

00821
25



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA



TESIS

Descentralización y Planeación del Presupuesto Público
Propuesta para el Fortalecimiento del Federalismo Mexicano.

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA
Roberto Castillo Castro

DIRECTOR DE TESIS: Lic. Francisco Jesús Ramírez Mendoza

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F., SEPTIEMBRE DEL 2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A



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.

Dedicatorias:

"A Dios"

Porque puso en mí la semilla de la tenacidad,
la fortaleza y la fe.

"A Nancy"

Por su amistad y cariño, por enseñarme que no debemos darnos por vencidos;
que hay que esforzarse para cumplir las metas establecidas.

"A mis hijas Karina y Dannee"

Quienes han sido el motivo de mi superación.

"A mi madre, en su memoria"

Quién me dio la vida, mujer de inagotable fuente de amor y
sabiduría.

"A mi padre"

Por ser mi consejero y mi mejor amigo; por todos los valores
que en mí fomentó.

"A la Universidad Nacional Autónoma de México"

Por permitirme crecer en ella y alcanzar una de las metas más difíciles de mi vida.

"A mi asesor Francisco Jesús Ramírez Mendoza"

Por todos los consejos aportados durante la elaboración de la tesis.

"A todos los profesores universitarios"

Porque me transmitieron su experiencia y conocimiento

Agradezco de manera especial al Lic. Ernesto Schettino Maimone, al Biólogo Daniel Gleasson Galicia, al Arq. Héctor Herrera León y Vélez, a Rolando Ramírez Thomé, a las señoras Elvia Castillo Herrera y Martha González Pérez y al Lic. Ángel Carlos Hernández Vargas.

A todos ellos, gracias

INDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO I.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	6
CAPÍTULO II.- FORMACIÓN HISTORICA DEL FEDERALISMO MEXICANO.	13
II.1.- LA INDEPENDENCIA.	
II.2.- LA REFORMA.	
II.3.- LA REVOLUCION.- FEDERALISMO Y EDUCACIÓN.	
II.4.- LA POST-REVOLUCION.-FEDERALISMO Y CENTRALIZACIÓN.	
II.5.-NEOLIBERALES Y TECNOCRATAS.-PROGRAMAS DESCONCENTRADOS Y DESCENTRALIZADOS.	
CAPÍTULO III.- MARCO TEORICO DE LA INVESTIGACION.	43
-FEDERALISMO.- FEDERALISMO FISCAL Y FEDERALISMO EDUCATIVO.	
-CENTRALISMO EDUCATIVO.	
-DESCONCENTRACION EDUCATIVA.	
-DESCENTRALIZACION FISCAL Y EDUCATIVA.	
-PLANEACION FISCAL Y PLANEACION EDUCATIVA.	
-PRESUPUESTO PUBLICO DE GASTOS Y EGRESOS.	
CAPITULO IV.- MARCO NORMATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y FISCAL.	57
-ARTICULO 3º. CONSTITUCIONAL.	
-ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL.	
-LEY DE COORDINACION FISCAL.	
-LEY GENERAL DE PLANEACION.	
-LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.	
-FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACION BASICA Y NORMAL.	
CAPITULO V.- HACIA UNA REFORMA AL FEDERALISMO EDUCATIVO Y FISCAL.	75
-REFORMA DEL ESTADO.	
-REFORMA A LOS SISTEMAS FISCALES Y EDUCATIVOS.	
-DESCENTRALIZACION DEL PRESUPUESTO PÚBLICO LOS SISTEMAS FISCAL Y EDUCATIVO.	
-OPERATIVIDAD DEL RAMO 33.	
CAPITULO VI.-CONCLUSIONES.	85
ANEXOS.	87
BIBLIOGRAFÍA.	

Introducción.

El objetivo de esta investigación es hacer la propuesta para la descentralización del presupuesto público en el sector educativo, con base a una Reforma Fiscal o Hacendaría que sirva para generar recursos para el fortalecimiento del sistema educativo estatal y municipal, que a su vez controle el rezago y el retraso formativo.

Así mismo contemplar los elementos Jurídicos establecidos en el Artículo 3º. y 124 Constitucional con miras a una Reforma del Estado y en materia educativa genere un crecimiento equilibrado con justicia, equidad e igualdad social.

Por eso el consolidar el Sistema Educativo Nacional permitirá establecer las condiciones para el acercamiento entre el gobierno federal, estatal y municipal.

El federalismo y la educación habrán de desempeñar un papel importante el desarrollo social y político, de su organización y planeación presupuestal dependerá que se lleven a cabo los proyectos de vinculación y programas de inversión nacional y extranjera.

Otra característica del presente estudio y análisis, radica en establecer de manera histórica y documental el desarrollo del Federalismo en México y de manera paralela la vinculación y consolidación de los procesos de desconcentración y descentralización nacional que se presentaron durante el intercambio de gobiernos para combatir los problemas de pobreza extrema, marginación, analfabetismo y escasez de seguridad social en los estados y municipios.

Por otro lado, señalar el sistema educativo en el desarrollo de esta investigación se debido al problema que se ha manifestado por durante años y en el cual el gobierno federal no ha podido controlar en eficiencia y calidad.

Los gobiernos federales, estatal y municipal deben invertir en la educación sus localidades como una alternativa para su desarrollo de su región, el abandono, la marginación y la migración están propiciando que aumente la pobreza y la apatía para resolver las necesidades básicas de la sociedad en general.

