir en la elaboración de las leyes soberanas y en la cosa pública.<sup>5</sup>

Las otras categorías las integraban los esclavos que eran hombres privados de derechos políticos y civiles e incluso asimilados a las cosas como herramientas vivas.

Los metecos o extranjeros, por su parte, no participaban en la vida política de la ciudad-estado, sin embargo, eran hombres libres que normalmente se dedicaban al comercio, no gozaban de derechos políticos por no ser ciudadanos, pero sí de derechos civiles.<sup>6</sup>

Las actividades de la polis griega, se tradujo en la introducción del individuo en el obrar político para lograr la dominación de la especie.

## 1.2 La civitas Romana

La civitas romana primitiva, como la antigua ciudad griega, estaba basada en la hermandad de sangre y era una confederación de gentes, de curias y de tribus. Un rey, un consejo y una asamblea o "comitia" de todos los hombres de la curia, componían los órganos de decisión y consentimiento. Bajo la República, la civitas adquiere sus contornos como comunidad de individuos, es decir, como *res publica* o comunidad del pueblo. En ella el poder de mando o *imperium*, como la *majestas*, radica en un órgano supremo, correspondiéndoles a los demás "un derecho derivado."<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup>González González María de la Luz, op. cit. pag 21 - 25.

<sup>6</sup>González González María de la Luz, op.cit p 15-30

<sup>7</sup>Fayt S. Carlos. Op cit. P 177

De la misma forma que la polis griega, Roma descansó en la esclavitud, pero la vida político social de la capa social superior de los ciudadanos revela la misma característica de Atenas: los romanos se sentían y sabían miembros de una comunidad de hombres libres que vivían según un orden asegurado por el gobierno cuyos caracteres variaron con los años. Los romanos no conocieron el concepto frío y abstracto del Estado como personalidad jurídica indivisible. En su acervo lingüístico no se encuentra palabra alguna que exprese ese concepto, y resulta inadecuado asociar los términos *status rei romanae* o *res publica*, con la desnaturalizada palabra latina Estado. *Res publica* significa lisa y llanamente el ser común, y *status res publicae* la condición ordenada sistemáticamente del ser común, que le permite cumplir con sus múltiples tareas de ahí que los jurisconsultos romanos no tuvieran necesidad de atormentarse como nosotros con la pregunta acerca de si el Estado era una persona jurídica invisible, una persona colectiva real o simplemente un instrumento; más bien, el pueblo romano constituía el fundamento y la piedra angular del derecho público; por tanto, cuando utilizamos la palabra Estado como concepto jurídico, los romanos hablaban normalmente del *populos*. Pero el pueblo romano tampoco era una persona jurídica, sino una comunidad. Al igual que la familia, el pueblo es un producto de la naturaleza que tiene por decirlo así, una existencia atemporal, pues es independiente del cambio de sus miembros. Ahora bien, la circunstancia de que los romanos no consideraran al Estado como una ciudad invisible más allá de sus miembros, no se motiva en la ausencia de un poder de abstracción, sino en una toma de conciencia: la vida política descansa en la acción conjunta de todos los ciudadanos.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>Montejo Zendejas, op cit. p. 55.

A finales del siglo XVI Jean Bodin intituló su tratado político "De la république" (1576), dedicado a todas las formas de Estado y no sólo a las repúblicas en sentido restringido y que en el siglo XVII Hobbes usará preponderantemente los términos *civitas* en las obras latinas y *commonwealth* en las obras inglesas en todas las acepciones en las que hoy se usa "Estado". No es que los romanos no conociesen y usaran el término *regnum* para señalar un ordenamiento diferente del de *civitas*, un ordenamiento regido por el poder de uno solo, pero a pesar de que fue bastante clara la distinción entre el gobierno de uno solo y el gobierno de un cuerpo colectivo, jamás tuvieron una palabra que sirviese para designar el género, del que *regna* y *res pública* en sentido restringido fuesen las especies, de suerte que *res publica* fue usada como especie y como género.

Cuando durante el dominio de César, Cicerón escribe: "*rem publicam verbo retinemus, reipsa vero iam pridem amisimus*" (Cicerón, De re publica, v, l, 2) muestra estar perfectamente consciente del sentido ambiguo del término *res publica* y de tener bien clara la distinción entre la *republica* como forma de gobierno específica, o sea como la forma de gobierno de la Roma "republicana", y otras posibles formas de gobierno. La única palabra de género conocida por los antiguos para señalar las diversas formas de gobierno era *civitas*, pero ya en Europa en tiempos de maquiavelo, el término *civitas* debía haberse considerado, especialmente para quien hablara en vulgar, como cada vez más inadecuado para representar la realidad de los ordenamientos políticos que territorialmente se extendían mucho más allá de los muros de una ciudad.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Bobbio Norberto, Estado Gobierno y Sociedad, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1989. P 87-88.

De aquí se desprende que han sido impropriamente llamados "Estados" esas formas de organización político social que, si bien tienen en embrión algunos elementos o características del Estado Moderno, ni reúnen todos ellos, ni tienen éstos el significado que en la sociedad moderna cobran. Lo anterior se ve corroborado por el hecho que la misma palabra Estado es de origen moderno, pues se le atribuye al autor florentino Nicolás Maquiavelo (1469-1527), la paternidad. Y si se utilizaban, en anteriores épocas, las palabras polis, civitas, regnum, imperium, res publica, etcétera, y en ningún caso la de Estado, es porque realmente con ellas se designaban estructuras sociales y políticas diferentes.<sup>10</sup>

### **1.3 El Medievo**

A la Polis y a la Civitas les sigue un efímero imperio militar y con los vínculos establecidos con otros pueblos, la cultura griega perdió su carácter Helénico (influencia griega). La dominación impuesta por Alejandro Magno, abrió el camino al desarrollo del espíritu griego fuera de su ámbito original, la misma ciencia tradicional fue sustituida por el mero ideal de educación: hablamos de un sistema que trató de unificar a todos los griegos, también conocido como "panhelenismo", mediante el cual era la cultura helénica y no el estar adscrito a una polis lo que determinaba la ciudadanía.

La organización de la antigüedad que hoy denominamos Estado, fue una unidad cultural, política y religiosa que no admitió división interior, siendo extraña para los hombres de aquellas épocas una separación tajante entre gobernantes y gobernados, opuestos entre sí"; es precisamente en este punto donde, según la Maestra María de la Luz González, se ubica uno de los contrastes más

---

<sup>10</sup>Jellinek George. Teoría General del Estado. Ed. Albatros, Buenos Aires, 1979. p. 103

trascendentales entre la organización política antigua y la evolución de la organización política de la edad media. Lo que en Grecia y Roma fue originalmente dado, poseído, necesitaron alcanzarlo estos pueblos nuevos mediante una lucha dura y difícil.

Invasión y conquistado el Imperio Romano de Occidente por los bárbaros se inicia un vasto proceso evolutivo que se extiende a lo largo de la Edad Media . En este proceso, signado por el tránsito de la unidad a la multiplicidad, de la autocracia a la poliarquía y del monismo al dualismo político, se distinguen tres momentos sucesivos: a) los reinos germánicos (siglos V a VIII); b) la estructura feudal (siglo IX a XIII) y la estructura estamental (siglo XIV al XVI).<sup>11</sup> A estos momentos, la Maestra María de la Luz González le añade otro elemento más: Las relaciones de poder entre la Iglesia y la organización política que le dieron un matiz propio al medievo.<sup>12</sup>

El asentamiento de los invasores en Italia, España y la Galia inaugura el periodo de los reinos germánicos, entre los cuales destaca, por su gravitación histórica, el de los francos, cuyos reyes Childerico, y su hijo Clodoveo, después de haber luchado con visigodos, sajones y alamanos, orientaron su política expansiva contra el poder romano.

En los primeros tiempos de la Edad Media hay que subrayar la importancia de las ideas sobre el derecho y el gobierno, que no habían existido en la antigüedad. En ese sentido consideraban al derecho como algo que pertenece al pueblo, cada grupo debería ser juzgado por su "Lex originis". En el reino franco cada grupo se regía por su propio derecho, conservado por tradición oral. De esta manera en la

---

<sup>11</sup> Fayl S. Carlos. Op cit. P 180

<sup>12</sup>González González María de la Luz, Op Cit. p. 98

primera parte de la Edad Media se conjuntaban tres clases de títulos del poder real: el rey heredaba el trono, era elegido por su pueblo, y gobernaba por voluntad de dios...<sup>13</sup>

El feudalismo se generalizó como consecuencia de las invasiones de los normandos, húngaros y sarracenos durante el siglo IX y X , que asolaron a Inglaterra, Francia, España e Italia, y que obligaron a las poblaciones a pedir amparo en sus castillos y fortalezas a los grandes propietarios rurales y a los nobles.<sup>14</sup>

La estructura del feudalismo como forma de organización política se caracterizaba

- Por estar territorialmente limitada al feudo.
- Por la existencia de una población dependiente del propietario o beneficiario del feudo.
- El ejercicio del poder como derecho exclusivo del poseedor del feudo.
- La existencia de un orden fincado sobre un sistema de señorío y vasallaje derivado de la tenencia y cesión de feudos.
- El régimen de propiedad al modificarse la pequeña tenencia y las tierras comunales, se convirtieron en su gran mayoría en tierras de propiedad señorial, donde el primer terrateniente fue la Iglesia.
- Predominó el carácter militar del sistema feudal, ya que el hombre puesto en dependencia de un señor era sinónimo de miles o vassalus.

La atomización de toda forma de poder centralizado y la proliferación de poderes territoriales, ceñido geográficamente por circunscripciones reducidas de propiedad señorial, desintegró el gobierno y transformó a la relación política en consecuencia

---

<sup>13</sup> González González María de la Luz, Op Cit. p. 105

<sup>14</sup> Fayl S. Carlos. Op cit. P 183

de la situación del territorio y de su poseedor y del compromiso o contrato entre señor y vasallo. El señor feudal es el verdadero titular del poder político en razón de ser el detentador de la tierra. Las complejas funciones que el Estado Moderno tiene ya las ejercía el señor feudal, aunque de manera embrionaria: en las tierras de sus dominios dictaba la Ley, la ejecutaba, impartía justicia entre sus vasallos, acuñaba moneda e imponía tributos y derechos de peaje, pues utilizaba como instrumentos de represión a sus ejércitos mercenarios.<sup>15</sup>

En cuanto a la estructura estamental como forma de organización política, se caracterizó por un progresivo predominio del poder real y la consiguiente decadencia del feudalismo, el aumento de la población libre y la proliferación de nuevas ciudades, así como la modificación de la economía natural feudataria en una economía comercial y monetaria, producto del triunfo de la ciudad sobre el campo. Donde el movimiento adquirió toda su fuerza fue en Alemania. Ahí apareció una nueva categoría social: la burguesía, que como estamento fue admitida en los Parlamentos, Las Cortes, y los estados generales junto con la nobleza y el clero.<sup>16</sup>

Esa nueva clase social debe sus nombre a la circunstancia de llamarse burgos a las ciudades importantes, y a sus habitantes burgueses. Su núcleo originario estuvo constituido por hombres libres, que lograron conservar su tierra al margen de todo señorío feudal, al que vinieron a agregarse, con el resurgimiento de las antiguas y la fundación de nuevas ciudades, los comerciantes, artesanos e industriales de los burgos. Fue la clase media poseedora de medios económicos la que formó el tercer estado, dentro de la estructura política estamental<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Pantoja Morán David, "op. cit. P. 165

<sup>16</sup> González González María de la Luz, Op Cit. p. 108

<sup>17</sup> Fayt S. Carlos. Op cit. P 185

El pensamiento del siglo XIV significó los primeros destellos del humanismo, bajo la forma del individualismo y del estudio clásico. En este sentido se delineó una corriente renacentista representada por dos tendencias, a saber: "La Realista cruda" representada por Boccaccio; y la "Clásica pura" donde su mejor exponente fue Petrarca, a partir de ahí se puede vislumbrar el fin de la época medieval, empezándose la gestación de una nueva era.

En el contexto de esos Estados, ya se tratara de repúblicas o tiranías floreció la poderosa razón para el advenimiento de la modernidad. Al finalizar el siglo XIII las letras italianas inician el movimiento humanista al retomar a los clásicos enclaustrados en los monasterios. Los italianos del renacimiento estaban apasionados por la antigüedad, deseaban vivir, pensar, estudiar como los antiguos griegos y romanos. Desde sus inicios el humanismo italiano se tiñó de nacionalismo inflamado de amor hacia la patria, hacia Italia.

La práctica inveterada del pensamiento político antiguo y medieval fue estremecida por la irrupción de nuevos hechos, como el individualismo propio de la época, la formación de los principados italianos; la decadencia de las potencias políticas del papado y del Imperio; el florecimiento de los Estados Nacionales y del descubrimiento de América.

#### **1.4 Fundamentos del Estado Moderno**

A partir de Maquiavelo se inicia la revolución política que dió pauta para la aparición del Estado Nación; los cambios políticos, sociales y económicos que lo acompañaron fueron, entre otros, la difusa extensión del comercio internacional, los

avances de la ciencia y la tecnología, Además de la corrupción de la Institución Eclesiástica denunciada por Martín Lutero.

Las nuevas Monarquías nacionales impugnaban las exigencias imperiales y consolidaban el poder de su persona dentro de su propio territorio. La pluralidad de teorías, la aparición de las diferentes sectas radicales y las rebeliones de los campesinos que surgieron como consecuencia de las ideas protestantes acerca del libre examen, inclinaron a los reformadores moderados a defender la fortaleza del poder político como elemento necesario para el amparo de la paz pública. En este contexto las ideas del movimiento reformista, propiciaron la división de Europa.

Juan Calvino, uno de los pensadores más notables del reformismo, delineó la reforma religiosa con un sistema lógico y comprensivo donde pensamiento y voluntad tenían que sujetarse a las exigencias del derecho. Para él, el gobierno secular y la autoridad espiritual deben ejercerse en diferentes esferas. El Estado es necesario, debe dar cumplimiento a las necesidades del pueblo, conservar el orden, salvaguardar la propiedad y la religión; en tanto que la Iglesia debe limitar su autoridad a los asuntos de índole espiritual, porque Estado e Iglesia son dos sociedades distintas.

Al finalizar el siglo XVI y XVII, se precisa con claridad en el pensamiento político, la idea de un poder supremo y único en el interior de cada Estado, en donde deben respetarse los derechos del hombre, considerando al Estado como un sujeto de relaciones internacionales; en él debe existir una representación política; una división de poderes; una democracia indirecta; un Estado basado en una escala axiológica política <sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>González González María de la Luz, Op Cit. p. 175

A través de las obras de diferentes autores, se rescataron elementos que dieron origen al Estado Moderno:

#### *Juan Bodino*

Su obra fundamental fue "Los Seis Libros de la República", en ella se resumen las características principales que debe reunir un soberano; para Bodino la soberanía se manifiesta como una característica esencial del poder de la República, en ese mismo sentido, señala también que el soberano o es perpetuo o no es soberano. Esta perpetuidad debe de ser absoluta porque una soberanía entregada con cargos y condiciones, no constituye propiamente soberanía ni poder absoluto. Además quienes son soberanos no deben estar de ningún modo sometidos al imperio de otro y de esta manera puedan dar leyes a sus súbditos y anular o enmendar leyes inútiles. A este poder manifestado a través de leyes lo denomina Bodino soberanía.

La soberanía además de absoluta y perpetua, es ilimitada, indivisible, inalienable e imprescriptible. En este contexto Bodino distingue entre la titularidad de la soberanía y su ejercicio, consideración que nos conducen a las formas de gobierno.

#### *Hugo Grocio*

A través de su "Mare Liberum" y el "Derecho a la Guerra y la Paz" considera al Estado como sujeto de la relación Internacional.

En el Derecho a la Guerra y la Paz da testimonio de que existen entre las naciones un derecho común, tanto en la guerra como en la paz. Sus teorías se fundamentan en el Derecho de Gentes, el Derecho Natural y la Soberanía del Estado. Defiende la realidad de las Normas Jurídicas y cánones morales inmanentes para la vida, que

emanan de la propiedades mismas de las cosas y que obligan a los hombres y a los pueblos.

Para Grocio, el derecho internacional combina al derecho positivo, que nace de la voluntad del hombre, y al derecho natural que es dictado de la razón.

Al Estado lo considera como una asociación perfecta de hombres libres, asociados para gozar de sus derechos y para la utilidad común. Sobre su origen, aclara que influyó, en parte el instinto societario del hombre y la concepción del pacto que celebran los hombres en su estado de naturaleza por razones de utilidad.

Por lo que se refiere a la soberanía, Grocio la define como el supremo poder político que ejerce una persona determinada, cuyos actos son indiscutibles legalmente frente a cualquier voluntad humana; pero admite la posibilidad de una soberanía limitada y divisible.

Para la Maestra María de la Luz González, la importancia de Grocio radica en haberse expresado acerca de un sistema de derechos y obligaciones jurídicas aplicables a la relación del Estado con otros Estados bajo la sanción y protección del derecho natural, así aparece el criterio del Estado soberano como comunidad básica del internacionalismo.<sup>19</sup>

### *Tomás Hobbes*

En su obra "Leviatan", Hobbes afirma que el Estado naturaleza, opuesto al Estado (Estado civil ciudadano) impera la barbarie, en él el hombre es el lobo del hombre. En Leviatan, Hobbes habla de la naturaleza del hombre, donde señala que las

---

<sup>19</sup> González González María de la Luz. op cit. p. 204

causas principales de la discordia entre ellos es la competencia; la desconfianza y la gloria.

Concluye afirmando que el hombre es por naturaleza, esencialmente egoísta. En este sentido, Hobbes desprende que el hombre se siente con derecho absoluto contra todos los demás, es decir, este derecho no es otra cosa que el derecho del más fuerte.

El Estado, según Hobbes pudo haber nacido a través de dos procedimientos:

Por medio Institucional, en donde una multitud de hombres pactan, cada uno con cada uno, que a un hombre o a una asamblea se le otorgará por mayoría el derecho de representar a la persona de todos.

Por Adquisición, Los hombres por temor a la guerra del hombre contra el hombre aceptan someterse a quien detenta el poder, con la esperanza de que actúe como si le hubieran nombrado para ese fin.

Según Hobbes, no se pueden hacer distinciones entre formas buenas o malas de gobierno. La diferencia entre los gobiernos estriba en la diferencia del soberano o de la persona representativa de todos y cada uno de la multitud.

En el pensamiento de Hobbes sólo existen tres formas de gobierno: si el representante es un hombre el gobierno es una monarquía; si lo es una asamblea de todos cuantos quieran concurrir a ella, tenemos una democracia o gobierno popular; si la asamblea es de una parte solamente, estamos ante una aristocracia. No puede existir otra forma de gobierno, porque necesariamente uno o más o todos, deben

tener el poder soberano. Para las tres formas de gobierno, existen las mismas formas de poder.