El excesivo crecimiento del estado y del gasto corriente ha permitido que los objetivos de la política social establecida en nuestra Constitución se vean violados, limitados o abandonados.

En este sentido, por ejemplo, la Maestra Yolanda De los Reyes (1996) señala que el estado esta obligado a asumir nuevas prácticas oficiales en la adecuación de sus instituciones que también se ven afectadas por el crecimiento del sector público en áreas no estratégicas para el desarrollo, pero sin descuidar la corresponsabilidad con la sociedad.

La centralización del gobierno federal, particularmente la Secretaría de Educación Pública comenzó a reconocer sus límites y a producir efectos distintos y a veces contrarios a los de la desconcentración educativa planteada, debido a su crecimiento estructural en los estados y municipios y la falta de recursos producto de sus ingresos fiscales.

Los problemas financieros por el enorme gasto corriente y el burocratismo fomentado por los funcionarios federales y estatales, propicia que se acelerare aún más el abandono y la deserción escolar, que sumado al rezago y el retraso educativo nacional, profundiza la marginación y la migración de la población urbana y rural a las principales capitales del país.

Otro efecto que se manifestó durante el proceso de "descentralización educativa" fue la oposición que actualmente enfrenta el gobierno federal por el efecto burocrático interno que presenta la estructura de la Secretaría de Educación Pública y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, quienes exteriorizan su preocupación por considerar que en el transcurso de la descentralización, está rompiendo las organizaciones enquistadas en el liderazgo y control político de la secretaria y el magisterio.

El Investigador Bernardo Klinksberg (1999) comenta que una de las principales oportunidades de la transformación positiva del estado en los países en desarrollo se haya en la descentralización de servicios sociales respecto de las regiones y municipios, debido a que actualmente numerosos países están poniendo en funcionamiento procesos administrativos descentralizadores de sus recursos humanos para determinar el futuro regional y quitar la responsabilidad al estado sobre su funcionamiento y desarrollo.

En México, por ejemplo, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (1993), el proceso descentralizador permitió vigilar las políticas educativas todavía centralizadas en los estados y municipios; el estado sólo suministró la utilización de los recursos humanos y financieros, no así la estructura del presupuesto público asignado por el gobierno federal, a través del Congreso de la Unión, se observo que de ser una descentralización eficiente, paso a considerarse una desconcentración deficiente, administrativa y burocrática.

En esta etapa, la descentralización se refuerza a partir del decreto por parte de Ejecutivo para establecer un proyecto denominado el Nuevo Federalismo (1995-2000), sin embargo, la estructura centralizada de la SEP y del SNTE no permitieron el avance y logros de los objetivos señalados en el plan; el federalismo al término del periodo del Presidente Ernesto Zedillo no se pudo concretar en su totalidad los objetivos.

En este contexto, el ejecutivo federal, en el marco de una Reforma Fiscal del Estado, que debe promover iniciativas para transformar la Constitución y de Leyes Sectoriales que el Congreso de la Unión le corresponde discutir, modificar y aprobar, con el fin de favorecer al sistema educativo nacional, como una alternativa a largo plazo para fortalecer el desarrollo regional.

Puesto que las nuevas directrices del Estado aparentan ser realizables para el país en general; resulta importante preguntarse ¿Cuál es el papel del estado en el desarrollo educativo en esta etapa de modernidad de las instituciones públicas?, ¿Cuál ha sido el efecto social del limitado presupuesto público en los estados y municipios?, ¿Cuál ha sido el beneficio social que el estado ha adquirido por la desconcentración y no por la descentralización?, ¿Cómo ha sido el papel del estado para combatir la pobreza extrema y la marginación a través de la educación?, ¿Cuáles son los beneficios y los costos que se obtienen al instrumentar una real planeación descentralizada en la educación pública? Y ¿Cuál es el alcance del federalismo ante las políticas neoliberales del estado?

Por lo anteriormente señalado el presente trabajo esta estructurado de la siguiente manera:

El Primer Capitulo, plantea el problema que se ha desarrollado durante el proceso de desconcentración y descentralización que el gobierno federal ha instrumentado en el sistema educativo y la forma en que ha enfrentado las dificultades para combatir y controlar el rezago y el retraso educativo, la marginación, la desigualdad social.

El Segundo Capitulo, parte de la Formación Histórica del Federalismo Mexicano, plantea su expansión y desarrollo en sus diferentes etapas históricas y la forma en que se da el debate sobre la centralización, desconcentración y la descentralización en el sistema educativo y su consolidación al federalismo, así mismo el desempeño de las políticas fiscales aplicadas.

El Tercer Capitulo define el Marco Teórico de la Investigación sobre el estudio de los sistemas de gobierno que se han presentado durante el desarrollo del debate de los proyectos centralizadores educativos y la

desconcentración a la federalización descentralizadora del sistema educativo.

El Cuarto Capítulo, desarrolla el Marco Normativo en México, el cual establece el alcance jurídico sobre el sustento y obligación que adquiere el gobierno federal, los estados y los municipios al formar parte del crecimiento y desarrollo del sistema educativo nacional

El Quinto Capítulo, se refiere a la propuesta concreta de descentralizar el presupuesto público como una alternativa para llevar a cabo la Reforma del Estado que incluya de manera prioritaria la Reforma Educativa y Fiscal, y conformar el federalismo mexicano.

Capítulo I.- Planteamiento del Problema.

Fueron diversas las estrategias en materia de política social que dieron origen al actual sistema educativo en México y fue durante su desarrollo histórico que en algunos casos se enfocó hacia preferencias y posiciones centralistas debido a la diversidad de posturas y tendencias que dieron origen en 1917 a la Constitución Mexicana.

En medio de esta divergencia de Leyes surgió la obligatoriedad de la Educación en su Artículo 3º y a partir de ese momento el Estado ha tratado de desarrollar armónicamente considerables esfuerzos para llevar a la práctica este precepto.

La educación es un factor fundamental para promover la incorporación plena de los individuos a la vida social, económica y política del país.

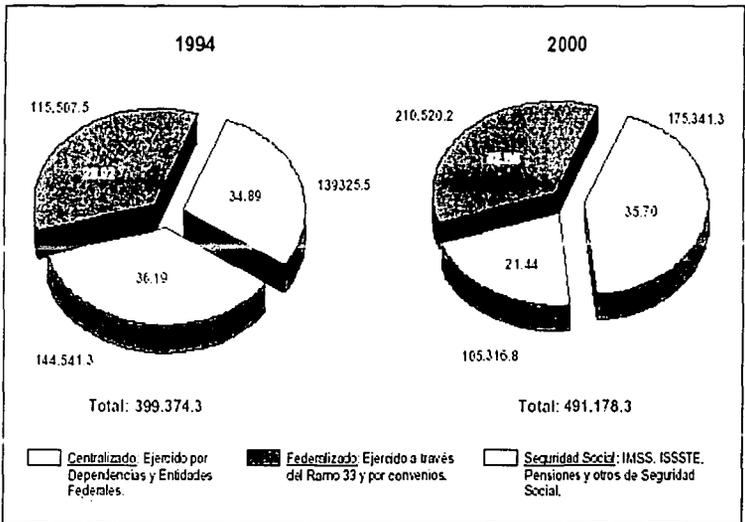
También es clave para desarrollar las facultades de las personas y su potencial en los diversos ámbitos de la vida, así como para adquirir las capacidades y conocimientos que requieren para el desempeño de actividades productivas adecuadamente remuneradas.

Como ningún otro componente del desarrollo social, la educación ejerce una acción directa para atenuar las disparidades sociales y contribuir tanto a la formación de los ciudadanos, como a la conformación de una sociedad más justa, más participativa y más democrática.

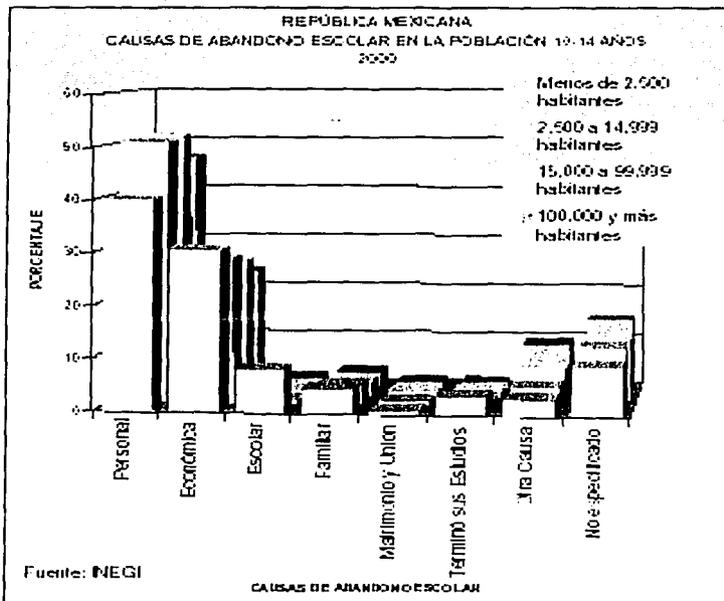
Sin embargo, en la actualidad no ha sido suficiente o aún más ha demostrado incapacidad para cubrir la demanda educativa en el país, debido sobre todo a la centralización en la decisión de darle continuidad a los proyectos, al manejo de las políticas administrativas, a la asignación y distribución de los recursos financieros, a su estructura burocrática y al radicalismo sindical que opera en el magisterio.

El sistema centralizado de la SEP comenzó a reconocer sus límites y a producir efectos distintos y a veces contrarios a los de la desconcentración y la descentralización, debido a su crecimiento estructural en el Distrito Federal y en los estados, el descuido y marginación fueron dando cauce a diversos problemas sobre seguridad social en los municipios.

Gasto Social y Gasto Federalizado
(millones de pesos del 2000)



Se desarrollaron problemas financieros de forma alarmante, debido entre otras cosas, al déficit fiscal, al excesivo gasto corriente y al burocratismo fomentado por la SEP y las Secretarías de Educación en los Estados; propiciando que ascendiera aún más el abandono, la deserción escolar, el rezago y el retraso educativo y la ampliación de la marginación y la migración municipal.



Esta situación ha propiciado, entre otras cosas, que el deterioro educativo sea más rápido e ineficiente.

Hubo esfuerzos recientes muy importantes de desconcentrar el sistema educativo por parte del ejecutivo federal, pero los desacuerdos políticos terminaron de bloquear el proyecto diseñado para combatir la pobreza y lograr la equidad e igualdad.

Simultáneamente, la burocracia se sobrepuso al aspecto social, los recursos económicos y financieros contribuyeron a limitar las funciones y actividades del proyecto desconcentrado.