### *John Locke*

En su obra "Ensayo sobre el Gobierno Civil" desarrolló la teoría contractual, a través de la cual, fundamenta la justificación del poder civil en el Contrato Social. A diferencia de Hobbes, sostiene que en el Estado de naturaleza impera el orden y la armonía. En este sentido, Locke plantea cómo se puede crear un poder político sin lesionar el derecho natural, señala que lo que inicia y constituye una sociedad política es el consentimiento de los hombres libres capaces de formar la mayoría para unirse e integrarse en la sociedad. A través de este cuerpo político constituyente denominado Poder Legislativo, se podrá emplear la fuerza de la comunidad política y de sus miembros, por tal motivo es un poder supremo que sujeta a los demás y debe ser depositado en las manos de varias personas con facultades para elaborar leyes con fuerza obligatoria y duradera, de aplicación ininterrumpida de una manera constante, entonces se requiere de un poder perdurable que se aplique a la ejecución de las mismas mientras estén vigentes. A esto se debe que los poderes Legislativo y Ejecutivo se encuentren frecuentemente separados.

Locke se inclina por un tercer poder al que denomina federativo y al cual se le puede aplicar el calificativo de natural, puesto que corresponde a una facultad que cada uno de los hombres detentaba naturalmente antes de entrar en sociedad.

Finalmente hay que destacar que fue la técnica de la representación, aportada por Hobbes, la que permitió la Institución del Parlamento como poder supremo independiente.

*Carlos Luis De Secondat Barón de la Brede y de Montesquieu*

Establece en su obra "Del Espíritu de las Leyes" la necesidad de un equilibrio de poderes como garantía de la libertad. Para Montesquieu la libertad política reside por regla general en los gobiernos moderados, si estos no abusan del poder. Para evitar esto, el poder debe limitarse al poder separando las funciones para entregarlas a tres órganos distintos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta división del poder político desde el punto de vista del autor es garantía de la libertad.

El poder del Estado obra por medio de funciones, las cuales se realizan a través de órganos. El principio de separación de poderes admite una noción material de las funciones: distribuir las en órganos diferentes según la naturaleza de los mismos.

*Juan Jacobo Rousseau*

Según Rousseau desde la óptica del derecho había que encontrar una forma de asociación que defiende y protege con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos los demás, no obedezca más que a sí mismo y permanezca, por tanto, tan libre como antes. He aquí el problema cuya solución proporciona el contrato social.<sup>20</sup>

Este pacto social se basa en la enajenación de todas las voluntades, en las que cada uno recupera lo que ha cedido a la comunidad, sin embargo el poder soberano, con todo y ser sagrado e inviolable no traspasa ni puede traspasar los límites de las convenciones generales. A través del contrato social se efectúa la conciliación de los derechos individuales con el principio de la unidad del Estado.

---

<sup>20</sup>Rousseau Juan Jacobo "El Contrato Social" Ed. Porrúa México 1977, p 9

A partir de Rousseau se funda la teoría de la soberanía popular, ya que la determinación de la ley se entendía como manifestación de la voluntad general.

### **1.5 Definición**

La palabra Estado como se sabe es el participio pasado del verbo estar. Participio pasado del verbo que indica permanencia, estabilidad, y ya sustantivado señala un complejo de relaciones y circunstancias, estado de cosas, estado civil, statu quo, etc. y determinado por el artículo definido alcanza a significar la suprema realidad política: El Estado, como un complejo de relaciones permanentes, de vinculaciones, de circunstancias estables. Es una realidad viviente que crea su unidad y determinación en la realización de un fin, de un fin supremo en el cual la misma realidad adquiere vida y se desarrolla, pero no como cualquier conjunto social sino como una trascendencia que rebasa a la de los demás. Podríamos decir que el Estado es un conjunto de seres humanos con conciencia de unidad que se da el poder de crear e imponer el derecho sobre sus miembros como necesidad permanente

Nicolas Maquiavelo en su obra "El Príncipe", es quien utiliza por primera vez el termino Estado y menciona: "todos los estados todas las dominaciones que han ejercido y que ejercen soberanía sobre los hombres han sido o son repúblicas o principados", por lo tanto, con la palabra Estado Maquiavelo se refería a los dominios de los señores que en su época figuraban con el nombre de principados, tomando en consideración dentro del término a los habitantes (pueblo), lugares (territorios) y poder ejercido sobre ellos (gobierno).

Según Bobbio tradicionalmente el Estado es definido como el portador de la *summa potestas* (poder supremo) y el análisis del Estado se resuelve casi totalmente en el estudio de las diferentes potestades que competen al soberano.<sup>21</sup> Sin embargo existen otras definiciones más simples, pero que de igual manera, coinciden con las demás en algunos elementos: "para el científico con mentalidad histórica, para el sociólogo y para la mayoría de los no especialistas, el término Estado indica, algo vagamente, una formación política de suficiente estabilidad, recursos suficientes y poder suficiente para hacer respetar sus mandatos durante un período razonable de tiempo y espacio a los habitantes y Estados"<sup>22</sup>

Giorgio Del Vecchio define al Estado como la unidad de un sistema jurídico que tiene un cierto grado de positivo vigor, o también como sujeto (invisible, pero real) del orden jurídico en el que se realiza la comunidad de vida de un pueblo.<sup>23</sup>

La definición de Estado resulta difícil, dada la multiplicidad que el término comúnmente designa. La palabra es a veces usada en un sentido muy amplio para designar a la "sociedad" como tal, o una forma especial de sociedad. Pero con gran frecuencia es también empleado en un sentido más restringido para designar un determinado órgano de la sociedad -el gobierno por ejemplo-, o los sometidos a éste, la "nación" o el territorio en que aquéllos habitan.

Cuando el término Estado es discutido desde un ángulo visual puramente jurídico. Entonces se le toma en consideración como un fenómeno jurídico únicamente, como

---

<sup>21</sup>Bobbio, Norberto, op cit. P 102.

<sup>22</sup>Akzin, Benjamin. Estado y Nación. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1987 p 8.

<sup>23</sup>Del Vecchio Giorgio, "La Justicia", revista mensual, Facultad de Derecho, tomo XXVI, N° 451. 1968. p 32

sujeto de derecho, esto es como persona colectiva. En este sentido el Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional).<sup>24</sup>

### **1.6 Elementos**

Como ya se vio anteriormente, Maquiavelo es el primero en utilizar la palabra Estado y por consiguiente en definir a los elementos que lo integran: habitantes (pueblo), lugares (territorios) y poder ejercido sobre ellos (gobierno). Para Kelsen, la doctrina tradicional distingue tres "elementos" estatales: el territorio, la población y el poder.

Para Fayt, la estructura del Estado tiene elementos esenciales y elementos modales. Los elementos esenciales determinan la existencia del Estado, los elementos modales condicionan o caracterizan esa existencia. En conjunto constituyen el Estado, en cuanto forma de organización política moderna. Los elementos esenciales de la estructura son el territorio, la población, el poder y el derecho. Los elementos modales son la soberanía y el imperio de la ley.<sup>25</sup>

Sin embargo, en la actualidad la dinámica de la evolución mundial a que ha sido sometidos los diversos Estados, ha permitido una modificación en la integración de sus elementos que nos permite identificar tres elementos indispensables para considerar al Estado. En ese mismo sentido, el tercer elemento ya no está identificado sólo como aquel que gobierna, sino aquel que ejerce el real poder político.

---

<sup>24</sup>Kelsen Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Ed. UNAM. México 1979. p 215

<sup>25</sup>Fayt S. Carlos. Op cit. P 195.

### 1.6.1 Territorio

El Estado concebido como una unidad efectiva, parece implicar igualmente una unidad social efectiva, parece implicar igualmente una unidad geográfica: Un Estado un Territorio.

El territorio de un Estado no consiste necesariamente en una porción de tierra. Semejante territorio llámese territorio "integral". El territorio estatal puede hallarse desmembrado. Algunas veces a uno y al mismo Estado pertenecen partes del espacio que no tienen contigüedad física, sino que se hallan separados por territorios que pertenecen a otro Estado o que no pertenecen a ninguno.

Al territorio de un Estado pertenecen sus colonias, de las que puede hallarse separado por el océano y también llamadas "enclosures" (territorios enclavados) que se encuentran totalmente rodeados por el territorio de otro Estado. Estas áreas geográficas separadas forman una unidad sólo y en cuanto uno y el mismo orden jurídico es válido para todas ellas. La unidad del territorio Estatal y por ende la unidad territorial del Estado, es una unidad jurídica, no geográfica natural. Pues el territorio del Estado no es en realidad sino el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado.

La importancia del territorio como elemento de la estructura estatal, se manifiesta en la vinculación con el pueblo y el poder; comúnmente tienden a identificarlo en su congruencia con el poder, la población o bien con los fines de Estado.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> González González María de la Luz, op. cit p. 319

### 1.6.2 Pueblo

El pueblo es un elemento esencial de la organización política, como denominación se ha mantenido en una zona confusa, problema que encuentra sus raíces a finales de la edad media, cuando al liquidarse la estructura estamental de los pueblos, las unidades que sirvieron para conformar a éstos como unidades políticas fueron las naciones, comenzándose a hablar de pueblos como naciones. Sin embargo, la nación así entendida es un mero concepto formal que atiende a la inclinación de un pueblo para formar un Estado, ya que ni las naciones están constituidas en Estados, ni cada Estado integra una sólo nación.

Por otra parte, autores diversos identifican pueblo con población, como elemento componente de la estructura del Estado, pero dada su trascendencia jurídico-política es preferible referirnos al término pueblo por las siguientes consideraciones: la locución población insinúa un contenido demográfico que expresa en términos estadísticos su propia composición: hombres; mujeres; infantes; adultos; inmigración; emigración; etc. datos que corresponden propiamente a la sociología. En tanto el pueblo es un elemento de la organización política, no es la sola suma de ciudadanos o súbditos, ni es una muchedumbre humana como compuesto humano sin concierto alguno ni enlace natural, ni moral, sino un cuerpo instituido por hombres unidos por voluntad singular o consentimiento general, es un vínculo de sociedad para auxiliarse solidariamente en orden a un fin político; esta unidad es la que da fortaleza a un pueblo, así el pueblo es unidad, unión espiritual que respeta las particularidades de quienes le forman.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup>González González María de la Luz, op. cit p. 305

Para Kelsen y de acuerdo a la teoría tradicionalista este segundo "elemento" son los seres humanos, el pueblo, que residen en el territorio estatal. Estos seres humanos son considerados unilateralmente; como el Estado sólo tiene un territorio, del mismo modo sólo tienen un pueblo; y así como la unidad del territorio es jurídica y no natural, lo propio ocurre con la del pueblo. Esta última está constituida por la unidad del orden jurídico válida para los individuos considerados como pueblo del Estado.

El pueblo del Estado son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: tratándose del ámbito personal del orden jurídico nacional es limitado, como ocurre en el caso del ámbito territorial de validez. Un individuo pertenece al pueblo de un determinado Estado si queda incluido en el ámbito personal de validez del orden jurídico. Como cada uno de los Estados contemporáneos, comprenden sólo una parte del espacio, consecuentemente sólo abarca una parte de la humanidad. Y así como el ámbito territorial de validez del orden jurídico nacional se encuentra determinado por el derecho internacional, lo mismo acontece con el ámbito personal.<sup>28</sup>

### **1.6.3 Poder Político**

La tipología clásica transmitida durante siglos es la que se encuentra en la política de Aristóteles, donde se distinguen tres tipos de poder con base en el criterio de la esfera en el que se ejerce: el poder del padre sobre el hijo, el del amo sobre el esclavo, del gobernante sobre los gobernados. Aristóteles agrega que los tres tipos de poder también se pueden distinguir con base en el diferente sujeto que se beneficia del ejercicio del poder: el poder paternal es ejercido en el interés de los hijos, el patronal o despótico en interés del amo, el político en interés de quien gobierna y de quien es gobernado. Esta tipología ha tenido relevancia política

---

<sup>28</sup>Kelsen Hans. Op. cit. P 276.

porque ha servido para proponer dos esquemas de referencia para definir las formas corruptas de gobierno: el gobierno paternalista o patriarcal en el que el soberano se comporta con sus súbditos como padre y los súbditos son tratados eternamente como menores de edad; el gobierno despótico en el que el soberano trata a los súbditos como esclavos a los que no se les reconocen derechos de ninguna especie .

Para la definición de poder político el uso de la fuerza física es la condición necesaria, pero no es la condición suficiente. Desde el punto de vista de los diversos criterios que han sido adoptados para distinguir las diversas formas de poder, la definición del poder político como el poder que está en posibilidad de recurrir en última instancia a la fuerza (y es capaz de hacerlo porque detenta su monopolio) es una definición que se refiere al medio de que se sirve quien detenta el poder para obtener los efectos deseados. El criterio del medio es el que se utiliza comúnmente porque permite una tipología a la vez simple y clara , la llamada tipología de los tres poderes: económico , ideológico y político, o sea, de la riqueza, del saber y de la fuerza. Lo que tienen en común estas tres formas de poder es que ellas contribuyen conjuntamente a instituir y mantener sociedades de desiguales divididas en fuertes y débiles con base en el primero, en ricos y pobres con base en el segundo, en sabientes e ignorantes con base en el tercero, genéricamente entre superiores e inferiores.<sup>29</sup>

### **1.7 Fines del Estado**

El Estado en cuanto organización política no tiene un fin, en sí mismo considerado, sino funciones a favor de fines humanos, a través del ordenamiento de un sector de la vida social; lo que se denomina acción del Estado consiste en una secuela de

---

<sup>29</sup>Bobbio Norberto. op. cit p.104 -110

actuaciones humanas precisadas por móviles sociales; la voluntad del Estado es consentimiento humano que tiene como precedente una disposición común y cultural dada. Sin embargo la teoría acoge disposiciones diferentes y quienes no niegan el problema de los fines, se plantean las interrogantes siguientes: 1) ¿Tiene el Estado un fin en sí mismo?. 2) ¿Es el Estado un medio sometido a los fines del individuo?. 3) ¿Es el Estado un fin y un medio?. A estas interrogantes algunos teóricos responden: ..."La Teoría General del Estado tiene que aceptar como contenido viable del orden coactivo, todo lo que admite en cuanto tal la política; todos aquellos hechos a cuya realización aspira la política, se dan dentro del orden jurídico como requisitos a los cuales se vincula el acto coactivo estatal como resultado jurídico; con ello se pone de manifiesto que el Estado no es más que un medio para la realización de todos los fines posibles, o en otros términos, el derecho no es más que la forma de todos los posibles contenidos<sup>30</sup>

El Estado no es un fin en sí, posee fines. Estos podrán superar al estudio de una formalista Teoría del Estado, pero de ninguna manera a una Filosofía del Estado y a una Filosofía del Derecho. El orden político deberá de tender a procurar, directa o indirectamente, todos aquellos bienes materiales, culturales, morales y religiosos que permitan el desarrollo de la persona humana. La doctrina clásica escolástica designa como *bonum essentialiter* al desenvolvimiento intelectual y moral y recepción de la cultura, y se llama *bonum instrumentaliter* a los medios materiales necesarios para la subsistencia. El bien común significa, primaria y fundamentalmente, la forma que adopta el bien humano en cuando el hombre vive en comunidad. La justicia es su forma: el bien humano - personal y social - es su contenido. <sup>31</sup>

---

<sup>30</sup>González González María de la Luz op. cit . p. 422

<sup>31</sup>Basave Fernández del Valle Agustín. Teoría del Estado. ed. Jus México, 1988. p 130.

En síntesis .... "se puede llegar al principio de que el fin del Estado, tal cual le es dado por el orden natural de justicia, es siempre el mismo, pero su contenido y realización son variables e históricas, de tal forma que el valor se efectiviza con modalidades propias y distintas en cada situación singular de las diferentes comunidades políticas. Esto equivale a aceptar que cuando se interroga: ¿Para qué existe el Estado?, la justicia contesta: para el bien común de todos los hombres que lo integran, bien que se trasunta en un fin propio y privativo de cada Estado. Son distintos modos de cumplir un mismo y único "deber ser", porque como indica el aquinatense, el bien común consta de muchas cosas y procura muchas acciones. Cada Estado tiene su fin de bien común".<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>González González María de la Luz. op. Cit. p. 437.

## CAPITULO II

### LA EVOLUCIÓN EDUCATIVA DEL ESTADO MEXICANO

#### 2.1 México prehispánico.

La organización social de las tribus aztecas cuando llegaron al Valle era, en teoría, completamente democrática. Un individuo era miembro de una familia que a su vez pertenecía a un grupo de familias o clan. Veinte de los clanes constituían teóricamente una tribu, cada una de las cuales reglamentaba sus propios asuntos; pero en cuestiones de importancia para la tribu se reunían con las otras en un consejo compuesto por todos sus caciques. El consejo nombraba un jefe para dirigir los asuntos civiles y religiosos y con frecuencia un segundo jefe para la guerra.

Dentro de la civilización Azteca la educación comenzaba después del destete, en el tercer año. Su propósito era iniciar al niño en las técnicas y obligaciones de la vida adulta tan pronto como fuera posible.

Los padres vigilaban la educación de los hijos y las madres daban instrucción a las hijas. Hasta los seis años de edad, los niños escuchaban sermones y consejos frecuentemente repetidos, aprendían el empleo de utensilios domésticos y hacían tareas domésticas de poca importancia.

Este tipo de educación que no difiere de la que un hijo de campesino hoy en día, lo iniciaba directamente en la vida económica del hogar. La satisfacción

de desempeñar el papel de un hombre, contribuyendo al bienestar de la familia, compensaba al niño de sus obligaciones sociales. A los 15 o 16 años de edad la mayor parte de los jóvenes pasaban por un especial adiestramiento antes de alcanzar los derechos plenos del hombre; en ciertas condiciones recibían esta instrucción cuando eran más jóvenes. Había dos tipos de escuela: el TELPUCHCALLI o la casa de los jóvenes para la educación corriente, y el CALMÉCAC palabra de etimología incierta, para el adiestramiento de los deberes sacerdotales. El TELPUCHCALLI, sostenido por el clan para los hijos de sus miembros, enseñaba civismo, el empleo de las armas, las artes y oficios, historia y tradiciones y la obediencia a las normas religiosas comunes. El CALMÉCAC tenía el carácter de seminario para impartir enseñanza especial en deberes sacerdotales y de mando, y varios de ellos estaban cerca de los templos de los dioses importantes. El CALMÉCAC parece haber sido complemento de la educación ordinaria impuesta por el desarrollo del rito, en tanto que en el TELPUCHCALLI se impartía instrucción en edificios especiales y en un modo sencillo, por los ancianos del clan. Otras escuelas preparaban a las jóvenes para ser sacerdotisas, quienes también aprendían a tejer hábilmente y a hacer trabajos en pluma para vestiduras sacerdotales.<sup>33</sup> Fácilmente se comprende que en el régimen azteca la educación oficial era de tipo clasista, ya que, como afirma Octavio A. Hernández, "La clase del pueblo, compuesta de los llamados matzehuales, tenía que permanecer en la ignorancia, pues el Estado, si puede llamarse así a la organización política azteca, les negaba las luces de la ilustración."<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>Vaillant, George C. "La civilización Azteca" . Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1979 p 97- 98.