Fueron varios los programas que surgieron posteriormente, dando origen al llamado Programa para Superar la Pobreza; nuevamente la estrategia, no se cumplió, por la inadecuada instrumentación de un plan nacional educativo,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

debido a que el proyecto federalizador no pudo realizarse en los términos absorbentes propuestos por algunos gobiernos de los estados.

Los problemas continuaron y cada vez más graves de lo que podría parecer a primera vista; el retraso y el rezago educativo acumulado al paso del tiempo y su limitación para llevar a cabo estratégicamente su organización propicia que la estructura educativa de los estados y municipios ya no funcionen debido a la burocracia local.

La desigualdad educativa acelera esta posición respecto a lo que manifiesta el gobierno federal estadísticamente; "el garantizar a sus habitantes condiciones de vida adecuadas", por el contrario, genero complejos problemas sociales y urbanos, dejando una secuela de desempleo, marginación, migración, pobreza e inseguridad

Por ejemplo, la marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; ésta se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios.

Por lo tanto el índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.

La centralización federal y local como se ha observado presenta una notoria pérdida del control y de dinamismo económico en las regiones poniendo en riesgo su sustento y la estabilidad social, la visible existencia de estados pobres contra estados ricos.

En las economías donde el mercado desempeña un papel cada vez más determinante en la asignación de los recursos escasos, el ingreso monetario determina las capacidades para adquirir bienes y servicios.

Como se comprenderá, los rezagos y las deserciones del sistema educativo definen situaciones sociales excluyentes; además, el Artículo 3º. Constitucional establece el acceso a la educación básica como un derecho de los mexicanos.

Sin duda la mayor intensidad de la marginación social, derivada de la falta de participación en el sistema educativo, se registra en la población que carece de los conocimientos que pueden adquirirse en el primer nivel de la

educación básica, cuya desventaja se acentúa entre los adultos. A estas consideraciones, los indicadores de educación que reflejan los rezagos más significativos, así como la población en mayor desventaja -Cuadro 1-

- Porcentaje de la población de 15 años o más que es analfabeta;
- Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa.

Cuadro 1

Tipo de subgrupo	Total	Nivel de escolaridad (en %)				
		May. 2006	06	06/10	10	May. 2010
Adultos	241.1	37.4	37.1	37.0	37.0	37.0
Masculino	126.0	38.6	37.6	37.6	37.4	37.4
Femenino	115.1	36.2	36.5	36.4	36.6	36.6
Medio	11.0	37.0	37.0	37.0	37.0	37.0
Papa	11.7	37.0	37.0	37.0	37.0	37.0
Muy bajo	24.7	37.0	37.0	37.0	37.0	37.0
Sin información	1.1	37.0	37.0	37.0	37.0	37.0
Enfrentados	144.7	13.0	14.1	13.9	13.8	13.8
Masculino	75.5	12.1	13.3	13.1	13.0	13.0
Femenino	69.2	13.9	14.9	14.7	14.6	14.6
Medio	10.9	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
Papa	11.3	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
Muy bajo	16.1	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
Sin información	0.0	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0
Beneficiarios por primaria	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Masculino	15.3	30.3	26.7	6.7	1.1	0.0
Femenino	17.1	65.3	60.1	51.1	20.7	1.0
Medio	10.9	17	17.0	10.7	33.0	4.7
Papa	12.1	17	17	15	13.4	14.0
Muy bajo	16.1	17	17	15	13	14.0
Sin información	0.0	17	17	15	13	14.0
Beneficiarios por lenguaje	100.0	13.1	24.2	15.9	33.4	17.0
Masculino	100.0	45.1	40.9	6.7	1.1	0.0
Femenino	100.0	19.1	30.7	27.7	15.7	16.0
Medio	100.0	15	14.6	24.5	33.8	17.7
Papa	100.0	17	17	15	13.4	14.0
Muy bajo	100.0	17	17	15	13.4	14.0
Sin información	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota:

Se refiere al municipio de Nicolás Ruiz Jiló en Chuapay, el cual no presenta información para calcular el índice de analfabetismo.

Fuente: Estimaciones de ICGA con base en el Censo General de Población y Vivienda 2010.

**TESIS CON
FALLA DE OPINIÓN**

Esto significa que la obra educativa bajo el esquema centralizado o de expansión desconcentrada actualmente ha sido un fracaso; en su momento, es cierto, trajo muchos beneficios para el sistema educativo y para el país, es decir, se requiere invertir en la educación municipal.

Con relación a las privaciones que padece la población derivadas del rezago educativo, llama la atención que la incidencia del analfabetismo en las nueve entidades federativas con grado de marginación alto se ubica entre 8 y 15 por ciento, cuando el promedio nacional es de 9.5 por ciento.

Los porcentajes de la población de 15 o más años de edad que no terminaron la primaria se sitúan entre 32 y 40 por ciento, en particular llama la atención el caso de Michoacán, donde 40 por ciento de la población de esas edades no terminó la primaria, porcentaje que supera el rezago educativo en Hidalgo y Veracruz, que son entidades con grado de marginación muy alto (Anexo A).

Por otro lado, falta la planeación educativa local para que la liberalización de la enseñanza y la profesión docente sea el impulsó hacia la reforma de los planes, programas y métodos de enseñanza que actualmente requiere el país como: mejorar salarios, condiciones de trabajo de los maestros, impulsar el cambio social y difundir una cultura cívica básica y uniforme alrededor del Federalismo Educativo.