<sup>34</sup>Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa, 23a edición, México 1991. P. 432.

Por lo que toca a la cultura maya se ha señalado un primer periodo: formativo o preclásico, que se hace llegar desde los pueblos braquicéfalos de habla maya, hasta el año 100 a.C; el segundo periodo: temprano hasta el año 560 d.C.; por último el tercer periodo, decadente, hasta el año 1550 d.C. Entre ellos se han señalado periodos de transición; el primero, entre el formativo y el temprano comienza a señalarse la arquitectura y el estilo de las artes en general, que llega a su completa estructuración ya dentro del periodo temprano. El periodo floreciente, perfecciona la técnica arquitectónica y nos presenta la influencia tolteca sufrida por el arte maya, a raíz de la emigración que a aquéllos produjo la invasión chichimeca.

La actividad artística que ambas culturas desarrollaron fue enorme; además del manejo de la cerámica, que nos los presentan como unos notables artesanos y alfareros, desarrollaron otras formas de arte plástico, mediante el empleo de su escritura jeroglífica, que nos hace ver en ellos a consumados maestros. Las ciudades y los templos que edificaron, nos hacen admirarnos de su capacidad arquitectónica: Teotihuacan, Tula, Cholula, México Tenochtitlan, fueron núcleos sucesivos de la cultura náhuatl, así como Chichén Itzá y Uxmal lo fueron de la maya, dentro de los confines del nuevo territorio.<sup>35</sup>

Es importante añadir el avanzado conocimiento científico que manifestaron, principalmente, a través de sus profundos conocimientos matemáticos y astronómicos. Los mayas por ejemplo, se servían de un sistema vigésimal de una perfección tal, que no les fué difícil elaborar un calendario poco más preciso que el nuestro en la actualidad; que les permitió efectuar cálculos para

---

<sup>35</sup>Sayeg Helú Jorge. El constitucionalismo social mexicano. Ed. Fondo de Cultura Económica México 1991. P. 31.

la fijación de los ciclos de Venus y de la Luna y determinar los eclipses, que en el viejo mundo aún, eran desconocidos.<sup>36</sup>

## **2.2 Durante la Etapa Colonial**

Cuando España inició su obra en América era reconocido en Europa el derecho del Sumo Pontífice de encomendar las tierras recién descubiertas a la custodia de las naciones cristianas, con la intención de que los naturales pudiesen ser evangelizados y educados. Por esto España no derivó sus derechos sobre América sólo en razón al descubrimiento, sino también en virtud de su designación como guardiana y misionera de la doctrina cristiana; por lo que su primera obligación bajo ese mandato la hizo consistir en catequizar y educar al indio. De esta suerte el más ostensible de los propósitos educativos, al iniciarse la época colonial, fue la evangelización de los aborígenes.

Dicha obra educativa se inicia en 1523 con el arribo de los franciscanos fray Juan de Aora, fray Juan de Tecto y fray Pedro de Gante, quienes desde que residieron en Texcoco se ocuparon de aprender la lengua mexicana y enseñar lectura, escritura y doctrina cristiana a los niños, hijos y parientes del señor que los hospedaba.<sup>37</sup>

Los franciscanos catequistas se dividieron en cuatro conventos, establecidos en la ciudad de México, en Texcoco, Tlaxcala y Huejotzingo. En tales conventos empezó a ser planeada la educación e instrucción de los naturales

---

<sup>36</sup> Sayeg Helú Jorge. Op. Cit. p. 37.

<sup>37</sup> González Ramírez Manuel, La Revolución Social de México, Tomo II Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1974. P 60

que según dato de Torquemada recogieron, edificándose escuelas contiguas a los monasterios, en donde, de acuerdo con el número de pobladores, llegaron a formar grupos de 600, 800 y 1000 alumnos, que vivían en calidad de internos, recibiendo toda clase de asistencia.

Sin embargo, la educación no podía sujetarse a un sistema especial y determinado mientras los religiosos no aprendiesen la lengua mexicana. Medio año tardaron los franciscanos en aprenderla, por lo menos con un conocimiento mínimo, que les permitió comunicarse con sus discípulos. Logrado esto, empezó a perfeccionarse la instrucción religiosa, así como, según el decir de Torquemada, empezó a extenderse la instrucción a otras ramas.

Así pues, desde el comienzo de la conquista la enseñanza fue eminentemente religiosa, debiéndose anotar que nunca, a pesar de los esfuerzos que pudieran haberse realizado, la difusión de la educación para los aborígenes pudo extenderse más allá de la de carácter religioso; esto no se debió únicamente a la pasividad del natural, sino que tuvo mucho que ver la opinión de numerosos seglares, clérigos y religiosos (según lo anota García Icazbalceta) expresada en el sentido de que el indio no debía aprender más de lo necesario. Y lo necesario fue, insistimos, la superficial educación de tipo religioso.

Por lo demás, fué fray Pedro de Gante el egregio franciscano quien verdaderamente puso los cimientos de la educación de los indios en la nueva España. A él se debió la primera escuela elemental que hubo en el Continente (1523), la cual quedó fundada en Texcoco. Después en la capital logró instaurar la escuela de San Francisco donde se enseñaba escritura, lectura,

doctrina cristiana, pintura, música, canto, artes y oficios, instruyéndoseles además en las prácticas cristianas. Esta escuela fue exclusiva para indios y se le conoció también con el nombre de San José de los Naturales.<sup>38</sup>

La obra de Gante en materia educativa fue continuada brillantemente por Fray Juan de Zumárraga, quien después de grandes esfuerzos logró fundar un colegio destinado a niñas y jóvenes indios en Texcoco, para más tarde hacerlo en Huejotzingo, Otumba, Coyoacán y otras poblaciones. La ambición de este fraile fue vasta y profunda, anhelando que en cada ciudad importante hubiese una escuela para niños y un monasterio al que asistieran a recibir enseñanzas niñas indias. Más tarde y siempre con la intención de fomentar la educación de las niñas indias, trajo de España profesores seculares con objeto de que se hiciesen cargo de su educación. Todavía con posterioridad hizo gestiones para que fuesen enviadas monjas a la Colonia, cosa que obtuvo después de reiteradas instancias.

La primera institución que se organizó para dar enseñanza superior a los indios fue el colegio de Santa Cruz en Santiago Tlaltelolco. El plantel abrió sus puertas el 6 de enero de 1536, siendo precisamente Zumárraga el fundador de esta escuela.

En realidad, la apertura del establecimiento era la contestación más contundente a las tesis que por aquel entonces se difundían por el mundo, y que afirmaban o explicaban la irracionalidad de los indios, su incapacidad y su escaso talento, así como su poca inclinación hacia el estudio.

---

<sup>38</sup>J. García Icazbalceta. *Biografía Mexicana del Siglo XVI*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1954. P. 37

La apertura, era la contestación y los inmediatos resultados pusieron en evidencia a los cargos denigratorios. Del colegio salieron eruditos indígenas tan acabados o más que los españoles, el éxito fue completo, ya que fray Bernardino de Sahagún, el prominente rector, pudo dejar la dirección de la escuela en manos de sus más connotados alumnos, a más que de allí egresaran preceptores de gramática con destino a otras órdenes religiosas.<sup>39</sup>

Por desgracia este colegio decayó, hostilizado implacablemente por los enemigos de los indios o, por lo menos, de los de su educación. De tal suerte que cuando escribió Torquemada estaba reducido a una escuela de primer grado, cuya población oscilaba entre 200 y 300 alumnos. Años más tarde, en 1785 los franciscanos realizaron un nuevo intento con el fin de levantarlo, pero una vez más por motivos económicos fracasaron, para desaparecer finalmente tan benemérito colegio, y quedar de este modo relegada al más completo olvido la educación indígena.

La verdad estuvo en que el éxito que alcanzó el plantel de Santa Cruz de Tlalteioico fue la causa de su extinción; ya que no convenía a los intereses de los españoles que el indio se cultivase y, sí en cambio, mantenerlo sometido sin mayor dificultad en la ignorancia y en la servidumbre económica.

Las desigualdades sociales de las castas, creadas y fomentadas por la España imperialista, repercutieron en todos los órdenes. Claro está que en lo educativo se hizo palpable, pues se dejó sentir desde la rudimentaria escuela hasta la Real y Pontificia Universidad de México.

---

<sup>39</sup>González Ramírez Manuel, Op. cit p 62

De donde puede advertirse que a cada uno de los estratos que formaban la sociedad colonial se le destinaba una escuela, que seguía camino diferente. Esto es, había un colegio para indios el de Santa Cruz, que, según quedó escrito, en el siglo XVI adquirió fama y prestancia al igual que comenzó su declinación.

Existió el de San Juan de Letrán, fundado para niños pobres, especialmente para mestizos que en general eran ilegítimos y menesterosos; en donde se enseñaba religión, escritura, lectura y oficios destinados a los niños que mostraban pocas aptitudes para el estudio. En tanto que para los más aprovechados la enseñanza duraba siete años y comprendía latinidad, así como fundamentos de filosofía. Debe hacerse mención que este colegio, al dar cabida a todos los niños que se enviaran, con el tiempo desvirtuó el fin para el que se fundó, ya que muy pronto se convirtió en el colegio preferido de los hijos de familias criollas de pocos recursos económicos con lo que los mestizos paulatinamente fueron desplazados.

Hubo un colegio especial para españoles y criollos. Los alumnos españoles eran en número tan reducido que su educación no constituyó problema, pues en todo caso se les puso maestro especial y se abrieron escuelas de paga. Análogo sistema fue seguido con el niño criollo, ya que siempre se cuidó de no reunirlos con el mestizo; es decir, podíase aceptar en un colegio la co-educación de españoles, indios y criollos, en consecuencia no con los mestizos que eran vistos con desprecio y considerados como inferiores a los nativos.

Funcionaban colegios atendidos por los jesuitas donde recibían educación los indios y preferentemente criollos. Esos planteles eran el de San Pedro, San Pablo, San Bernardo y el de San Miguel, los cuales después quedaron unificados en el Colegio de San Ildefonso.

Deben enumerarse, asimismo, el colegio de Michoacán, instaurado por Vasco de Quiroga para la educación de los indios; el de nuestra Señora de la Caridad para la educación de las mestizas y el de San Gregorio fundado por los jesuitas.

En junio de 1553 la obra educativa de España en México culminó con la fundación de la Universidad Real y Pontificia debida a los esfuerzos de fray Juan de Zumárraga y del primer virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza, el primero que presentó la iniciativa y el segundo que realizó las gestiones necesarias ante el rey de España. Sin embargo, no logró el ilustre virrey ver coronada su gestión, pues fue trasladado a Lima, cuando nació la Universidad en la fecha señalada. Al sucesor de Mendoza, Luis de Velasco, tocó darle vida, dotándola de fondos y proveyéndola de los mismos privilegios que tenía la Universidad de Salamanca.

Pues bien, tal era el cuadro que presentaba la educación en la Nueva España al cerrarse el siglo XVI, que para iniciar el XVII, como si todo hubiese quedado concluido se acusó una falta de iniciativa, dentro de la que por inercia se conservaron las instituciones creadas en la centuria precedente. Hasta la excepción que significó la actividad de la orden de los jesuitas, en su ritmo de trabajo fue decreciente, pues en verdad no era tan acelerado como en el siglo anterior.

En cambio en el XVIII sobrevivieron algunas transformaciones que sacaron a la educación colonial del letargo en que estaba, pues se fundó el primer centro educativo laico, se intentó la modernización de la enseñanza y nació la trascendental campaña para castellanizar al indio.

Empezaba a vivirse otra época. Bajo el influjo del siglo de la razón, nebulosamente se comenzó a entender que existía algo más que las prácticas religiosas y, desde luego, se pretendió dar a la educación un sentido real y práctico. Esto es, se creó bajo el nuevo influjo el primer establecimiento laico de enseñanza moderna, que fue el colegio de las Vizcaínas y que abrió sus puertas en el último tercio del siglo XVIII.

En resumen, la educación de la época colonial no fue ni amplia ni extensiva, puesto que tendió antes que a instruir, a enseñar rudimentos de la religión cristiana. Aun la atención otorgada por los misioneros a la educación de los indígenas, acusó ya, desde el siglo XVI, un enorme decaimiento que se proyectaría en las centurias venideras y que lo recogería como lastre el México independiente. O dicho con otras palabras: al descuidarse el humanismo cristiano de los primeros tiempos, las órdenes religiosas también se convirtieron con el transcurrir de los años en explotadores de los naturales, además de que sólo se preocupaban por acrecentar su poderío económico, con olvido de la educación de los indios; de una educación que prácticamente dejó de impartirseles.

Por lo que toca a la educación superior indudablemente fue privilegio de criollos, pues los españoles tendían a enriquecerse pese a que llegaban palurdos, como fue el tipo extendido de la migración española de aquellos

tiempos. Por su parte los mestizos rara vez disfrutaron de tal privilegio, pues hasta el colegio de San Juan de Letrán, creado exclusivamente para ellos, cayó en manos de criollos pobres, pobres pero criollos al fin. Y en cuanto a los indios, desaparecido el colegio de Santa Cruz y olvidada su educación elemental, fuera de algunos cantos religiosos, del aprendizaje tosco de la música y de instrumentos musicales, caminaron a la deriva, como seres propios para ser explotados económica y socialmente.<sup>40</sup>

### **2.3 Durante la Epoca Independiente**

Al lograr su independencia, México adquirió la responsabilidad de su propio destino. Las clases sociales triunfantes trataron de intervenir en la organización del país, unas para mantener sus privilegios, otras para conquistar derechos dentro de la convivencia.

La educación, la cultura, como todos los órdenes, siguieron un nuevo y especial camino. Desde luego, la independencia significó el rompimiento del aislamiento cultural y económico en que se había mantenido a la Nueva España.

La introducción libre, sin obstáculos, de la influencia del mundo exterior hizo que la joven nación acogiera la ciencia moderna y la libertad del pensamiento, y las utilizara para destruir los métodos y los sistemas establecidos en la colonia, métodos que obedecían a una concepción medieval de la vida y del mundo.

---

<sup>40</sup>González Ramírez Manuel. Op. Cit. P.65.

En materia educativa la transformación fue lenta, gradual, pero constante. Pues si el México independiente heredaba una instrucción pública raquílica y con un terrible atraso cultural, era necesario reformarla en su contenido, para dar papel predominante a la ciencia moderna y a la aplicación de sus métodos.

La principal innovación en este asunto consistió en la introducción del sistema lancasteriano, institución de enseñanza mutua que ayudaba a resolver el problema de la escasez de maestros. Pero el sistema que, por sí mismo, tenía grandes ventajas no fué, no pudo ser suficiente, al propósito de cubrir las exigencias de la nueva Nación. Para encauzar la educación había que remover las entrañas de la organización colonial y destruir los principios, hábitos y costumbres adquiridos secularmente.

#### **2.4 El movimiento de Reforma**

Fueron los reformistas de 1833 y la clase media letrada, agrupada alrededor de Gómez Farías e inspirada por don José María Luis Mora, la que tomaba en sus manos el gobierno del país. Santa Anna ocupaba la presidencia de la República y la clase media liberal que había surgido de las Logias Yorquinas y de los Institutos de enseñanza superior, llevaron a la Vicepresidencia al Doctor Valentín Gómez Farías.

Contra el poder económico y espiritual de la iglesia va a dirigirse principalmente la acción revolucionaria y demoledora de los reformadores. Se trataba de atacar las añejas instituciones, hacer entrar los bienes de manos muertas a la circulación y transformar por medio de la educación la voluntad

cívica de las nuevas generaciones. Aunque en secreto los principios aducidos por los reformistas no triunfaron en esa ocasión, sin embargo, éstos quedaron como una meta a realizar, para que en el futuro, la educación mexicana los siguiera.

Tres fines primordiales persiguió esa reforma educativa: privar al clero del monopolio educativo y declarar la libertad de enseñanza; modernizar los sistemas de enseñanza y transformar la educación en nacional y democrática. Todo lo cual convertía a la escuela, a la vez que en un centro de enseñanza, en célula de educación cívica.

El programa de la administración de Gómez Farias comprendía los principios siguientes:

1. Libertad absoluta de opiniones y supresión de las leyes represivas de la prensa.
2. Abolición de los privilegios del clero y la milicia;
3. Supresión de las instituciones monásticas, y de todas las leyes que atribuyen al clero el conocimiento de los negocios civiles, como el contrato de matrimonio.
4. Reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública, designación de fondos para pagar desde luego su renta y de hipotecas para amortizarlas más adelante;

5. Medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de propietarios territoriales, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública y facilitar medios de subsistir y adelantar a las clases indigentes, sin ofender y tocar en nada al derecho de los particulares;
6. Mejora del estado moral de las clases populares por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender y por la formación de museos, conservatorios de artes y bibliotecas públicas, por el establecimiento de enseñanza para la literatura clásica de las ciencias y la moral;
7. Abolición de la pena capital para todos los delitos políticos y aquellos que no tuvieran el carácter de un asesinato de hecho pensado;
8. Garantía de la integridad del territorio, por la creación de colonias, que tuvieran por base el idioma, usos y costumbres mexicanas.<sup>41</sup>

Fué suprimida, además, la Universidad Pontificia y sustituida por una dirección de instrucción pública, encargada de la inspección y gobierno de todas las actividades educativas, para quedar con esta medida coronada la secularización de la enseñanza.

Por lo demás fue evidente que el programa llevado a cabo por Valentín Gómez Farías, se sustentó en lo que a este respecto pensaba el ilustre liberal

---

<sup>41</sup>Cue Cánovas Agustín. Historia Social y Económica de México 1521-1854, Ed. Trillas, México 1976. p 324 - 325.

José María Luis Mora, el reformista por excelencia y maestro inspirador de la generación más genuinamente liberal que ha habido en nuestra historia.

Para Mora las ideas y las orientaciones en materia de educación deberían estar acordes con la política general del Estado Mexicano. Mora también explicaba que el elemento más necesario para la prosperidad de un pueblo es el buen ejercicio de su razón, que no se logra sino por la educación de las masas y sin las cuales no puede haber un gobierno popular.

Si la educación es el monopolio de ciertas clases y de un número reducido de familias, no hay que esperar -decía Mora- ni pensar en un sistema representativo, menos republicano y todavía menos popular.

Para el insigne liberal el objeto fundamental de un gobierno, respecto de sus gobernados, es proporcionar la mayor suma de bienes y ésto no puede obtenerse sino mediante la educación. Afirmó textualmente que ninguno llena más este objeto que el republicano, en el cual los mismos interesados se dan las leyes. Como cada individuo tiene el deseo de mejorar su suerte si es que la disfruta mala, o de aumentar su felicidad, o de conservarla, debe necesariamente buscar el medio para lograr sus fines. Si carece de instrucción, ¿no será difícil que acierte a fijar las reglas que deben sujetar sus acciones y que al mismo tiempo que garanticen derechos también le impongan obligaciones? ¿No será muy difícil que guiado por su interés personal desconozca el bien de sus conciudadanos?