Este problema se ha observado palpablemente en ciudades como el Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Zacatecas, Aguascalientes, Michoacán, San Luis Potosí y Durango donde la concentración del poder y la pobreza, ha limitado el desarrollo y vinculación del sistema educativo hacia la población.

Los gobiernos estatales y municipales no estaban garantizando a partir de 1992 el funcionamiento del proyecto educativo establecido por el gobierno federal, esta poniendo en duda el objetivo principal de la descentralización señalada en el proyecto del Nuevo Federalismo, el cual consistía en exigir a los gobiernos estatales y municipales a disminuir la desigualdad social y el retraso educativo.

El crecimiento del gasto corriente de la Secretaría de Educación Pública y de las Secretarías de Educación de los Estados no sólo había reducido la capacidad de control y autocorrección administrativa y técnica, sino también la proporción de recursos presupuestales y por lo mismo, la vigilancia que las autoridades educativas ejercían sobre sus empleados era cada vez más endeble.

El presupuesto cada vez mayor, pero al mismo tiempo era menor la libertad que la secretaría tenía al disponer del mismo y destinarlo a la expansión y el mejoramiento de los servicios educativos.

Al margen de cualquier acuerdo con las autoridades estatales y municipales, el estado monopoliza las disposiciones políticas, económicas, financieras y educativas proyectadas a las regiones; Por citar un ejemplo, el incremento persistente a las Aportaciones Presupuestales en Educación en el Ramo 33.

Al respecto, no han aprobado normas que impulsen el desarrollo regional y municipal, o formen instrumentos e instituciones necesarias para lograr que los objetivos plasmados en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal.

Otro factor muy importante que presenta la centralización educativa, se refiere al déficit fiscal, que limita en crecimiento a la demanda del acceso a otros niveles educativos y la carencia de mayores opciones, el flujo educativo se detiene y limita el avance de las áreas productivas locales, situación que influye sobre el ingreso económico de la población.

Por esta razón y por la política instrumentada por el gobierno federal, los estados y municipios han abandonado su responsabilidad social, dando como resultado la elevación de los costos de los servicios educativos, sin que mejore su calidad.

La importancia de promover el replanteamiento en la política social del estado, permitirá consolidar al sistema educativo para que la descentralización real del presupuesto público local sea la base para generar nuevos instrumentos administrativos que los estados y municipios requieran para ser más eficientes y autónomos.

El restablecer la garantía universal y permanentemente del Artículo 3º Constitucional, dentro de los derechos sociales básicos y sustentados en instituciones sólidas y con presupuesto adecuado a las necesidades de la población, significará la consolidación municipal y el fortalecimiento del federalismo Mexicano.

Capítulo II.- Formación Histórica del Federalismo Mexicano.

El estudio del surgimiento y evolución del federalismo y la educación en México se debe considerar en dos fases; el histórico-político y el jurídico-social.

De acuerdo a la primera fase, orienta y analiza los antecedentes ideológicos que han determinado la gestación del federalismo, así como las modalidades que ha tenido en nuestra vida pública.

La segunda fase, examina la naturaleza misma del régimen federal como forma estatal ya implantada sobre principios y reglas constitucionales y sociales.

Al respecto diversos autores señalan la importancia del federalismo en México, algunos objetivamente y otros de manera subjetiva al profundizar acerca de su origen; los primeros, desde el punto de vista jurídico y del derecho positivo y los segundos, lo plantean de acuerdo a las ciencias sociales y su interrelación con la economía.

Sin embargo, ambas posiciones coinciden de alguna manera sobre su fortalecimiento y su replanteamiento; apoyan la teoría de que el estado mexicano esta obligado a cambiar su política social, respecto a los estados miembros, para darle continuidad y evolución al proyecto establecido durante 1995 al 2000 y detectar sus carencias y defectos de aplicación y superarlos de manera efectiva, con planes perfectamente diseñados.

Es en este sentido que el Maestro Jorge Carpizo (2001), manifiesta que la unidad del estado es la Constitución, siendo la norma suprema, no-solo crea a la federación y a las entidades federativas sino les dice que pueden hacer estas, y a su vez dentro del margen legal de su competencia podrán imponer contribuciones y recursos para satisfacer sus necesidades prioritarias y las reglas para que funcionen sus poderes públicos.¹⁾

Otro análisis que se plantea es el del Maestro David Colmenares (2002), quien retoma el aspecto social, en el sentido de que el federalismo es una institución política y jurídica; es una forma de organización intergubernamental, de integración de los diversos órdenes de gobierno, es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado, en un sistema federal no puede haber soberano y nadie tiene la última palabra, el éxito del

¹⁾ Carpizo Jorge; Federalismo en Latinoamérica; Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. P. 79-85

Sistema federal del gobierno en la actualidad depende de las condiciones históricas de cada región del país. 2)

De esta manera cuando hay decisión para dar vigencia al federalismo, es básico dar cauce a los mecanismos jurídicos para que la descentralización presupuestal, que unida a la democracia moderna, permita consolidar un nuevo proyecto de estado.

El Maestro Zorrilla Martínez (2000) considera que el tema de la descentralización real en cierto sentido debe ser una respuesta, una correspondencia, y una reciprocidad a la sociedad contrastada, diversa y plural, que sea además participativa y que integre a los diferentes organismos que forman el federalismo mexicano. 3)

Otras ideas han sido objeto de atención en el sentido que manifiestan que el Federalismo tiende a erradicar el divorcio que aun subsiste entre los factores reales de poder y la Constitución escrita, situación que conlleva a una vida institucional que da cabida a la centralización acentuada del estado.