Por lo tanto hay que hacer hincapié en que estas ideas del doctor Mora, que influyeron en Gómez Farías, se convirtieron con el curso del tiempo en las

premisas fundamentales que en materia de educación iba a sostener el liberalismo mexicano.

Durante la intervención francesa y el Segundo Imperio la educación en México como es lógico pensarlo, atravesó por uno de sus períodos más críticos.

Pero tan luego como los liberales volvieron a ocupar triunfantes la capital de la República, el gobierno de Benito Juárez se dispuso a proseguir la obra de estructurar y organizar a la nación mexicana, y de este modo elevó a rango constitucional las Leyes de Reforma que separan a la Iglesia y al Estado, así como propuso algunas reformas a la Constitución de 1857.

## **2.5 La escuela pública**

A pesar de la consolidación del gobierno republicano, el país continuó en su interminable camino de pobreza económica y de alteraciones públicas. No parecía factible remediar rápidamente los graves daños causados por las constantes luchas civiles, las perturbaciones extranjeras y por el desequilibrio producido por una crisis mundial de transformación social, que hasta nosotros se proyectaba.

Entonces el Presidente Juárez comprendió que la forma más viable de encauzar al país no consistía en reformar la Constitución o proponer medidas de orden secundario, sino que, además y sobre todo, se hacía necesaria una reforma radical en la instrucción pública. Una reforma que sirviere de base al

afianzamiento de las instituciones republicanas y que ayudase a que en el futuro pudiera consolidarse la unidad nacional.

Ya en el manifiesto publicado en Veracruz, antes de expedirse las Leyes de Reforma, el gobierno liberal hizo público su propósito de dar otras bases a la instrucción pública. Pues bien, en 1861 el gobierno republicano, en cumplimiento de sus promesas expidió nuevos planes de estudios; pero éstos no pudieron implantarse por la situación caótica que provocó la invasión francesa y la necesidad nacional de resistirla. Mas en 1867, reinstaurada la República, el gobierno juarista expidió una ley de instrucción pública para establecer la obligatoriedad y el carácter gratuito de la enseñanza, que impartiera la escuela dependiente del Poder Civil.

Por otra parte, en la Escuela Nacional Preparatoria, colocada bajo la dirección de Gabino Barreda, se introdujo una educación metódica, basada en las jerarquías de las ciencias positivas y liberada de los conceptos metafísico y teológico. Para 1869 se promulgó una nueva ley orgánica, en la cual se prohibía la enseñanza de la religión y se le sustituía por la asignatura de moral. Además, quedaron establecidas las bases de la escuela nacional: obligatoria, laica, gratuita y por ende al alcance obligado de los mexicanos si se trataba de la instrucción elemental y positivista o científica en lo que se refería a la educación superior, a la cual también podían aspirar todos los mexicanos.

Como consecuencia de las reformas, la enseñanza elemental empezó a desarrollarse de manera muy apreciable, al grado que en 1871 lograron funcionar cinco mil escuelas primarias. Lo cierto fue que las modificaciones

afianzamiento de las instituciones republicanas y que ayudase a que en el futuro pudiera consolidarse la unidad nacional.

Ya en el manifiesto publicado en Veracruz, antes de expedirse las Leyes de Reforma, el gobierno liberal hizo público su propósito de dar otras bases a la instrucción pública. Pues bien, en 1861 el gobierno republicano, en cumplimiento de sus promesas expidió nuevos planes de estudios; pero éstos no pudieron implantarse por la situación caótica que provocó la invasión francesa y la necesidad nacional de resistirla. Mas en 1867, reinstaurada la República, el gobierno juarista expidió una ley de instrucción pública para establecer la obligatoriedad y el carácter gratuito de la enseñanza, que impartiera la escuela dependiente del Poder Civil.

Por otra parte, en la Escuela Nacional Preparatoria, colocada bajo la dirección de Gabino Barreda, se introdujo una educación metódica, basada en las jerarquías de las ciencias positivas y liberada de los conceptos metafísico y teológico. Para 1869 se promulgó una nueva ley orgánica, en la cual se prohibía la enseñanza de la religión y se le sustituía por la asignatura de moral. Además, quedaron establecidas las bases de la escuela nacional: obligatoria, laica, gratuita y por ende al alcance obligado de los mexicanos si se trataba de la instrucción elemental y positivista o científica en lo que se refería a la educación superior, a la cual también podían aspirar todos los mexicanos.

Como consecuencia de las reformas, la enseñanza elemental empezó a desarrollarse de manera muy apreciable, al grado que en 1871 lograron funcionar cinco mil escuelas primarias. Lo cierto fue que las modificaciones

propuestas, repercutieron en todo el país, con ese motivo se crearon nuevas escuelas, en las que se ensayaban métodos recientes. Entre ellas figuró en forma prominente la Escuela Modelo de Orizaba, que llegó a dirigir el destacado educador, Enrique C. Rébsamen.

La instrucción pública, decía Joaquín Baranda, está llamada a seguir a las instituciones democráticas a desarrollar los sentimientos patrióticos y a realizar el progreso material de nuestra patria.

Sobre esta base su misión fundamental tendió a unificar y fortalecer el sistema de la educación nacional, de acuerdo con los mandatos de la Ley orgánica dictada en 1860. Con ese criterio fundó escuelas normales preocupándose porque se declarara obligatoria la enseñanza y organizó los congresos educativos de 1889 y de 1891.

Mas la figura central, sin duda alguna, fue la de Justo Sierra, quien participó en el dictamen y la discusión del proyecto de la ley (1887) en donde se dieron las bases para la organización de la enseñanza obligatoria, según fueron consideradas por la Cámara de Diputados.

Sierra llevó la voz de la comisión dictaminadora y sus intervenciones llenas de erudición y calidad se repitieron constantemente.

*"La difusión forzosa de la instrucción científica elemental, es no sólo un deber filosófico y político es antes y sobre todo un gran deber de patriotismo... Nosotros no somos aquí un congreso encargado de hacer hombres virtuosos y felices... Nosotros lo que pretendemos aquí es introducir en el ánimo de la conciencia del pueblo un rayo de luz que encienda en cada individuo el mejor*

*conocimiento de sí mismo que produzca en el ser humano no precisamente la moralidad, sino el sentimiento de la moralidad".*

De capital importancia en la educación se ha llamado al primer congreso nacional de instrucción pública convocado, como se dijo anteriormente, por Joaquín Baranda y cuyo objeto esencial fue el de uniformar la instrucción pública en todo el país. En dicho congreso la figura de Justo Sierra se dejó sentir con gran esplendor.

Tres fueron las intervenciones del maestro en esta primera asamblea, que alguien ha llamado el Congreso Constituyente de la Educación. Una, con objeto de sostener que la instrucción pública y obligatoria debería ser uniforme en toda la República, la segunda con el fin de proclamar la prioridad de la educación sobre una mera instrucción y la tercera para hacer profesión de fe de su laicismo.

Los congresos educativos reunidos en 1889 y en 1891 (convocado este último para resolver cuestiones que no pudieron tratarse en el congreso anterior), llegó a conclusiones interesantes. Desde luego a promover la uniformidad en la enseñanza obligatoria gratuita y laica, adaptable fácilmente a las distintas condiciones del país, con el fin de alcanzar la cohesión nacional. Se dijo, además que esa escuela debería instituirse para todos, o lo que es lo mismo ser neutral en cuanto afectara a las creencias; pero no antirreligiosa ni sectaria.

A la escuela rural, tan olvidada, deberían dársele características especiales, no sólo para hacerla posible sino para convertirla en efectiva. Y en cuanto a la

enseñanza primaria elemental obligatoria, debería empezar a recibirse a la edad de seis años.

Incuestionablemente que fueron satisfactorios los resultados obtenidos en aquellos dos congresos nacionales de instrucción pública ya que, merced a ellos, se aceptó la federalización de la enseñanza y para cumplir este propósito, desde luego, pudo crearse una dirección de instrucción primaria.

En 1901 Joaquín Baranda fue sustituido por Justino Fernández. La Cámara de Diputados recibió una iniciativa suscrita por el recientemente nombrado, que proponía que se crearan dentro del ministerio a su cargo dos oficinas mayores que, más tarde se convirtieron en subsecretarías, las que se ocuparían una del ramo de justicia y la otra de instrucción pública. Para este último puesto, al aceptarse la iniciativa, fue designado Justo Sierra.

En 1902 la dirección de instrucción primaria fue suplida por el Consejo de Educación Nacional ideado como órgano consultivo. El Consejo fue inaugurado el 13 de septiembre de 1902, en cuya ocasión Justo Sierra pronunció un discurso en el que, entre otras cosas dijo:

*"No es una nueva era la que inauguramos, es un nuevo período en un movimiento que data de muy lejos, que coincidió con la aparición del partido liberal en nuestra historia y que puede resumirse en estos dos propósitos: fundar la escuela laica y desarrollarla con los métodos científicos... El esfuerzo ha ido creciendo a medida que el partido liberal se ha convertido en nacional y que, por consiguiente, ha ido penetrando en la conciencia de la República la idea de que es la educación su interés moral supremo."*

Justo Sierra, como subsecretario de Instrucción Pública, desarrolló la reforma educativa, cuenta habida que se preocupó por introducir nuevos métodos y sistemas, y por lograr, sobre todo y a pesar de la oposición del Ministro de Hacienda, disponer de mayores fondos públicos.

*"Para usted Limantour --pudo decir Sierra-- la educación pública es un ramo administrativo de la misma importancia de los demás; para mí, para todos los pensadores modernos, para todos los hombres de estado actuales el concepto de usted es insostenible, la educación nacional es el servicio nacional de mayor importancia".*

Con esta acción, Justo Sierra, durante sus dos primeros años como subsecretario, logró que se aumentara el presupuesto destinado a la educación primaria.

Por iniciativa del 18 de abril de 1905 se creó la Secretaría de Instrucción Pública conforme a un proyecto de Sierra, quien justificaba la medida por la necesidad de dar a la instrucción pública la atención preferente que ella reclamaba, lo que ameritaba sustraerla de la función administrativa que en plano secundario la tenía el ministerio de Justicia. La instrucción pública en el orden federal era importante; lo era, asimismo, lo que se hiciera en esa materia en el Distrito y Territorios federales, porque, a su vez, se proyectaba con interés indiscutible sobre toda la nación. El nombramiento fue recibido con beneplácito, pues quedó de titular de la nueva Secretaría el maestro Justo Sierra. Al frente de ella su labor fue encomiástica.

Ahora bien, después de pormenorizados estudios y gracias a los esfuerzos de Sierra, fue promulgada el 15 de agosto de 1908 la ley de Educación Primaria para el Distrito y Territorios federales. A partir de entonces las escuelas oficiales primarias iban a ser esencialmente educativas; la instrucción en ellas se consideraba como un medio de educación, tesis que había sostenido Sierra desde el siglo anterior y que había propuesto no sólo en los famosos congresos educativos, sino aun en artículos periodísticos.

Además establecía que la educación primaria que impartiera el Ejecutivo, sería nacional, es decir, se establecía que en todos los educandos se desarrollara el amor a la patria mexicana y a sus instituciones y el propósito de contribuir para el progreso del país y el perfeccionamiento de sus habitantes.

Esta labor produjo inmediatamente favorables resultados. La instrucción nacional quedó modernizada y el aumento de la población, de escuelas y maestros y aun el apoyo del gobierno, fue siempre ascendente. De manera que en 1910 el presidente Porfirio Díaz al rendir su informe anual expresaba que funcionaban en el Distrito Federal 641 escuelas, siendo 52 primarias, 534 elementales y 55 nocturnas, con una inscripción total de 83 860 alumnos- existían además, 6 jardines de niños con 1 279 educandos y el número de maestros llegaba aproximadamente a 2 371.

Si las anteriores medidas constituían bases fundamentales que, para extender la instrucción nacional requerían tiempo y persistencia en el esfuerzo, la verdad era que el problema estaba lejos de haber sido resuelto. Cualitativamente la limitación de la instrucción pública se agravaba frente al

hecho aplastante de que el Porfiriato no era régimen de libertad, justicia e igualdad para los mexicanos.

Sucedió, sin embargo, que los principios básicos de esa instrucción sirvieron para preparar a las nuevas generaciones, esto es, a las que hicieron la Revolución, pues cuando ascendieron a la responsabilidad de dirigir los destinos de la República, partieron de la escuela pública, laica y nacional, la opusieron a la escuela confesional que todavía funcionaba y procuraron, con la transformación social, establecer la congruencia entre lo que se aprendiera en la escuela y lo que en el medio ambiente se viviera. En verdad a la instrucción no había para qué convertirla en panacea sino en reflejo de la patria.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup>González Ramírez Manuel, *op. Cit.* p. 69 - 72

hecho aplastante de que el Porfiriato no era régimen de libertad, justicia e igualdad para los mexicanos.

Sucedió, sin embargo, que los principios básicos de esa instrucción sirvieron para preparar a las nuevas generaciones, esto es, a las que hicieron la Revolución, pues cuando ascendieron a la responsabilidad de dirigir los destinos de la República, partieron de la escuela pública, laica y nacional, la opusieron a la escuela confesional que todavía funcionaba y procuraron, con la transformación social, establecer la congruencia entre lo que se aprendiera en la escuela y lo que en el medio ambiente se viviera. En verdad a la instrucción no había para qué convertirla en panacea sino en reflejo de la patria.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup>González Ramírez Manuel, op. Cit. p. 69 - 72

## CAPITULO III

### LA EDUCACIÓN EN EL CONSTITUYENTE DE 1917

#### 3.1 Artículo tercero constitucional (texto original)

Para iniciar este capítulo considero necesario establecer, en principio, ¿qué es una constitución?. Al respecto El Manual de Historia del México Contemporáneo nos dice: "en términos estrictamente jurídicos, una constitución es el enunciado institucional de las grandes "reglas del juego" político y social que una sociedad adopta, en cierta etapa de su devenir histórico, mediante un determinado reparto de responsabilidades y con proyección y orientación hacia ciertos fines en los que la sociedad visualiza su porvenir.

Quando hablamos de las "reglas de juego" nos referimos a la amplitud del poder estatal, a la distribución del poder entre sus órganos, a los mecanismos de formación, a los procedimientos de actuación, a los fines (mediatos) y a las directivas (inmediatas) de los gobernantes, a las relaciones de los gobernantes con los gobernados, es decir, a sus potestades sobre éstos, así como a los derechos de las personas y las garantías de los gobernados frente a los gobernantes.

Se dice que la constitución es real cuando las "reglas del juego" se pueden aplicar, cuando son viables y en su cumplimiento están comprometidos los principales protagonistas o fuerzas sociales de ese momento en la comunidad. De esta forma, la expresión normativa de ese enunciado institucional de las "reglas de juego" recibe el nombre de constitución jurídica de Estado.

Toda constitución tiene varios aspectos significativos:

a) de procedimiento y organización, cuya aceptación y cumplimiento son indispensables para el desenvolvimiento institucional;

b) de legitimidad, es decir, de creencia en la legalidad de las "reglas del juego", que se basa en un amplio consenso en relación con dichas reglas. Hay legitimidad cuando la constitución y el poder proceden de principios o creencias admitidos por la comunidad. El consenso sobre estas reglas da por resultado legitimidad constitucional y ésta surge de la coincidencia entre la constitución jurídica y la constitución real;

c) de compromiso, como resultado de una transacción y que expresa una conciliación. El compromiso debe de ser el más vasto posible y el que las circunstancias históricas y las fuerzas actuantes permitan;

d) de temporalidad, debido a que la constitución no es un fin en sí mismo, sino un medio o un instrumento para alcanzar los fines sociales en un momento determinado; no se puede aspirar a que una constitución exprese las necesidades de todos los tiempos, y

e) de futurismo o proyección, ya que la constitución es síntesis, es transacción; recoge la realidad, toma en cuenta los factores reales de poder, pero también es cauce normativo en función del cambio y de la transformación evolutiva".<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Lajous Alejandra. Coordinadora. Manual de Historia del México Contemporáneo (1917 - 1940) Instituto de Investigaciones Históricas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1988. P. 18.

A partir de la independencia (1821) el Estado Mexicano ha contado con diversas constituciones o programas de gobierno. Sin embargo, sólo se han llevado a cabo tres congresos constituyentes: el de 1823-1824, el de 1856- 1857 y el de 1916-1917. De estas constituciones destacan algunos artículos, que como el 3º, han tenido antecedentes aún más añejos. A continuación los describo:

ORDENAMIENTO	ARTICULO	TEXTO
Constitución Política de la Monarquía Española. 19 de Marzo de 1812	Artículo 355	Quinto: Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria, y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.
Memoria presentada a las Cortes de Cádiz por Miguel Ramos Arizpe, en 1812	documento	La educación es uno de los primeros deberes de todo gobierno ilustrado, sólo los déspotas y tiranos sostienen la ignorancia de los pueblos para más fácilmente abusar de sus derechos....
Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, Cd. de México 16 de Mayo de 1823	Base 6a	La ilustración es el origen de todo bien individual y social. Para difundirla y adelantarla, todos los ciudadanos pueden formar establecimientos particulares de educación....
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de Octubre de 1924	Artículo 50 fracción I	I. Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería, e Ingenieros, erigiendo uno o más establecimientos en los que se enseñen ciencias naturales y exactas, políticas y morales.....
Decreto que clausuró la Real y Pontificia Universidad de México. 21 de Octubre de 1833.	Artículo 1º al 4º.	1º. Se suprime la Universidad pontificia y se establece una Dirección general de instrucción pública, para el Distrito y Territorios de la Federación.
Decreto de José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías por el cual se reformó la enseñanza superior. 23 de Octubre de 1933.	Artículos.- 1, 2, 23, 24, y 25.	1º.- En el distrito federal habrá por ahora seis establecimientos de instrucción pública con las cátedras siguientes... Art. 23.- En los establecimientos públicos de que trata esta Ley, se sujetará precisamente, la enseñanza a los reglamentos que se dieren.
Punto sexto del programa de la administración de Valentín Gómez Farías de 1833.	programa	Mejora el estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales....
Leyes Constitucionales de la República Mexicana Cd. de México 29 de Diciembre de 1836.	Artículo 14, fracciones I, III, y V.	Art. 14.- Toca a las juntas departamentales. I. Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria y comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.....
Proyecto de reforma a las Leyes constitucionales de 1836. 30 de Junio de 1840.	Artículo 133, fracción II	Toca a las juntas departamentales: II. Establecer escuelas de primeras letras en todos los pueblos de sus departamentos, y dotarlas completamente.
Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. 25 de Agosto de 1842	Artículo 79. fracción XXVIII.	Corresponde al Congreso Nacional: XXVIII. Proteger la educación y la ilustración creando establecimientos científicos e industriales de utilidad común para toda la nación; decretando las bases para el arreglo de los estudios de profesión, y reprobando o reformando los estatutos de los departamentos que tiendan a obstruir o retrasar la educación y la ilustración.

Voto particular de la minoría de la comisión Constituyente de 1842 26 de agosto de 1842	Artículo 5º, fracción XVII	La constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías: XVII.- Quedan abolidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones. La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener más intervención que cuidar no se ataque la moral.
Segundo proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana. 2 de Noviembre de 1842.	Artículo 13, fracciones V y VI.	Art. 13.- La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgando en consecuencia las siguientes garantías: V.- Quedan abolidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones. VI.- La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener más intervención que la de cuidar no se ataque la moral ni se enseñen máximas contrarias a las leyes.
Bases orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable junta legislativa 19 y 23 de Septiembre de 1842.	Artículo 134 fracción IV y VII.	IV.- Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública, con los requisitos designados en la atribución primera. VII.- Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos creando y dotando establecimientos literarios, y sujetándose a las bases que diera el Congreso sobre el estudios preparatorios, cursos exámenes y grados.
Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana 15 de Mayo de 1856.	Artículos 38 y 39	Artículo 38.- Quedan prohibidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones. Artículo 39.- La enseñanza privada es libre, el poder público no tiene más intervención que la de cuidar de que no se ataque la moral. Más para el ejercicio de las profesiones científicas y literarias, se sujetarán los que a él aspiren, a lo que determinen las leyes generales acerca de los estudios y exámenes
Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. 16 de Junio de 1856.	Artículo 18	La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con que requisitos deben expedirse.
Constitución Política de la República Mexicana 5 de Febrero de 1857	Artículo 3º	La enseñanza es libre. La ley determinará que profesiones necesitan título para su ejercicio, y con que requisitos se debe de expedir.
Decreto por el cual Ignacio Comonfort suprime la Universidad de México. 14 de Septiembre de 1857.	Decreto	Queda suprimida desde esta fecha la Universidad de México: el edificio, libros y fondos y demás bienes que le pertenecen se destinan a la formación de la Biblioteca Nacional de que habla el decreto de 30 de Noviembre de 1856 y la mejora del mismo
Programa del Partido Liberal Mexicano. San Luis Missouri E.U.A., 1º de julio de 1906	Artículo 10.	El Partido Liberal Mexicano Propone las siguientes reformas constitucionales. Art. 10.- Multiplicación de escuelas primarias, en tal escala, que queden ventajosamente suplidos los establecimientos de instrucción que se clausuren por pertenecer al clero.

En el decreto del 14 de septiembre de 1916 se indicaba cómo debía conformarse el Congreso Constituyente; se nombraría a un diputado propietario y a uno suplente por cada 60 000 habitantes o fracción que pasara de 20 000; para ello, se tendría en cuenta el censo general de la República de 1910. Para ser electo diputado se exigían los mismos requisitos y se señalaban los mismos impedimentos que los expuestos en el artículo 56 de la Constitución de 1857 para ser diputado al Congreso de la Unión: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener

25 años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o territorio donde se hace la elección y no pertenecer a ninguna orden religiosa. La vecindad no se perdía por la ausencia en el desempeño de cargo público de elección popular. Se especificaba que no podían ser electas aquellas personas que hubieran ayudado con las armas o servido en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista, salvedad que excluía formalmente a todos los enemigos de Carranza y de su grupo.

En el Decreto también se señalaba que, una vez instalado el Congreso Constituyente, el primer jefe presentaría su proyecto de constitución reformada para que "se discutiera, se aprobara o se modificara", según fuera el caso. Se agregaba que una vez logrado este propósito, el Jefe del Ejército Constitucionalista se encargaría de convocar a elecciones de poderes generales en toda la República y el Congreso Constituyente quedaría disuelto.<sup>44</sup>

El primero de diciembre de 1916 se iniciaron las sesiones formales del Congreso Constituyente. Como estaba previsto, Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, apareció en la sala del Teatro Iturbide, en donde lo esperaba un selecto grupo de diputados que lo acompañó hasta el presidium, para dar lectura al proyecto de reformas a la Constitución de 1857 que, según el decreto del 14 de septiembre, se había comprometido a presentar y que, según sus propias palabras, "conservaría intacto el espíritu liberal y la forma de gobierno que suscribía la Constitución de 1857 y que las reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hacía inaplicable, a

---

<sup>44</sup> Lajous Alejandra. Op. Cit. P. 21.

suprimir sus deficiencias, y disipar la obscuridad de algunos preceptos y a limpiarla de todas las reformas que evitarían otra posible dictadura.<sup>45</sup>

El dictamen de la Primera Comisión de Constitución sobre el artículo 3º, se debatió entre el 13 y el 16 de diciembre de 1916 en sesiones de 15 a 20 horas diarias. Con excepción de Félix F. Palavicini y Alberto Román, nadie más tomo en cuenta la contradicción existente entre las cláusulas de que habría libertad de educación y que ésta fuera laica. Los debates se centraron en que el bando radical que encabezaba Múgica sostuvo que el Estado debía restringir el libre ejercicio de un derecho natural, como es el de la educación, cuando tenía mal efecto en la sociedad y obstruía su desarrollo: "La enseñanza religiosa contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño, en consecuencia, el Estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares".<sup>46</sup>

La disposición aprobada el 16 de diciembre de 1916 fue promulgada el 5 de febrero de 1917. El siguiente fue su texto original:

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

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

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

---

<sup>45</sup> Lajous Alejandra. Op. Cit. P. 30.

<sup>46</sup> Ulloa Bertha. Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917. Tomo VI El Colegio de México. Mexico 1988. P 466.

*En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.*<sup>47</sup>

El artículo 3º quedó casi como lo había presentado inicialmente la Comisión, pero omitiendo lo relativo a la imposibilidad de los miembros de agrupaciones religiosas de impartir enseñanza fué aprobado por mayoría (99 contra 58). Cabe destacar que la votación del artículo tercero fue una de las más cerradas del Congreso, porque demostró que todo el proyecto de Constitución de Carranza estaba expuesto al ataque y que los diputados decidirían de acuerdo con sus propias convicciones y no por lealtad a alguno de los principales jefes revolucionarios o por interés de grupo. La votación demostró también que la educación religiosa dañaba a la sociedad, especialmente a los niños y que se propusieron despojar a la iglesia de su papel predominante en la educación.<sup>48</sup>

### **3.1.1 Características**

Del texto original de la Constitución de 1917 se estableció una característica especial: "La enseñanza es libre". Sin embargo, ésta se veía restringida, ya que se imponían dos obligaciones al Estado: que fuera laica la educación en los establecimientos oficiales y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental de los propios establecimientos. A los particulares se les exigió que fuera laica la enseñanza primaria, elemental y superior impartida por ellos; sujetó a la vigilancia oficial el establecimiento de las escuelas primarias privadas y finalmente, prohibió que las corporaciones religiosas o los ministros de los cultos establecieran o dirigieran escuelas de este grado.

---

<sup>47</sup>Diario de los debates. 15a Sesión Ordinaria celebrada la tarde del sábado 16 de diciembre de 1916 T. 56 y 57.

<sup>48</sup>Ulloa Bertha. Op Cit. P.475

A partir de la promulgación de 1917, se han llevado al cabo cinco reformas, a través de las cuales se han sumado otras características:

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

Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos;

Una característica más - si así se le puede mencionar-, es aquella que considera al artículo 3º como una garantía individual. Al respecto el Maestro Burgoa nos explica: "No obstante de estar comprendido dentro del capítulo denominado "De las Garantías Individuales" el artículo 3º constitucional, propiamente no contiene ningún derecho subjetivo público. En realidad, el artículo 3º debe estar incluido en la Ley suprema a título de prevención general, como acontece, verbigracia, con el artículo 130; si actualmente permanece inserto dentro del referido capítulo, es por un resabio histórico, pues efectivamente, bajo la constitución de 57 y la de 17, hasta antes de la

reforma de diciembre de 1934, tal precepto contenía un derecho público subjetivo individual, al consignar la libertad de enseñanza.

La garantía individual se manifiesta - Continua Burgoa - como una relación jurídica que existe entre el Estado y sus autoridades, por un lado, y el gobernado, por el otro, a virtud de la cual surge para éste un derecho subjetivo público, con la obligación estatal correlativa, la cual implica, o bien una abstención (respeto), o bien un hacer positivo. Si observamos aunque sea someramente, el contenido del artículo tercero constitucional, descubriremos que no importa esa relación jurídica como generadora de ese derecho subjetivo público para el gobernado ni de esa obligación estatal-autoritaria correlativa. El mencionado precepto no consigna, en efecto, ninguna libertad específica como contenido de una posible potestad jurídica subjetiva del gobernado; antes bien proscribire, dentro de un considerable ámbito educacional, la libertad de enseñanza, al imponer a ésta un determinado contenido.

Bajo la vigencia de la Constitución de 57, el artículo 3º evidentemente comprendía una verdadera garantía individual de libertad, puesto que sin restricción alguna, declaraba que la enseñanza era libre, lo cual significaba que todo individuo tenía la potestad de impartir toda clase de conocimientos, sin que el Estado o sus autoridades pudieran obligarlo a adoptar determinado método e ideario educativos. Naturalmente la libertad de la enseñanza, con la amplitud que estaba consagrada en la Constitución del 57, ocasionaba el caos en la vida social en materia educativa, puesto que su ejercicio podía ser desenfrenado y dar origen, por tal motivo, a verdaderas charlatanerías reveladoras de incultura. Estas consecuencias fueron las que se produjeron bajo la vigencia de la Constitución de 57 en algunos casos, puesto que se permitió el establecimiento de cualquiera institución educativa o pseudo-educativa, la cual, sin el control gubernativo, sin estar sujeta a ningún

método pedagógico y científico, funcionaban arbitrariamente. Es cierto que florecieron gloriosos centros culturales de los que salieron verdaderos valores intelectuales y morales; mas ello no basta para suponer que había muchos establecimientos en los que, en vez de impartirse verdadera educación, se colmaba de prejuicios a los educandos, impidiéndose de esta manera el progreso social".<sup>49</sup>

### 3.1.2 Principios

Los tres principios rectores de la educación pública -laica, gratuita y obligatoria- están alcanzando en los hechos y en las leyes nuevas exigencias, por un lado, y nuevas formas de implementación, por el otro. El sentido de la educación pública debe incorporar ahora nuevas responsabilidades de los gobiernos federal, estatales y municipales y nuevas formas de participación social.

El sentido de la educación laica reafirma la importancia del carácter científico de la educación y la lucha contra los prejuicios y los fanatismos. Al haberse excluido de la educación que imparte el Estado toda doctrina religiosa no se prohíbe que cada educando en particular profesase la creencia que más le conviniese o que le hubieran inculcado sus padres. La exclusión religiosa sólo tiene lugar en el desarrollo de las funciones docentes.<sup>50</sup>

En el momento actual, la preocupación al respecto no se refiere sólo a la disputa sobre la educación que impartan las escuelas privadas, sino también a la resistencia de ciertos grupos religiosos a aceptar la normatividad nacional sobre los símbolos patrios y al cumplimiento estricto de los preceptos del artículo tercero.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup>Burgoa Orihuela Ignacio. Op. Cit. P. 435

<sup>50</sup>Burgoa Orihuela Ignacio Op. Cit. P. 440.

<sup>51</sup>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. "Diez Propuestas Para Asegurar la Calidad de la Educación Pública". Editorial del Magisterio, México 1995. p. 20.

La ley determina que los ciclos de primaria y secundaria tienen un carácter obligatorio para todos los mexicanos; también establece el principio de equidad en el acceso y la permanencia de los educandos en el sistema y se pronuncian por la calidad de todo el proceso educativo. Sin embargo, en los hechos no se han cumplido la aspiración de que cada mexicano alcance seis años de primaria, ni se ha resuelto el problema del analfabetismo. Cumplir con esa responsabilidad implica reconocer que los recursos asignados hasta ahora a la educación han sido insuficientes.

En cuanto a la educación preescolar y la educación media superior y superior, incluyendo la educación normal, los cambios legales dejan ambigüedades y vacíos respecto de los compromisos del Estado para asegurar una educación gratuita, laica, nacional y democrática.

La gratuidad integral de la educación pública comprende una serie de renglones y rubros; la investigación educativa ha demostrado que los grupos socioeconómicos de menores ingresos han tenido que aportar proporcionalmente una mayor parte de sus ingresos para asegurar la educación de sus hijos. El imperativo de ofrecer una educación pública de calidad hace necesario replantear los alcances de la gratuidad con el propósito de otorgarle un sentido integral que garantice los elementos necesarios para lograr un servicio educativo de calidad.<sup>52</sup>

### **3.2 Educación privada**

Desde el Congreso Constituyente de 1917, se ha establecido la posibilidad de que los particulares colaboren con el Estado en uno de sus fines esenciales como es la

---

<sup>52</sup> Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Op. Cit. P 21.

educación, al preverse la autorización oficial que al respecto puede otorgarse. Los particulares a quienes se haya concedido la mencionada autorización tienen la obligación de ajustar la educación que impartan a los principios ideológicos consignados en el artículo tercero constitucional y el cumplimiento a los programas oficiales de estudio.

El artículo 3º de la Constitución del 17 prohibía a la corporaciones religiosas los ministros de cultos, las sociedades por acciones y las entidades morales ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, se dedicaran a impartir la educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos, ya que éstas debían considerarse como una función o servicio exclusivo del Estado. Empero, fuera de éstos, no existió prohibición constitucional para que las referidas corporaciones, sociedades o asociaciones o ministros de cualquier culto religioso, se dedicaran a actividades educativas.

#### Evolución del artículo tercero en lo que respecta a la educación privada.

Constitución de 1917	Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.
Reforma de 1934	I.- Las actividades y enseñanzas de los particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial (la educación que imparta el estado será socialista) de este artículo y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferencialmente realicen actividades educativas y las sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales ni podrán apoyarlas económicamente. III.- No podrán funcionar los planteles particulares si haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público; ...El estado podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

Reforma de 1946	<p>II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero, por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos, deberán obtener, previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;</p> <p>III. Los planteles particulares dedicados a la educación, en tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberá ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos inicial y I del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y programas oficiales;</p>
Reforma de 1980	<p>III.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero, por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos, deberán obtener, previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;</p> <p>IV.- Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y los grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines que establece el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior.</p>
Reforma de 1992	<p>V.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</p> <p>a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir con los planes y programas a que se refiere la fracción III, y</p> <p>b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la Ley.</p>
Reforma de 1993	<p>VI.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</p> <p>a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir con los planes y programas a que se refiere la fracción III, y</p> <p>b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la Ley.</p>

A partir de las reformas de 1992 y 1993 se establece la apertura para impartir educación, por parte de los particulares en todos los tipos y modalidades (antes decía: en todos los tipos y grados), siempre y cuando se apeguen a los criterios que orientan a la educación (democrática, Nacional y que contribuya a la mejor convivencia humana) y además cumpla con los planes y programas de estudio.

Ya en las reformas del 92 se aprecia mayor flexibilidad de parte del Estado para que los particulares ( sin establecer si pertenecen a corporaciones, sociedades o asociaciones de algún culto religioso) participen en el proceso educativo, lo que según algunos observadores puede ser el principio de una política de privatización del Sistema Educativo Nacional.

### **3.3 Educación Superior**

El artículo tercero sólo se refería a la educación que imparte el Estado a través de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, sin aludir a la enseñanza universitaria o superior. No sólo se hacía la omisión en el citado precepto constitucional sino que en ninguna otra disposición se alude a ellas. Esta omisión significaba una situación de desprotección, ya que en este rubro, se carecía de tutela constitucional.

No es sino hasta el 10 de octubre de 1979, cuando a través de una iniciativa presidencial se reconoce y tutela la autonomía universitaria mediante la adición de la fracción VIII al artículo 3º de la Constitución.

A partir de entonces, la reforma al artículo 3º sólo ha cambiado de fracción esta importante adición. En la reforma del 80, era la fracción VIII; en la reforma del 92, paso a ser la fracción VI; y, finalmente en la reforma del 93 pasó a ser la fracción VII. Por lo que se refiere a su contenido, ha permanecido invariable.

## Evolución del artículo tercero en lo que respecta a la educación superior.

constitución de 1917	La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental, y superior que se imparta en los establecimientos particulares.
Reforma del 1934	<p>Artículo 3.- no contiene nada relacionado a la educación superior.</p> <p>Artículo 73.-.....</p> <p>XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes, y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.</p>
Reforma de 1946	<p>Artículo 3.- no contiene nada relacionado a la educación superior.</p> <p>Artículo 73.-.....</p> <p>XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes, y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.</p>
Reforma de 1980	<p>Artículo 3.- ....</p> <p>VIII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales del personal académico como del administrativo se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.</p>

Reforma de 1992	<p>Artículo 3.- ....</p> <p>VI.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales del personal académico como del administrativo se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.</p>
Reforma de 1993	<p>Artículo 3.- ....</p> <p>VII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales del personal académico como del administrativo se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.</p>

Es importante precisar que la autonomía, es el derecho que las universidades e instituciones de educación superior tienen para crear sus propias estructuras normativas, dentro de las cuales, pueden señalar diversos medios que estimen conveniente para la consecución de sus fines de enseñanza e investigación en la esfera de la cultura, la ciencia y la tecnología, así como para integrar el elemento humano que desempeñe los cargos directivos y docentes y para la administración y el manejo de su patrimonio, sin ninguna intervención ajena.<sup>53</sup>

Los escasos avances logrados en materia jurídica, tal vez no logren resolver los problemas fundamentales a que se enfrenta la educación superior. En este sentido, se debe establecer con claridad que el Estado es el responsable del apoyo financiero a la educación media superior y superior.

<sup>53</sup> Burgoa Orihuela Ignacio Op. Cit. P. 445.

Finalmente, después de un largo proceso de reformas y adiciones constitucionales el texto actual del artículo 3º es el siguiente:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado 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.

I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por lo tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

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

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la

defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos;

III.- Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la Ley señale.

**IV.** Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

**V.-** Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

**VI.-** Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la Ley, El Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles

particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establece el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la Ley.

**VII.-** Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales del personal académico como del administrativo se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

**VIII.-** El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las

sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.<sup>54</sup>

Como podemos observar la intención del constituyente del 17 ha sido, en buena manera superada, de tal manera que del texto original se han mantenido sólo los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad. Sin embargo el problema actual del artículo 3º, es sin duda su cumplimiento, ya que factores económicos, políticos y sociales han impedido un desarrollo de la educación, acorde a la realidad del país.

Deseando que las reformas a futuro que se den de este importante precepto constitucional contribuyan a que la educación continúe siendo pública, de calidad y al alcance de todos y no se esté iniciando una política de privatización que será de consecuencias funestas para todo el pueblo de México.