El desarrollo del federalismo en México, se ha manifestado por décadas por intereses políticos como Centralista, lo cual ha provocado en nuestros días que los proyectos y programas de desarrollo educativo del país se limiten y en ocasiones se abandonen, dejando en estado de indefensión a las regiones y municipios. 4)

Es importante identificar cada una de las causas que dieron lugar al movimiento federalista, en nuestra historia y bajo esta temática sustraer los elementos más significativos y relevantes que dieron lugar al planteamiento del presente trabajo.

2) Colmenares Páramo, David; Retos del Federalismo Fiscal Mexicano. Comercio Exterior. Vol. 49, No. 5, México, Mayo de 1999. P. Internet. 2-10.

3) Zorrilla Martínez Pedro; Instituto Nacional de Administración Pública, Números 63-64, Julio-Diciembre, 1985, pp.17-27.

4) Procurando Entender. Revista Vuelta, Suplemento Extraordinario, México, Núm. 207, Febrero del 2002. P. 17

Los movimientos indígenas, obligaron a los corregidores y alcaldes a constituir el municipio y que estuviera conformado por autoridades judiciales y gubernamentales, los regidores eran nombrados en forma independiente al resto de los funcionarios locales, solo el alcalde mayor estaba facultado para asistir a las reuniones del cabildo, con esta estructura se logro bloquear todas las inconformidades que se dieron al margen del sistema.

Durante el periodo comprendido de 1782 a 1786 se introdujeron poderes a la administración virreinal central hacia las provincias y localidades e instruyeron a los superintendentes amplios mandos en materia financiera, económica, educativa y militar; además se buscó con la implantación del Sistema de Intendencias la participación de la población en los asuntos comunales, mediante la introducción de procuradores síndicos.

Con esta idea se pretendió organizar el municipio con las reformas borbónicas y limitar los intereses de los antiguos grupos, como el hecho de que el cargo de regidor fuera hereditario y con la introducción de seis regidores honorarios, estos a su vez nombrarían a los nuevos funcionarios municipales. 5)

Esta nueva condición política y social estimuló las medidas implantadas por los borbones para que chocaran con los intereses de las elites novohispanas que sistemáticamente se oponían a las políticas de liberalización, lo cual provocó el inicio de las insurrecciones de la población indígena y los reclamos sobre los programas económicos, políticos y educativos.

II.1.- La Independencia.

Las constantes luchas y reclamos hacia el gobierno imperialista y monárquico de la corona española, por parte de los liberales no se hicieron esperar debido a las nuevas condiciones centralistas del poder que se manifestaban antes del inicio de la independencia.

Con los liberales, se convierte en bandera de partido en 1810, encabezada por Miguel Hidalgo y José María Morelos y Pavón, de manera precisa desde la proclamación de la independencia nacional, la vida pública del país trató de impulsarse por dos corrientes: la derivada del ideario insurgente y la proveniente de las innovaciones políticas ya introducidas en España y que se consagraron en la Constitución de Cádiz en 1812.

5) Idem.

Se reconoce una institución política, como fue la diputación provincial, que puede conceptuarse como el germen del federalismo en México, en particular en el Capítulo llamado "Del Gobierno Político de las Provincias y de las Diputaciones Provinciales.

En 1812 Miguel Ramos Arizpe eleva a rango de Constitución Gaditana los niveles provincial y municipal del gobierno como una alternativa frente al excesivo centralismo económico del virreinato, que afectaba sobre la política social, en el ramo educativo.6)

Miguel Ramos Arizpe está considerado como el "Padre del Federalismo en México", debido al extenso memorial que dirigió al congreso español, describe minuciosamente las condiciones geográficas, históricas, políticas, educativas y económicas de las provincias de la colonia, llamadas "Provincias de Oriente", cuestionaba todo aquello que significaba centralización gubernamental, denuncia los defectos del régimen y la represión.

El historiador Antonio Amino ha propuesto la hipótesis de que la Independencia fue producto de una revolución aristocrática con bases territoriales, que forzó la autonomía de las oligarquías regionales y para 1821 esta se consumó ante la conformación del Congreso Constituyente, con Agustín de Iturbide en el poder; fue el primero en crear una monarquía constitucional y la formación de una república centralista, generando controversia y descontento entre las diferentes regiones del país, obligando a Iturbide a disolver el congreso y eliminar la posición de sus representantes de apoyar las iniciativas referentes a la enseñanza.

Después de la Independencia en México, surgieron diversas formas de liderazgo, sustentadas en múltiples actores sociales; lo anterior propició la formación de alianzas regionales articuladas por las elites y los notables locales, cuya importancia fue haber constituido un instrumento de unificación en un momento en que el poder central no estaba en condiciones de dar cohesión a un país fragmentado, en este sentido, proliferaron caudillos liberales, conservadores y realistas, que utilizaron su capacidad para movilizar clientelas. 7)

6) Reza Saldaña Alberto.-Centro Nacional de Desarrollo Municipal.-Secretaría de Gobernación. México. 2001. P. 49-60

7) Poder legislativo. Centro de Informática Legislativa del Senado de la República. Gobierno Federal México. 2000. P. 157-222.

II.2.- La Reforma.