---

<sup>54</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Secretaría de Gobernación - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1994 p.3

## CAPITULO IV

### **POLÍTICA EDUCATIVA DEL ESTADO MEXICANO (1988 -1994)**

#### **4.1 LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (1988-1994)**

Para abordar este capítulo es necesario ubicar el contexto en que se desenvuelve la Universidad; Luis Miguel Valdivia nos explica: "En primer término es importante destacar que la universidad constituye una institución superestructural, que forma parte de la sociedad civil en sentido gramsciano, es decir, es una parte del Estado ampliado (sociedad civil más sociedad política), cuya finalidad principal es la de contribuir a la hegemonía (dirección intelectual y moral ) del grupo social hegemónico.

Su meta esencial es del tipo cultural y científico, esto es, desarrolla un análisis riguroso y sistemático de las leyes fundamentales que rigen los fenómenos naturales y sociales, para ponerlos al servicio del hombre. Su misión es conservar el acervo cultural universal, transmitirlo y enriquecerlo con nuevos aportes, así como sistematizar una o varias concepciones del mundo y de la vida capaces de orientar y dar sentido a las actividades cotidianas de los hombres, sean éstas materiales o espirituales, inmediatas o futuras.

Además de la producción ideológica, filosófica, artística, etcétera, la institución forma intelectuales que cultivarán estas áreas del conocimiento humano, con fines prácticos aplicables en instituciones superestructurales, o bien para la búsqueda de

conocimientos nuevos e innovadores en la filosofía, en las ciencias, las artes, la historia, el derecho, etcétera.

La Universidad es un campo propicio para el trabajo y la formación de intelectuales que actuarán en la vida productiva y en las superestructuras, tanto de la sociedad civil como de la sociedad política (gobierno).

Desde el punto de vista político, su papel cultural la ubica en la confrontación por la dirección intelectual moral (legitimidad) y por el convencimiento (consenso) dentro del sistema de denominación de la clase dirigente, dominante y su contraparte subalterna.

Aunque la Universidad se ubique en las superestructuras, mantiene estrechos vínculos y relaciones con la base económica, éstas se dan principalmente a través de dos de sus funciones básicas: primeramente la docencia, en tanto formadora de recursos humanos aptos para la producción, desarrollando habilidades, destrezas y conocimientos técnico-científicos potencialmente útiles para la vida productiva. La formación de recursos humanos es un tema de suma importancia pues en él se cruzan problemas tales como la coherencia entre modelo de desarrollo económico, hegemónico y mercado de trabajo para los egresados; asimismo el dilema entre la formación profesional científica para el sistema y necesidades vigentes o para un futuro incierto y cada vez más complejo.

También implica una determinada jerarquización entre creadores intelectuales y científicos, cuadros medios y masas instrumentales en la división del trabajo. Una segunda función es la investigación en las ciencias básicas y aplicadas, en tanto dominio de las leyes de la naturaleza puede ser aprovechada para el desarrollo

social. En la actualidad se sostiene que la ciencia es una parte importante en el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad; en los países de mayor desarrollo se habla ya de un sector cuaternario de la economía, que influye en la transformación de la economía en base fundamental al desarrollo científico y tecnológico".<sup>55</sup>

De acuerdo a lo anterior, es manifiesta la importancia que en una sociedad determinada tienen sus universidades, pero también es importante contar con una base (educación básica) que aporte los elementos necesarios para lograr que esa educación superior sea de calidad.

El 31 de Mayo de 1989 El Presidente constitucional de lo Estados Unidos Mexicanos Carlos Salinas de Gortari dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo, documento programático en el que señala el rumbo del país en los siguientes seis años; En él se delineó la política educativa que seguiría en el transcurso de su gobierno: "El reto de la educación es de congruencia con el desarrollo nacional. Se debe por ello, elevar la calidad de los contenidos que transmite y la de los métodos que utiliza; vincular sus partes entre sí y con el aparato productivo; equipar y ampliar la infraestructura educativa, e incorporar a los padres de familia, a las comunidades y a los sectores en su desarrollo. Necesitamos acrecentar el aprecio por una cultura científica y tecnológica entre los mexicanos, en las escuelas y universidades, en las empresas, en los centros de investigación. Tenemos los talentos; démosles oportunidad de florecer. Contar con mexicanos educados, nacionalistas, aptos, sensibles a la cultura y solidarios es una gran tarea de la nación. Un magisterio

---

<sup>55</sup>Valdivia Santa María Luis Miguel, La Educación Superior en la Coyuntura Actual. Foro sobre Calidad, Productividad y Evaluación Académica en la UNAM. Ed. AAPAUNAM México 1991 P. 22

nacional renovado, mejor capacitado, con mejores condiciones de vida será, fiel a su tradición, la mejor plataforma de la educación en el futuro." <sup>56</sup>

Ya anteriormente, el 28 de Abril de 1988, el entonces candidato del PRI a la presidencia, dio a conocer un documento en el que señala las líneas generales de lo que sería la política educativa durante su sexenio. En el documento denominado *Diez puntos para la educación Superior* señala que se busca fortalecer y avanzar en los cambios que requieren estos centros de educación superior" a partir de dos premisas fundamentales: primero, absoluto respeto a la autonomía universitaria y segundo, reconocimiento de la obligación del Estado mexicano para promover una educación superior de calidad ante los retos que vive la nación".

A la luz de esas propuestas concretas para poner en práctica los postulados vertidos en el documento inicial (PND), así como los lineamientos establecidos en el Programa para la Modernización Educativa, surgen los lineamientos que definirían la política educativa del gobierno respecto a las Universidades: su exigencia de calidad, eficiencia, un marcado acento en la excelencia académica, el aumento del rendimiento y la productividad y muy especialmente también la generación de fuentes alternas de financiamiento para eliminar su dependencia exclusiva del Estado. Todo ello se dice, con miras a la satisfacción de necesidades sociales, entendidas en realidad como necesidades de producción para la reactivación del crecimiento económico y el mejoramiento de la vida de la población.

En ese mismo sentido, se puede resaltar que las contradicciones observadas en sexenios anteriores entre el nivel del discurso y la realidad concreta en la que opera

---

<sup>56</sup>Salinas de Gortari Carlos. Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. Ed. Talleres Gráficos de la Nación. México 1989. P. 25.

el sistema educativo nacional siguen vigentes. Sin embargo, tales contradicciones se agudizan cuando el discurso tecnocratizante se materializa en acciones que buscan redefinir las funciones de la educación y la estructura institucional de las escuelas en todo el sistema educativo nacional.<sup>57</sup>

Por otra parte, habría que recordar que la tecnocratización de la educación como una política más definida se inicia en la década de los setenta. Sin embargo, aspectos políticos del momento, obligan a postergar la aplicación de las acciones tendientes a la irrupción de criterios tecnocráticos para la orientación de las actividades universitarias. Por lo tanto el proyecto educativo para las universidades, tal como lo define el gobierno, se enfrenta a proyectos internos diversos y contradictorios que no alcanzan, por eso mismo, a expresar una oposición definida y organizada a las acciones o medidas impuestas por la política educativa oficial.

Los diversos problemas detectados en la educación superior, como son la baja calidad de la enseñanza, atribuida a la masificación de las instituciones, la deserción, ineficiencia terminal, desempleo y subempleo de egresados, concentración de matrículas en carreras tradicionales, etcétera, pretenden ser atendidos con la aplicación de medidas que en efecto están transformando a las instituciones de educación superior sin la participación de la comunidad universitaria en su conjunto.<sup>58</sup> Además "en la actualidad el 30 % de los 133 mil 343 profesores universitarios que hay en México no cuentan con título de licenciatura y que de ese total sólo 10% tiene maestría y el 2 y 4 por ciento doctorado y que ello contribuye a incrementar la deficiencia de la educación superior"<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Ruiz del Castillo Amparo. Política del Estado hacia la Educación Superior. Foro sobre Calidad, Productividad y Evaluación Académica en la UNAM. Ed. AAPAUNAM 1991 P. 54 - 55.

<sup>58</sup> Ruiz del Castillo Amparo. Op. cit. p. 59.

<sup>59</sup> Saldierna Georgina. "La Jornada" 23 de Julio de 1995 p 23.

Por otra parte, los apoyos económicos a las universidades fueron condicionados al resultado de las evaluaciones, a la determinación de no aumentar porcentualmente el subsidio otorgado por la federación, a la aplicación de programas de estímulos académicos, a la decisión de revisar programas y contenidos y carreras, a la reorientación de matrículas, etcétera, a diferencia de los sexenios anteriores, se ponen en marcha la transformación de la Universidad para la atención de necesidades productivas.

Ya anteriormente, pero con más ánimo a partir de 1994, las universidades del país enfrentan un triple desafío:

1. Responder a las exigencias derivadas de la globalización económica y la revolución científico-tecnológica, que demanda un cambio rápido y sustancial en el sistema nacional universitario de producción, adaptación y aplicación de conocimientos.
2. Proceder a la rearticulación de los intercambios universitarios México-EUA-Canadá, en donde la situación nacional muestra desventajas (en formación de ingenierías y ciencias; en formación de directivos para los nuevos imperativos de competitividad y eficacia; en programas de reciclamiento profesional; en generación de aplicaciones tecnológicas; en vinculación universidad-industria , etc.).
3. Finalmente, superar las limitaciones vigentes en el país en donde coexisten viejas necesidades insatisfechas (carencias de acervo científico e intelectual y de suficientes masas críticas de talento nacional) y problemas de inercia vegetativa en las universidades y en el sistema universitario nacional (que no

siempre han podido ofrecer respuestas oportunas suficientes a los reclamos de cambios).<sup>60</sup>

En efecto, las actuales circunstancias internacionales y nacionales demandan reformas universitarias sustantivas; sugieren la congruencia de instituciones renovadas, con un alto grado de plasticidad y excelencia académica, modernidad en sus formas de enseñanza, dinamismo en sus programas de estudio e investigación, amplia flexibilidad y competitividad económicas y con el entorno social. Para la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) se hace necesaria una reforma de la educación superior que debe consistir principalmente en promover la descentralización de la educación superior, fortalecer el federalismo educativo, mejorar la preparación del personal académico, aumentar los recursos económicos al sector, dar apoyo integral a los estudiantes de este nivel, modificar el marco normativo, fortalecer las economías institucionales y ampliar la oferta educativa.<sup>61</sup>

De hecho, un número importante de estados nacionales desarrollan hoy actividades convergentes al replantear sus sistemas universitarios, rompen las viejas ataduras que limitaban su eficacia y los ponen a la altura de las nuevas demandas de desarrollo. De la experiencia internacional se desprenden ciertos rasgos mínimos indispensables para las universidades, aplicables a las instituciones nacionales. Por un lado, innovaciones decisivas: dimensiones reducidas, incorporación dinámica de conocimientos, flexibilidad académica, versatilidad en la oferta de servicios, multimedia educativos, eficacia interna, vías de autofinanciamiento, atención a demandas culturales no cubiertas, apertura a la sociedad. Por el otro, apoyos a los

---

<sup>60</sup> Guevara Niebla Gilberto y Néstor García Canclini (coordinadores)., La Educación y la Cultura ante el Tratado de Libre Comercio, Fundación Nexos, Ed. Nueva Imagen México, 1992. p. 123.

<sup>61</sup> Saldierna Georgina. "La Jornada" 23 de Julio de 1995 p. 23

procesos que facilitan la calidad institucional: formación docente y directiva a un nivel intensivo, desarrollo con base en rigurosos sistemas de evaluación y planeación de actividades, flexibilidad administrativa, auténticos procesos de desconcentración y descentralización, vinculación interuniversitaria con los sectores productivos y con el sistema educativo en general.<sup>62</sup>

Por otra parte y en lo que se refiere a la Educación Básica la administración del presidente de la República Carlos Salinas de Gortari buscaba llegar a las siguientes metas para 1994:

**1º.** Transferir a los estados y municipios y a las delegaciones del Distrito Federal, los servicios de educación básica y normal, con su respectivo apoyo de recursos financieros, de plazas y de infraestructura institucional, que la Secretaría de Educación Pública asignará o entregará. La SEP conservará las más altas funciones normativas para formular los objetivos generales de estos niveles y tipos de educación, y los elementos comunes a nivel nacional en los planes y programas de estudio.

**2º.** Los estados y los municipios complementarán la formulación de sus planes y programas de estudio con elementos propios que pueden cubrir hasta el 50% de los contenidos de la educación básica.

**3º.** Las secretarías estatales de educación contarán con direcciones generales de educación básica, educación media y educación superior.

---

<sup>62</sup> Guevara Niebla Gilberto y Néstor García Canclini(coordinadores)., p. 124.

procesos que facilitan la calidad institucional: formación docente y directiva a un nivel intensivo, desarrollo con base en rigurosos sistemas de evaluación y planeación de actividades, flexibilidad administrativa, auténticos procesos de desconcentración y descentralización, vinculación interuniversitaria con los sectores productivos y con el sistema educativo en general.<sup>62</sup>

Por otra parte y en lo que se refiere a la Educación Básica la administración del presidente de la República Carlos Salinas de Gortari buscaba llegar a las siguientes metas para 1994:

**1º.** Transferir a los estados y municipios y a las delegaciones del Distrito Federal, los servicios de educación básica y normal, con su respectivo apoyo de recursos financieros, de plazas y de infraestructura institucional, que la Secretaría de Educación Pública asignará o entregará. La SEP conservará las más altas funciones normativas para formular los objetivos generales de estos niveles y tipos de educación, y los elementos comunes a nivel nacional en los planes y programas de estudio.

**2º.** Los estados y los municipios complementarán la formulación de sus planes y programas de estudio con elementos propios que pueden cubrir hasta el 50% de los contenidos de la educación básica.

**3º.** Las secretarías estatales de educación contarán con direcciones generales de educación básica, educación media y educación superior.

---

<sup>62</sup> Guevara Niebla Gilberto y Néstor García Canclini(coordinadores),. p. 124.

**4º.** Las direcciones generales de educación básica coordinarán, supervisarán y controlarán la labor de las direcciones municipales de educación, que a su vez coordinarán, controlarán y supervisarán las instituciones escolares de nivel básico (preescolar, primaria y secundaria) .

**5º.** Las direcciones generales de educación media y superior en los estados y en el Distrito Federal coordinarán las instituciones de educación media, normal y superior que cuenten con reconocimiento oficial por parte de la secretaría estatal de educación y no sean instituciones autónomas, libres o descentralizadas de los gobiernos federal, estatal o municipal.

**6º.** En cada municipio estará activo un Consejo Municipal de Educación, integrado por representantes del magisterio, de las asociaciones de padres de familia, de las instituciones de educación privada, de educadores e investigadores sociales de reconocido prestigio en el lugar o la región y de otras instituciones sociales interesadas en la educación. Estos consejos serán organismos de consulta obligatoria para la dirección municipal de educación básica; podrán autorizar propuestas específicas de carácter local para los programas educativos y el presupuesto de operación de la Dirección Municipal de Educación Básica.

**7º.** En cada estado funcionará un Consejo Estatal de Educación, integrado por representantes regionales del magisterio, de las direcciones municipales de educación, de las asociaciones de padres de familia, de las instituciones de educación media y superior (pública y privada), y de educadores o investigadores sociales especialmente designados por la secretaría estatal de educación. Este consejo será un órgano de consulta obligatoria para la definición de planes, programas y proyectos estatales de desarrollo educativo.

**8º.** Los consejos municipales y estatales de educación serán dotados con recursos suficientes de infraestructura que les permitan realizar estudios, investigaciones y consultas a los sectores interesados para el cumplimiento de sus funciones.

**9º.** Entre la SEP federal, las secretarías de educación y cultura de cada entidad y los municipios, habrá una clara distribución y delimitación de funciones normativas pero los órganos operativos de educación estarán ubicados en los estados y municipios.

**10º.** Las instituciones de educación superior (autónomas, libres y privadas con reconocimiento oficial de estudios) serán instituciones con personalidad jurídica propia, estarán exentas de impuestos, podrán administrar su propio patrimonio y serán responsables ante la comunidad o sector social al que sirven de la educación que imparten.

**11º.** Los índices de eficiencia, eficacia, calidad y relevancia de la educación pública iniciarán un repunte que podrá ser incrementado y sostenido por las políticas de desarrollo educativo a largo plazo.

**12º.** Los procesos de la educación formal se desarrollarán en estrecha articulación con otros procesos de educación no formal e informal y con procesos socioeconómicos y culturales más amplios.

**13º.** El sector educativo habrá establecido políticas compensatorias para la educación de los sectores marginados del campo y de la ciudad, especialmente para los pueblos indígenas. En estos pueblos se desarrollarán proyectos propios de

educación básica indígena, proyectos que se inicien en la lengua nativa y culminen con el aprendizaje del español como segunda lengua.

Ya en la primera mitad de 1995, solo algunos de estos objetivos se han podido llevar a cabo y se encuentran plasmados en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la Ley General de Educación, las cuales comentaré más adelante.

Por otra parte, a todos los retos y problemas de equidad, calidad y organización educativa, hay que añadir la omisión y el castigo presupuestario padecido por la educación pública. De por sí las tasas históricas de inversión educativa han sido inferiores a la recomendación internacional de un 8% del PIB para países en desarrollo. A esa insuficiencia histórica, los últimos años añadieron un severo recorte en términos reales del presupuesto educativo.

En este sentido hay que reconocer que son factores políticos, no educativos los que deciden en su mayor parte la asignación de recursos para el sector educativo. En las decisiones de asignación presupuestal imperan los mecanismos informales, las presiones, la complicidad burocrática y la negociación a puerta cerrada, caminos todos ajenos, a menudo contrapuestos, a los criterios técnicos que debieran regir en el sector. En el caso de la educación básica, el sindicato magisterial es el grupo de mayor presión. La intensidad de sus demandas tiende a convertir a la secretaría del ramo en la arena de un forcejeo político incesante entre el sindicato y las autoridades, más que en el instrumento de la gestión y la renovación educativa del país. En el caso de los niveles superiores, las presiones políticas y el forcejeo extra educativo se da entre gobernadores, autoridades del sector y sindicatos.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup>Guevara Niebla Gilberto, compilador. "La Catástrofe Silenciosa". Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1992. p. 20

#### **4.2 El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.**

Como República federal, integrada por estados libres y soberanos y por municipios libres, México ha requerido siempre apoyar su desarrollo educativo en la concertación y coordinación de políticas y acciones entre la Federación, los estados y los municipios.

El atraso relativo en los niveles de desarrollo de las instituciones educativas, rebasadas por los fenómenos de cambio social y carentes de trayectoria histórica; las tendencias y prácticas centralistas de carácter centenario en el ejercicio del poder ejecutivo federal, y la penuria de recursos financieros de los estados y municipios, hicieron que desde el principio de la época independiente se recurriera a medidas centralizadas para el desarrollo de la educación.

Paralelamente al desarrollo del sistema federal de educación, algunos estados de la República han logrado establecer sistemas educativos propios y todos cuentan con valiosas experiencias educativas que conviene aprovechar para un intercambio abierto, más participativo y democrático y menos dominado por costumbres y usos burocráticos que resultan incompatibles con el establecimiento de un Estado moderno.

El 9 de Octubre de 1989 se dio a conocer el Programa Nacional para la Modernización Educativa, que fue la respuesta gubernamental y de la sociedad a los retos que imponía en ese momento el mejoramiento del sistema educativo nacional: la descentralización, el rezago, el crecimiento demográfico, el cambio estructural, la

vinculación de los ámbitos escolar y productivo, el avance científico y tecnológico y aumentar los recursos de la educación.<sup>64</sup>

Posteriormente, el 18 de Mayo de 1992 se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), donde se propone una profunda reorganización del sistema educativo: el Ejecutivo Federal traspasa a los gobiernos estatales la conducción y operación de los sistemas de educación básica y normal. Se trata de una disposición que afecta los cimientos mismos del sistema y de sus organizaciones. El documento se refiere a puntos neurálgicos del sistema educativo y contiene un diagnóstico, propuestas concretas y un conjunto de implícitos que es importante esclarecer. El ANMEB es ante todo un documento que tiene un doble sentido: de pacto y de proyecto. En los dos sentidos la dimensión política es central y de ello se desprende una reflexión que no puede dejar de lado dos elementos estrechamente interrelacionados: los actores y los tiempos políticos.<sup>65</sup>

El ANMEB suscrito por el gobierno Federal, los gobiernos de los Estados y en Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) constituye por una parte, un pacto político inscrito en la larga tradición política corporativa de nuestro país. Pero el significado del pacto, además de dar nuevos contenidos a la vinculación entre la Federación y los estados y sobre todo a la alianza entre el Estado y el magisterio organizado, ha de visualizarse dentro de un proyecto que se presenta a sí mismo como animado por el propósito de modernizar al país en el contexto de la globalización de la economía mundial y por llevar adelante una reforma de Estado que lo haga más eficiente para que sin abandonar los principios

---

<sup>64</sup> SEP Programa para la Modernización Educativa, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989, P. 203.

<sup>65</sup> Loyo Aurora, "Actores y tiempos políticos de la modernización Educativa" El Cotidiano" UAM nov-dic, 1992 P.51.

de soberanía y de justicia social, cumplan adecuadamente con los requerimientos de la apertura comercial y la integración con los mercados norteamericanos.<sup>66</sup>

Este Acuerdo Nacional se concentra en la educación básica. Ésta comprende los ciclos fundamentales en la instrucción y formación de los educandos preparatorios para acceder a ciclos medios y superiores. En ellos se imparte el conjunto del conocimientos esenciales que todo ciudadano debe recibir. A las consideraciones, medidas y programas que contiene este acuerdo se ha añadido la educación normal, porque es la que capacita y forma el personal docente de los ciclos de educación básica.<sup>67</sup> En este contexto corresponderá a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública ha venido prestando, en cada estado y bajo todas sus modalidades y tipos, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, incluyendo la educación normal, la educación indígena y la educación especial. De igual manera se señalan las facultades y atribuciones que, respecto a la educación conservará el ejecutivo federal como son: vigilar el cumplimiento del artículo tercero, promover y programar la extensión y modalidades del sistema educativo nacional, formular para toda la República planes y programas de estudio para preescolar, primaria, secundaria y normal; además se reserva el derecho de conservar la dirección y operación de los programas estrechamente vinculados a la educación. En ese sentido el ejecutivo federal se compromete a transferir recursos

---

<sup>66</sup> Pescador Osuna José Ángel "El Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica" el Excelsior, sección Ideas, 19 de junio de 1992.

<sup>67</sup> Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Ed. del magisterio, México 1992 P. 43

suficientes para que los gobiernos estatales se encuentren en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio educativo.

Además, este Acuerdo Nacional, también implica la firman de convenios entre los gobiernos de los estados, el ISSSTE y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación con el fin de garantizar las prestaciones sociales de los trabajadores que se integran a los gobiernos de los estados.

Cada gobierno estatal por conducto de su organismo o dependencia competente, sustituirá al titular de la Secretaria de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporen al sistema educativo estatal. Asimismo, los gobiernos estatales, por conducto de la autoridad competente, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente los derechos laborales de los trabajadores antes mencionados. Los gobiernos estatales garantizarán que los citados derechos laborales serán plenamente respetados. Por su parte el ejecutivo federal queda obligado con la responsabilidad solidaria en los términos de ley. De igual modo, las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estatales, permanecerán vigentes y no sufrirán modificación alguna en perjuicio de ellos.<sup>68</sup>

En el mismo documento los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal.

---

<sup>68</sup>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Op cit. P. 47

suficientes para que los gobiernos estatales se encuentren en condiciones de elevar la calidad y cobertura del servicio educativo.

Además, este Acuerdo Nacional, también implica la firman de convenios entre los gobiernos de los estados, el ISSSTE y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación con el fin de garantizar las prestaciones sociales de los trabajadores que se integran a los gobiernos de los estados.

Cada gobierno estatal por conducto de su organismo o dependencia competente, sustituirá al titular de la Secretaria de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporen al sistema educativo estatal. Asimismo, los gobiernos estatales, por conducto de la autoridad competente, reconocerán y proveerán lo necesario para respetar íntegramente los derechos laborales de los trabajadores antes mencionados. Los gobiernos estatales garantizarán que los citados derechos laborales serán plenamente respetados. Por su parte el ejecutivo federal queda obligado con la responsabilidad solidaria en los términos de ley. De igual modo, las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social de los trabajadores que se incorporen a los sistemas educativos estatales, permanecerán vigentes y no sufrirán modificación alguna en perjuicio de ellos.<sup>68</sup>

En el mismo documento los gobiernos de los estados reconocen al Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores de base que prestan sus servicios en los establecimientos y unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal.

---

<sup>68</sup>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Op cit. P. 47

Por otra parte este acuerdo condensa algunos otros elementos relacionados con los retos actuales de la educación, la reorganización del sistema educativo que incluye el nuevo federalismo educativo y la nueva participación social; La reformulación de contenidos y materiales educativos; la revaloración de la función magisterial que se relaciona con la formación del maestro, la actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio, el salario profesional, la integración de un programa especial de vivienda, la carrera magisterial que no es otra cosa más que un escalafón paralelo al escalafón ciego y, finalmente el nuevo aprecio social al maestro.<sup>69</sup>

Finalmente es importante que entendamos al federalismo educativo como la forma de organización que articula la participación de la federación, gobierno de los estados y municipios en la educación, determinando competencias en cada uno.<sup>70</sup>

Como podrá observarse, el ANMEB es único en su género, ya que en él se conjuntan aspectos políticos, económicos, pedagógicos, laborales, de seguridad social y, que como en el caso de "el salario profesional magisterial", rompe con los "topes" que en ese momento, el gobierno mismo impuso a la clase trabajadora en general a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE).

En su momento, el ANMEB pareció ser la solución a los problemas que en ese momento aquejaban a la educación básica, sin embargo el transcurso del tiempo ha demostrado que han podido más los intereses particulares, la burocracia política, la centralización del poder y la toma de decisiones, que el ánimo de resolver la problemática de la educación. A tres años, cuatro meses de firmado el acuerdo y los

---

<sup>69</sup> Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Op cit. P. 49

<sup>70</sup> Gaytán Márquez Hildebrando, Cámara Pública. 2 de jul. 93. T. 56 H. 2. Versión estenográfica.

convenios respectivos, muchas de las buenas intenciones ahí plasmadas han sido incumplidas, ya sea por el cambio de administración en el ejecutivo Federal, ya en el estatal, por trabas o problemática de carácter sindical, por la crisis económica o simple y sencillamente porque ya se considera un proyecto inviable a la realidad social que actualmente vivimos.

### **4.3 La Reforma Constitucional y Legal.**

La reforma constitucional:

La presente Constitución - dice su artículo 135 - puede ser adicionada y reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.<sup>71</sup>

En efecto, el procedimiento previsto sobre el particular en el 135 constitucional contempla la posibilidad de modificar la Constitución a través de lo que se conoce como constituyente permanente: el Legislativo Federal (Congreso de la Unión) aunado a las Legislaturas de los Estados, por votación de los dos tercios del primero y de la mayoría de las segundas y que ello sea, precisamente, lo que ha ocasionado la manifiesta ligereza con las que han sido hechas no pocas de ellas; en que algunas de las que hasta la fecha se han emprendido sean hasta cierto punto inexplicables y que otras más hayan resultado notoriamente innecesarias y superfluas. De aquí, precisamente, de que el principio de reformalidad constitucional

---

<sup>71</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. P. 137

suponga, pues, en esencia la justificación de las motivaciones que lo implican; la necesidad de que toda reforma a la Carta Magna responda a un imperativo social.<sup>72</sup> Sin esta legitimación cualquier modificación que se introduzca a la Constitución no sería sino un mero pretexto para encubrir, tras la apariencia de una forma jurídica, todo propósito espurio, antisocial o demagógico.

Entre muchas y complejas reformas y adiciones que hasta hoy se han hecho a nuestra Constitución político - social, son tal vez las que particularmente se han realizado al artículo tercero algunas de las de mayor trascendencia y significación; cinco han sido, hasta ahora, las que ha sufrido el texto original de este precepto constitucional: la primera de ellas, apareció publicada en el Diario Oficial el 13 de Diciembre de 1934, dio el carácter socialista a la educación que se había establecido laica desde 1917; y propugnaba, entre otras cosas, por formar en los educandos "un concepto racional y exacto del universo y de la vida"; la segunda apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, en esta reforma se suprimió la redacción de 1934 para devolverle un poco el espíritu original; La tercera: del 9 de Junio de 1980 fue adicionada una nueva fracción VIII, corriéndose el orden de la antigua VIII, que desde entonces pasó a ser la IX.<sup>73</sup> La cuarta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Enero de 1992 y consistió principalmente en derogar la fracción IV, reformar la fracción I para pasar a ser fracciones I y II, se recorren en su orden las actuales fracciones II y III para pasar a ser III y IV, respectivamente, y se reforma además esta última. Finalmente, en la última reforma publicada en el Diario Oficial el 5 de Marzo de 1993, se suprime la última parte de la fracción III y se reforma la fracción V; se adiciona en el primer párrafo la educación secundaria como obligatoria, en

---

<sup>72</sup> Sayeg Helú Jorge Op. Cit P. 732.

<sup>73</sup> Sayeg Helú Jorge Op. Cit P. 735.

consecuencia a esta reforma, se hace, además, una modificación a la fracción I del artículo 31 constitucional.

#### La reforma Legal:

La educación se concibe como el proceso formativo del ciudadano por excelencia, dicho proceso implica no solamente un acto contenido de información actualizada, también contiene elementos tan importantes como la conciencia social, el amor a la patria, la identidad nacional y el respeto a los demás miembros de la sociedad, es decir, implica el desarrollo integral de las facultades individuales y sociales de un ser humano.

Desde su estructura la Ley General de Educación, publicada el 13 de Julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, aborda principios filosóficos constitucionales, federalismo y equidad, proceso educativo, participación social, educación que impartan los particulares, información, actualización y apoyo al maestro. Sin embargo, desde su aprobación ha causado diversas opiniones: por un lado, se contemplan aspectos muy positivos como la reafirmación del laicismo, la gratuidad y la obligatoriedad. Pero por otro, adolece de una línea directriz propia, lo que casi la convierte en un manual de procedimientos para la descentralización educativa, como si la administración del sistema educativo fuera la razón única para una nueva ley en esta materia. Además, por no contemplar en su articulado a la educación media superior, superior y a la investigación científica no debería titularse "Ley General de Educación" sino Ley "General de Educación Básica y Normal".

Por otra parte, hablamos de tres aspectos importantes que se destacan en la Ley; primero, el federalismo educativo, segundo, la modernización de la educación básica y, tercero, la repartición entre las obligaciones del Estado y los particulares en

materia educativa, y es un principio ordenador: la eficiencia administrativa, en condiciones de eficacia educativa y equidad social. Sin embargo se aprecia que en realidad se puede estar implementando un nuevo modelo educativo; que dejará en manos de los particulares papeles importantes del Sistema Educativo Nacional, que asigna a la educación un carácter mercantil y que impide que ésta tenga un efecto distinto al que ha tenido en décadas anteriores.

Hay otras observaciones que se pueden hacer a la Ley General de Educación, que en unos aspectos se queda corta con respecto a la problemática actual y en otros esta limitada a la sola interpretación de la autoridad, por ejemplo: con referencia al artículo 3º de la ley, se establece que el Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar los niveles preescolar, primaria y secundaria; se excluye la educación media superior y superior, la cual se retoma en el artículo 9o. que a la letra dice: "Además de impartir educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros o bien por cualquier otro medio - frase nueva - todos los tipos y modalidades educativas, incluida la educación superior. Según lo anterior, entendemos que el Estado mexicano busca desentenderse de la educación media superior y superior, se debe establecer con claridad su responsabilidad con respecto al apoyo financiero de la educación media superior y superior y la garantía de que toda la educación que imparta el Estado será gratuita, incluyendo los centros de educación media superior y superior.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup>Centeno Ávila Javier. Revista Quórum, Instituto de investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, año II, N° 18. México 1993. P.45 - 46.

Dentro de este contexto, se hace notable la ausencia de una normatividad en la educación media superior y superior, la cual señala en el artículo primero, que se regulará por las Leyes que rigen a dichas instituciones. Lo que norma fundamentalmente esta Ley es la educación básica y la educación normal. Considero que es importante aspirar a que todos los mexicanos tengan educación básica, la cual es naturalmente el cimiento de todo un sistema educativo, pero también debemos aspirar a impulsar una nación con educación superior.

En el artículo 7º se establecen únicamente objetivos hacia el individuo , pero se suprimen todos aquellos que tienen que ver con una orientación social de la educación. Se exalta el individualismo, se suprime lo que tiene que ver con la solución colectiva de los problemas, con el enfoque a la Nación.

En los artículos 13 y 14 el Estado Federal se reserva la facultad de elaborar planes y programas de estudio, pero no hay en la ley ningún artículo que señale quién, qué autoridad, qué institución, debe planificar la educación en México. ¿El Estado Federal, o la entidad federativa, o el municipio? ¿Quién va a decir dónde se tienen que construir las escuelas superiores para formar los científicos que necesitamos?.

En lo que se refiere al artículo 15 otro aspecto que es importante destacar es el relacionado al otorgamiento de facultades educativas del municipio. En ese sentido es importante considerar que el municipio no debe tener carácter de autoridad educativa y no debe tener la posibilidad de prestar directamente el servicio educativo; pero no en función de que no haya municipios capaces de tener en sus manos esta responsabilidad, sino de la realidad económica de la gran mayoría de municipios. Esta obligación o derecho, debe ir acompañada de una reforma fiscal que fortalezca la economía de los municipios.

En el artículo 20 se señala que "las autoridades educativas en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros". En este sentido la visión errónea de las autoridades deja fuera la participación de los profesores, siendo que ellos son los que conocen las necesidades y requerimientos de la educación.

Dentro de los artículos 68 a 73 aparece otro punto que es importante mencionar y es el relativo a los Consejos Escolares propuestos, ya que tiene un lejano antecedente en el proyecto de ley para crear la Secretaría de Educación Pública, enviado al Congreso por José Vasconcelos en 1920. La propuesta de entonces hablaba de: "Un sistema de gestión democrático y participativo basado en una red de consejos escolares y municipales que confluyen en un consejo federal de educación pública con amplias facultades no sólo consultivas, sino resolutivas. Sin embargo, estas instancias fueron consideradas por Narciso Bassols\* como espacios de manejos sindical y no de contribución pedagógica, por ello de hecho los suprimió. Existe, además, el riesgo de que los Consejos Escolares se conviertan en órganos burocráticos y corporativos y que se utilicen para legitimar decisiones gubernamentales más que para incorporar verdaderamente a los sujetos sociales en la tarea educativa. Al otorgar a los Consejos escolares la atribución de procurar la obtención de recursos adicionales, se abren las puertas para que los gobiernos Federal, Estatales y Municipales, se desentiendan de sus responsabilidades hacia la educación y justifiquen ineficiencias.

---

\* Secretario de Educación Pública (1932 - 1934), junto con Luis Enrique Erro sentó las bases de lo que sería el Instituto Politécnico Nacional, y entre sus mayores logros se cuenta la reorganización de la enseñanza primaria y de la educación rural.

Por lo que se refiere a los artículos transitorios, entre otros aspectos importantes se contempla: La abrogación de la Ley Federal de Educación del 29 de Noviembre de 1973; la Ley del Ahorro Escolar del 7 de Septiembre de 1945; la Ley que establece la Educación Normal para profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo del 20 de Diciembre de 1963; la Ley Nacional de Educación para Adultos del 31 de Diciembre de 1975; además de las diversas disposiciones que se opongan a la citada Ley.

En el artículo cuarto se señala el proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica - incluyendo la indígena - y especial. Este proceso se llevará al cabo en los términos y fechas que se acuerde con la representación sindical.

En el artículo sexto las autoridades competentes se obligan a respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y a reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro.

Finalmente, mantener algunos otros aspectos ambiguos y sin especificar, así como generar posibilidades de continuar con rezagos y desequilibrios sociales y regionales, sin especificar pisos presupuestales y compromisos de federalización presupuestal, serían los riesgos más evidentes de esta ley.

#### 4.4 PROSPECTIVA GENERAL\*\*

Para el año 2000 se espera que la población de México sea poco menos de cien millones de personas. Entre 1995 y 2000 habrá aproximadamente 1.8 millones de nuevos habitantes.

Los grupos de edad que reflejan la demanda escolar de educación básica (entre seis y once años para primaria, y entre doce y catorce para secundaria) sigue un patrón marcado también por la disminución de la fecundidad. La población en edad de primaria asciende a poco más de trece millones de niños, con una tasa de crecimiento actual prácticamente nula, que comenzará a tornarse negativa para 1996. Así el monto señalado parece ser la demanda histórica más alta a la que tendrá que hacer frente la impartición de la educación primaria. La población en edad de instrucción secundaria asciende a 6.3 millones y sigue una tasa de crecimiento casi nulo. A partir del año 2000 se espera que comience a disminuir gradualmente en números absolutos. Se estima que la mayor demanda histórica de atención de este grupo se alcanzará en el año 2000.<sup>75</sup>

Con vistas al siglo XXI, México necesita un sistema nacional de educación superior más dinámico, mejor distribuido territorialmente, más equilibrado y diversificado en sus opciones profesionales y técnicas y, sobre todo, de excelente calidad.

---

\*\* La trayectoria de la prospectiva viene del porvenir hacia el presente, rebasando la proyección exclusiva de tendencias para diseñar y construir alternativas que permitan el acercamiento progresivo al futuro deseado. Así el propósito de la prospectiva es "preparar el camino" para el futuro, adoptándolo como objetivo (deseable y posible). La prospectiva, además de permitir e impulsar el diseño del futuro, aporta elementos muy importantes al proceso de planeación y a la toma de decisiones, ya que identifica peligros y oportunidades de determinadas situaciones futuras, además de que permite ofrecer políticas y acciones alternativas, aumentando así el grado de elección. Miklos Tomás y Tello María Elena. "Planeación Prospectiva" Ed. Limusa. México 1994. P. 56 y 57.