En 1823 y 1824, se elabora el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, como resultado de la eliminación del Plan de Ayala, y los Tratados de Córdoba, además se establecieron los lineamientos para conformar el Estado Mexicano, con la creación de la Primera Constitución de los Estados

Unidos Mexicanos, y a partir de este año se empieza de manera formal a tratar el tema del Federalismo; con la idea de Ramos Arizpe, al emitir su voto a favor del sistema de república federal.⁸⁾

La Constitución de 1824, reservó a los gobiernos de los estados y municipios la potestad de establecer toda clase de establecimientos educativos por medio de sus respectivas legislaturas.

La creación de la junta federal, el reglamento provisional y la sublevación Santa-Anna en Veracruz, fueron las causas que desconocieron a Iturbide como emperador y proclamaron la república.

Esta situación, abrió la puerta al federalismo, al pronunciarse varias provincias en contra de Iturbide, entre ellas Oaxaca, Puebla, Guanajuato y Michoacán, adhiriendo a sus respectivas diputaciones, previas deliberaciones sobre la conveniencia de su adopción.

El Maestro Jorge Carpizo (2000), menciona en su libro sobre federalismo en Latinoamérica que en el año de 1824, se aprobó el acta constitutiva de la federación mexicana, que en su Artículo 5º, adoptó la forma de gobierno federal y en el Artículo 7º. Enumeró los estados de la federación; la Constitución ratifica el orden federal hasta 1835, en que el congreso se declaró investido de poderes y cambió la forma unitaria de gobierno con la expedición de las siete leyes de 1836, de carácter centralista.⁹⁾

Con el Congreso de 1824, se logró la consolidación del federalismo, con Ramos Arizpe y Andrés Quintana Roo al inscribir el texto del Acta Constitucional, en el cual especifica que la república es una federación que unía a los estados libres y soberanos y es obligación del gobierno instruir las formas de educación que requiere la sociedad.¹⁰⁾

En el mismo año se alcanzó expedir el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", por ello es insostenible la tesis que considera artificial la creación del sistema federal en nuestro país.

8) Hernández Alicia y Falcón Román: Historia y Gráfica, Hemeroteca ANUIES. Julio-Diciembre de 1997. P.57-84.

9) Carpizo Jorge. Federalismo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.2000. P.73-80.

10) Martínez Almazán, Raúl. Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, INAP. México. 1996. P.17.

En 1833, Valentín Gómez Fárías, Presidente Provisional de la República, creó la Dirección Instrucción de Pública para el distrito y los territorios federales, cuyas funciones eran, entre otras, las de nombrar profesores, reglamentar la instrucción y elegir los libros de texto. 11)

Al asumir la Presidencia de la República en 1834, Santa-Anna sustituyo la Dirección General por una Junta Provisional integrada por los rectores de los colegios y universidades de aquella apoca, su objetivo era militarizar la educación.

En 1834, se presentan levantamientos antifederalistas, sin embargo, el congreso de la unión no permitió que se pusieran obstáculos a su política liberal; por otra parte, Antonio López de Santa Anna, el 31 de Marzo de ese año, con actitud autoritaria da por terminado el periodo extraordinario de sesiones, justificando su proceder en nombre de la paz y como una manera de evitar la anarquía nacional, ordena la clausura de los centros culturales y escuelas de los indígenas. 12)

En este año, a través de las llamadas "Bases Constitucionales" o la "Siete Leyes" se inauguro el régimen centralista, concedieron a las junta departamental la facultad de expedir las leyes relativas a la educación y el establecimiento de las escuelas de primeras letras, quedando a cargo de los ayuntamientos las escuelas pagadas por el fondo común.

El Macetro Emilio Robasa (1995), menciona que en el mismo año, surgen las llamadas Siete Leyes o Constitución Centralista, la cual pretende establecer un sistema de gobierno republicano, representativo y popular conformado por cuatro poderes; el ejecutivo, el legislativo, el judicial y el conservador.

Este último controlaba a los tres primeros; además propuso una división territorial establecida en departamentos cuyos gobernadores serían designados por el gobierno central, dejando a un lado la anterior división geográfica y política por estados, consideraban que la educación no era necesaria por considerarla manipuladora de las mentes enfermas de poder. 13)

11) Barragán, José, El Pensamiento Federalista Mexicano: 1824, Universidad del Estado de México/Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Serie: Estudios y Análisis, México, 1983. P. 43-60.

12) Poder Legislativo. LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados. Gobierno Federal. México. P.132

13) Robasa Emilio y Caballero Gloria, Mexicano esta es tu Constitución, SEGOB. Gobierno Federal México.1995. P. 76-210.

La implantación del Régimen Central mediante la Constitución de 1836, degrada nuestra vida pública y socavó las vidas de la nación, el nuevo régimen da pie para que Texas se Independice y para que Yucatán se separe de la República Mexicana.

Estos hechos provocaron la respuesta de los partidarios del federalismo, para instaurar el imperio de la Constitución de 1824; aparecen levantamientos durante lo que reconsidera la etapa más caótica de nuestra historia: la que comprende la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales.

La proclama del federalismo frente al centralismo fue formulada magistralmente por José María Luis Mora en 1837, al vincularlo con la lucha entre la marcha política del progreso, la educación y la marcha política del retroceso, las cuales evidenciaban a la vez, el afán por conseguir o impedir la unidad civil de la nación.¹⁴⁾

En 1838, frente a las críticas al centralismo del congreso conservador, perdería la mayoría representativa al cobrar importancia el sentimiento federalista, en 1842, con la desaparición de las Siete Leyes se muestra un ambiente federalista, cuando recobran el congreso.¹⁵⁾

Dos meses después, Nicolás Bravo, sucesor de Santa-Anna, en la Presidencia, ratificó a la compañía en la dirección y le encomendó la elaboración de la "Memoria Anual" del ramo, así como la fundación de la escuela normal.