<sup>75</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000. Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México 1995. P. 80

La educación media superior y superior requiere de personal académico bien calificado; implica una formación integral que prepare hombres y mujeres responsables, críticos y participativos; exige planes y programas de estudio pertinentes y flexibles, que ofrezcan contenidos relevantes para la vida profesional y técnica. Una educación de calidad también significa fortalecer la capacidad de investigación que permita comprensión de los problemas nacionales, contribuya al progreso del conocimiento y ofrezca opciones útiles y realistas para el avance de México.<sup>76</sup>

El gasto nacional en ciencia y tecnología es muy modesto como proporción del PIB, de 0.3 por ciento, y la contribución del sector privado a ese gasto es particularmente reducida; alcanza sólo una quinta parte del total, en tanto que en otros países llega a ser de entre 50 y 70 por ciento. Existe una vinculación muy limitada entre las universidades y los centros de investigación con el aparato productivo. La coordinación interinstitucional es también reducida. No existe una estrategia precisa para conocer y asimilar la tecnología disponible en otros países, no ha arraigado la visión de que el esfuerzo tecnológico local y la importación de tecnología son procesos complementarios y no competitivos entre sí.<sup>77</sup>

Si a lo anterior sumamos la falta de infraestructura a que en estos tiempos están llegando las universidades, Agosto de 1995, ( de los 224 000 estudiantes que solicitaron su ingreso a escuelas de bachillerato y nivel superior de la UNAM en Julio de 1995, sólo 72 000 lograron lugar.<sup>78</sup>) nos daremos cuenta que el problema va más allá de lo estimado.

---

<sup>76</sup> Poder Ejecutivo Federal, Op Cit. P. 87 - 88.

<sup>77</sup> Poder Ejecutivo Federal, Op Cit. P. 156.

<sup>78</sup> Diario Reforma. Agosto 9 de 1995. P. 5b.

La educación media superior y superior requiere de personal académico bien calificado; implica una formación integral que prepare hombres y mujeres responsables, críticos y participativos; exige planes y programas de estudio pertinentes y flexibles, que ofrezcan contenidos relevantes para la vida profesional y técnica. Una educación de calidad también significa fortalecer la capacidad de investigación que permita comprensión de los problemas nacionales, contribuya al progreso del conocimiento y ofrezca opciones útiles y realistas para el avance de México.<sup>76</sup>

El gasto nacional en ciencia y tecnología es muy modesto como proporción del PIB, de 0.3 por ciento, y la contribución del sector privado a ese gasto es particularmente reducida; alcanza sólo una quinta parte del total, en tanto que en otros países llega a ser de entre 50 y 70 por ciento. Existe una vinculación muy limitada entre las universidades y los centros de investigación con el aparato productivo. La coordinación interinstitucional es también reducida. No existe una estrategia precisa para conocer y asimilar la tecnología disponible en otros países, no ha arraigado la visión de que el esfuerzo tecnológico local y la importación de tecnología son procesos complementarios y no competitivos entre sí.<sup>77</sup>

Si a lo anterior sumamos la falta de infraestructura a que en estos tiempos están llegando las universidades, Agosto de 1995, ( de los 224 000 estudiantes que solicitaron su ingreso a escuelas de bachillerato y nivel superior de la UNAM en Julio de 1995, sólo 72 000 lograron lugar.<sup>78</sup>) nos daremos cuenta que el problema va más allá de lo estimado.

---

<sup>76</sup> Poder Ejecutivo Federal, Op Cit. P. 87 - 88.

<sup>77</sup> Poder Ejecutivo Federal, Op Cit. P. 156.

<sup>78</sup> Diario Reforma. Agosto 9 de 1995. P. 5b.

En el ámbito económico, en el mes de diciembre de 1994, la Nación sufrió una fuerte y abrupta devaluación de la moneda, la elevación sustancial de las tasas de interés y la severa reducción del nivel de reservas y del flujo de capitales hacia nuestro país. A partir del 9 de marzo de 1995 el gobierno de la República implementó el "Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica".

En este programa se propone medidas relacionadas con la política fiscal; estabilización de los mercados y política cambiaria y monetaria; apoyo a los hogares a las empresas pequeñas y medianas y al sistema bancario y política salarial y desarrollo de programas sociales. Entre otras, las medidas que impone el citado programa son: el gasto programable disminuirá en 9.8 por ciento en términos reales con respecto a 1994, lo que significa una reducción adicional del 4.7 por ciento en términos reales en relación con la meta originalmente prevista en el Acuerdo de Unidad. Esta adecuación se concentrará en el gasto corriente. En particular, el gobierno reducirá sus cuadros administrativos, eliminará programas no prioritarios, se congelarán plazas vacantes. Además, se incrementó el IVA del 10 al 15%, así como aumentaron diversos bienes y servicios.<sup>79</sup>

Lo anterior implica una reducción en el gasto presupuestal de 1.6 del PIB para el ejercicio 1995, con respecto al presupuesto original, lo cual impacta directamente en el presupuesto educativo para este año, y sus consabidas consecuencias para los sucesivos.

---

<sup>79</sup> Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica La Jornada, suplemento "Perfil de la Jornada" Marzo 10 de 1995.

Debido al insuficiente crecimiento económico, México se enfrenta a un problema muy grave de desempleo y de empleo de baja productividad, tanto en el campo como en la ciudad, la población no tiene acceso suficiente a ocupaciones bien remuneradas en el sector formal de la economía.

La recuperación económica, de acuerdo a cifras oficiales, empezará a repuntar a partir de 1996, cosa que se antoja muy difícil ya que las condiciones de recuperación no son del todo favorables y los problemas siguen aumentando.

Aunado a lo anterior es necesario reconocer la esencia de la crisis política que hace ver que el sistema político mexicano, ya no garantiza estabilidad; el presidencialismo, el corporativismo, el partido único y el juego político de una supuesta "oposición", se están tambaleando, ya no garantizan gobernabilidad. Los partidos políticos han sido rebasados por organizaciones sociales más combativas y los estallidos sociales están a la orden del día.

Como podemos observar este sombrío panorama hacen poco viable la posibilidad de que México enfrente el siglo XXI con una educación de calidad y una cobertura total en sus diversos niveles. A esta difícil situación por la que atraviesa el país en general y la educación en particular la respuesta del gobierno es débil, ambigua y difusa, ya que carecen de mecanismos concretos que marquen la líneas a seguir para una solución satisfactoria, a través del PND se propone "una cruzada permanente por la educación, fincada en una alianza nacional en que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de diversos grupos sociales. Debemos - continua - movilizar nuestra capacidad para hacer concurrir las voluntades de los gobiernos Federal, estatales y municipales, y lograr una amplia participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y

el conjunto de la sociedad. La educación será una altísima y constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables".<sup>80</sup>

Los planteamientos a las soluciones deben ser más concretos, ya que si no se puede solucionar el problema de la noche a la mañana, por lo menos es necesario establecer los mecanismos necesarios para evitar que el Sistema Nacional de Educación se siga hundiendo. Mientras tanto hay que procurar que nuestra educación se articule con la sociedad civil a la que sirve, a través de una participación orgánica de sus diversos sectores, como lo exige el proceso de creciente democratización en que estamos empeñados. El Estado deberá, por una parte, recuperar su poder de rectoría educativa superando las incursiones de las instancias sindicales que a veces desbordan sus cauces legítimos y, por la otra, abrir nuevos espacios de interpelación y decisión a los padres de familia, grupos organizados, sectores productivos y otras instancias sociales a quienes la educación. debe, en justicia, dar cuenta de su desempeño.<sup>81</sup>

Se debe hacer un gran esfuerzo para que en los próximos años la educación en México alcance la altura de los requerimientos que le plantean los procesos productivos, sujetos éstos a acelerados cambios tecnológicos en el contexto de una economía sumamente heterogénea. En el fondo, la respuesta de la educación a las exigencias del empleo están condicionadas a su incorporación a la "revolución de las inteligencias", fenómeno planetario que nos afectará profundamente - en lo económico y en lo cultural - durante las décadas siguientes. Para aliviar, en parte el deterioro educativo es necesario, también, en estos momentos, elevar

---

<sup>80</sup> Poder Ejecutivo Federal, Op Cit. P. 87 - 85.

<sup>81</sup> Guevara Niebla Gilberto, compilador. Op. Cit. P.26.

substantialmente el presupuesto educativo para acelerar la realización adecuada de, por lo menos, cuatro objetivos:

- 1) la elevación de la calidad educativa de la educación primaria, que elimine las desigualdades;
- 2) la recuperación salarial del poder adquisitivo del magisterio;
- 3) un impulso sustancial a la investigación científica y tecnológica;
- 4) un esfuerzo importante para abatir el rezago educativo.

Por otra parte, solucionar el problema de la equidad implica modificar las pautas de asignación de los recursos educativos de manera que las oportunidades de educación se distribuyan con mayor equidad entre grupos de ingresos, entidades federativas, regiones y el medio rural y urbano, así como buscar una mejor distribución de los recursos entre los distintos niveles y modalidades de educación teniendo en cuenta que, antes que nada, debe asegurarse para todos una educación básica y de calidad. Además, se deben orientar los recursos de la Federación hacia las entidades más deprimidas para lograr un equilibrio en las finanzas educativas, lo anterior aunado al decidido impulso de una amplia reforma fiscal que permitan aumentar los recursos monetarios destinados a educación en los estados y municipios. Finalmente es necesario lograr que la programación de recursos sea integrada, es decir, que los recursos destinados a personal, operación e inversión se asignen de manera que converjan en tiempo, espacio y tipo.

En resumen, la educación mexicana atraviesa por una grave crisis cuyas implicaciones hacia el futuro son más graves aún. México no será capaz de enfrentar los desafíos de las nuevas circunstancias mundiales, en particular el reordenamiento cultural y productivo de la revolución tecnológica, ni podrá responder a las exigencias internas de una organización social más democrática y equitativa si antes no resuelve en profundidad su crisis educativa.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** El sometimiento ha sido la característica esencial en el desarrollo histórico de la sociedad universal, el cual se ha manifestado en diferentes vertientes; así tenemos por ejemplo, el uso de la fuerza represiva, el sometimiento a través de la ignorancia, o en su caso la privación del acceso a la educación más elemental. Tal es el caso de las polis griegas, de las civitas romanas que sustentaron su progreso en la esclavitud.

**Segunda.-** Del mismo modo el imperio azteca actuó en consecuencia con los matzahuales y los españoles en la Nueva España con los indios. Este sometimiento ha prevalecido a través del tiempo y en la actualidad, la política educativa implementada por el Estado mexicano, parece estar dirigida para que los sectores más desprotegidos de la sociedad permanezcan en la ignorancia, o posean sólo una educación mínima elemental para garantizar una mano de obra abundante y barata.

**Tercera.-** A partir de las reformas constitucionales de 1992, en materia de educación pública, se amplían las posibilidades de una mayor incursión de los particulares incluyendo al clero en la impartición de la educación. Esta medida se puede interpretar como una intención del Estado Mexicano para iniciar una privatización paulatina del Sistema Educativo Nacional.

**Cuarta.-** Si bien es cierto que el Estado debe preservar la rectoría en materia educativa, es necesario que esta rectoría vaya acompañada de una sólida base jurídica, ya que hasta el momento la reforma constitucional al artículo tercero, la promulgación de la Ley General de Educación y por último la implementación del

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, resultan aún demasiado dispersos.

**Quinta.-** No se ha consolidado un marco normativo definitivo para llegar de manera consensada al establecimiento de un conjunto ordenado y articulado que de respuesta a los fines socio educativos que reclama la sociedad en general.

**Sexta.-** Hasta estos momentos, los cambios realizados han estado sujetos a políticas coyunturales más que a consideraciones propiamente educativas.

**Séptima.-** En nuestro sistema, sigue privando el centralismo y el papel preponderante del poder ejecutivo, por lo que muchas de las transformaciones pendientes, dependen de la voluntad discrecional del poder centralizado.

**Octava.-** Los problemas centrales que enfrenta el Sistema Educativo Nacional son la falta de una política educativa coherente y acorde a la realidad social, su baja calidad, la desarticulación y desconexión entre sus distintos subsistemas y el bajo nivel académico de su profesorado, entre otros. Además, la mayoría de las instituciones educativas todavía tienen programas y esquemas elaborados hace algún tiempo y aunque ciertamente han estado sujetos a revisiones, el problema es que no se han adecuados a la dinámica del momento.

**Novena.-** Para mejorar la calidad de la educación, tanto a nivel básico como a nivel superior, es necesario un elevado financiamiento.

**Décima.-** En un Estado donde priva una política que escatima recursos en la educación, se generan costos mayores, no sólo de carácter económico, sino también políticos, sociales e históricos.

**Décima primera.-** Hasta ahora la política educativa implementada por el Estado Mexicano, sólo ha profundizado las desigualdades sociales y culturales del pueblo mexicano y ha evidenciado las graves deficiencias del Sistema Educativo Nacional.

**Décima Segunda.-** La planeación educativa en el Estado Mexicano carece de una visión prospectiva, tanto en el aspecto jurídico como en el aspecto financiero y de equidad. Es necesario contar con elementos y mecanismos más efectivos que articulen de manera eficiente la planeación educativa, a fin de coadyuvar en la solución de la problemática que seguirá enfrentando a futuro el Estado Mexicano a través del Sistema Educativo Nacional.

## BIBLIOGRAFIA

1. Akzin, Benjamin. **"Estado y Nación"**. Editorial. Fondo de Cultura Económica. México, 1987.
2. Basave Fernández del Valle Agustín. **"Teoría del Estado"**. Editorial Jus México, 1988.
3. Bobbio Norberto, **"Estado Gobierno Y Sociedad"**. Editorial Fondo De Cultura Económica, México, 1989.
4. Burgoa, Ignacio, **"Derecho Constitucional Mexicano"** Editorial Porrúa, México 1973.
5. Burgoa Ignacio, **"Las Garantías Individuales"**. 23a edición. Editorial Porrúa, México 1991.
6. Carpizo, Jorge **"La Constitución Mexicana De 1917 "** Coordinación De Humanidades D.G. de Publicaciones. Editorial UNAM. México 1973.
7. Cassirer Ernest, **"El Mito Del Estado"**, Editorial Fondo De Cultura Económica, México 1985.
8. Centeno Ávila Javier. **"Revista Quórum"**, Instituto de investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, año II, N° 18. México 1993.

9. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Secretaría de Gobernación - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1994.
10. Cue Cánovas Agustín. **"Historia Social y Económica de México 1521-1854"**, Editorial Trillas, México 1976.
11. Del Palacio Alejandro. **"Del Estado De Derecho Al Derecho Del Estado"**, Editorial Leega, México 1988.
12. Del Vecchio Giorgio, **"La Justicia"**, revista mensual, Facultad de Derecho, tomo XXVI, N° 451.1968.
13. **Diario de los debates**. 15a Sesión Ordinaria celebrada la tarde del sábado 16 de diciembre de 1916.
14. Fayt S. Carlos **"Derecho Político"**. Vol. I. Editorial Depalma, Buenos Aires. 1988.
15. Figueiras Tapia Leonardo. Coordinador. **"Calidad, Productividad y Evaluación Académica en la UNAM"**. Centro de Análisis Político Sindical. Editorial AAPAUNAM. México 1991.
16. García Maynes Eduardo, **"Introducción Al Estudio Del Derecho"** Editorial Porrúa, México 1972.
17. González González María de la Luz, **"Valores del Estado en el Pensamiento Político"**. Facultad de Derecho. Editorial UNAM México, 1994.

18. González Pedrero Enrique, "**La Cuerda Floja**". Editorial Fondo De Cultura Económica, México 1987.
19. González Ramírez Manuel, "**La Revolución Social De México**" Tomo I Y II Editorial Fondo De Cultura Económica, 1974.
20. Guevara Niebla Gilberto, compilador. "**La Catástrofe Silenciosa**". Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1992
21. Guevara Niebla Gilberto y Néstor García Canclini (coordinadores), "**La Educación y la Cultura ante el Tratado de Libre Comercio**", Fundación Nexos, Editorial Nueva Imagen México, 1992.
22. García Icazbalceta, "**Biografía Mexicana del Siglo XVI**", Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1954.
23. Heller, Herman. "**Teoría Del Estado**" .Editorial Fondo De Cultura Económica, México 1961.
25. Lajous Alejandra. Coordinadora. "**Manual de Historia del México Contemporáneo 1917- 1940)**" Instituto de Investigaciones Históricas. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México 1988.
26. Loyo Aurora, "**Actores y tiempos políticos de la modernización Educativa**". El Cotidiano" UAM nov-dic, 1992.

27. Luque Feregrino Ernesto, "**Crónicas De Un Pensamiento**", Editorial Congreso De La Unión, 1994.
28. Montejo Zendejas Daniel, "**Derecho Político Mexicano**", Editorial Trillas México, 1991.
29. Ovilla Mandujano Manuel, "**Teoría Del Derecho**" Copy Off Set 1985.
30. Pantoja Morán David, "**En torno a una Teoría del Estado**". Lecturas de Sociología y Ciencia Política por Jorge Sánchez Azcona Compilador. Editorial UNAM, México, 1980.
31. Pescador Osuna José Ángel "**El Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica**" "Excélsior", sección Ideas, 19 de junio de 1992.
32. Pérez Carrillo Agustín, "**Introducción Al Estudio Del Derecho**" Textos Universitarios, Editorial UNAM. México, 1978.
33. Poder Ejecutivo Federal, "**Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000**". Editorial Talleres Gráficos de la Nación, México 1995.
34. "**Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica**". La Jornada, suplemento "Perfil de la Jornada" Marzo 10 de 1995.
35. Rousseau Juan Jacobo "**El Contrato Social**" Editorial Porrúa, México 1977.

36. Salinas de Gortari Carlos. Presentación del "**Plan Nacional de Desarrollo 1988 - 1994**". Editorial Talleres Gráficos de la Nación. México 1989.
37. Sayeg Helú Jorge, "**El Constitucionalismo Social Mexicano**" La Integración Social de México 1808-1988. Editorial Fondo De Cultura Económica. México 1993.
38. Secretaría de Educación Pública. "**Programa para la Modernización Educativa**". Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.
39. Secretaría de Educación Pública. "**Ley General de Educación**". Poder Ejecutivo Federal, México, 1993.
40. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. "**Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica**". Editorial del magisterio, México 1992.
41. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. "**Diez Propuestas Para Asegurar la Calidad de la Educación Pública**". Editorial del Magisterio, México 1995.
42. Ulloa Bertha. "**Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917**". Tomo VI El Colegio de México. México 1988.
43. Vaillant, George C. "**La Civilización Azteca**" , Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1979.