En 1843, las Bases Orgánicas –de rango Constitucional- reintegraron a las asambleas departamentales la facultad de fomentar la enseñanza en todas sus ramas, Santa-Anna dos meses después, nuevamente llega a la Presidencia, decretando un Plan General de Estudios, que reestructuró la instrucción pública con el fin de darle un nuevo impulso, uniformándola y hacer efectivos, progresivos y firmes adelantos.¹⁶⁾

Estableció una junta general directiva de la instrucción pública, presidida por el ministro del ramo, los rectores de la universidad y de los colegios de San Idelfonso, de Letran y San Gregorio, el Presidente de la Compañía Lancasteriana y tres representantes de cada carrera.

14) Diversas Administraciones que la República Mexicana desde 1837. Obras sueltas. SEGOB. Gobierno Federal. México. 1996. P. 145-200.

15) Benson, Nettie Lee, La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1955. P. Internet, 12-14.

16) F. Epstein, David. La Teoría Política de "El Federalista". Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. 1987. P.77-95.

En 1846, el pronunciamiento del Plan de la Ciudadela, reestableció la Constitución Federal de 1824 y convocó a una asamblea constituyente que firmo el sistema federal y expidiendo el acta de reformas, documento base para el juicio de amparo y el proyecto de integridad educativa nacional.¹⁷⁾

De 1846 a 1847, la crisis política y la intervención norteamericana profundizaron la crisis de la enseñanza y, luego de una breve estabilidad, en los años cincuenta se entronizó de nuevo la guerra civil en el país.

La forma de gobierno federal subsistió hasta la promulgación de las bases para la administración de la república en 1853, norma que reestableció el sistema central y que estuvo hasta mediados de 1855, en la que consideraban que la educación debería ser administrada por cada estado de la unión. ¹⁸⁾

Mientras el Constituyente de 1856-1857 se decidió por el sistema federalista, perdurado hasta la invasión de los franceses y el imperio de Maximiliano, algunos legisladores planteaban la necesidad de una distribución territorial, otorgando mayor autonomía a los municipios sobre la riqueza y la educación, beneficiando a campesinos e indígenas; sin embargo, no fueron agregadas a la Constitución de 1857, por considerarse radicales y poco efectivas en ese momento. ¹⁹⁾

Sin embargo, al quedar establecida la Constitución de 1857, se garantizaban los derechos del hombre, la soberanía nacional y la división de poderes, exigiendo a los estados la adopción del régimen republicano, representativo y popular con el fin de instituir la unidad nacional.

La Constitución liberal en ese año ratificó la "libertad de enseñanza", pero dispuso que "la ley determinará las profesiones que requieran de título para su ejercicio y los requisitos para su expedición", mientras que el estatuto orgánico provisional de la república prohíbe expresamente "todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones". ²⁰⁾

17) La Pèrgola, Antonio Los Nuevos Senderos del Federalismo. Centro Estudios Constitucionales. Madrid, España. 1994. P. Internet 12-16

18) Idem.

19) Hernández, Elguezabal. Miguel Ramos Arizpe y el Federalismo Mexicano. Ed. Casa de Coahuila. México. 1978. P. 17-67.

20) Idem.

Esta república planteaba de manera precisa el establecimiento de un sistema democrático y federal, es aquí donde se plantea el tema de la fiscalización hacendaria y financiera, la reorganización educativa y la formación de centros comunitarios e indígenas; lo cual estimula a las legislaturas de los estados, convocarán a elaborar un acuerdo que se conocía como Constitución General de 1857, se daba el reconocimiento al gobierno federal. 21)

Por otra parte, en el marco de un estricto federalismo la Constitución de 1857 limitó la jurisdicción educativa del gobierno federal al distrito y los territorios federales reservando a los estados la libertad de Legislar sobre esta materia y de organizar la instrucción como lo juzgasen conveniente.

En 1857, parte de este objetivo se definió por las intervenciones extranjeras y con el estallido de la guerra civil y la caída del Presidente Comonfort; mientras Benito Juárez ocupa la Presidencia de la República, después de tres años gobernando, los norteamericanos lo reconocen como mandatario.

Para 1861 el Congreso lo declara Presidente electo y su principal propuesta fue la de sanear la hacienda pública, la creación del sistema educativo y la iniciativa para suspender los pagos de la deuda externa, lo que provocó que los gobiernos de España, Francia e Inglaterra quisieran intervenir en asuntos de México. 22)

Recién recuperada la capital de la república por los liberales, en Febrero de 1861, Juárez decreto que en lo sucesivo la Secretaria de Justicia e Instrucción Pública se haría cargo del despacho de todos los negocios de la instrucción pública, primaria y profesional.

Se expidió la Ley de Instrucción Pública, que puso bajo la inspección del gobierno federal la instrucción primaria del distrito y territorios federales, quienes se encargarían de abrir escuelas y de auxiliar con sus fondos las de las sociedades de beneficencia y de los municipios.

Los problemas de rezagos fiscales, financieros, educativos y de salud intergubernamentales se limitaban a las disposiciones y acuerdos de ayuda económica entre los estados, provocando una guerra económica, debido a que cada uno poseía su propio sistema hacendarío y fiscal 23)

21) Martínez Almazán, Raúl Op. Cit.

22) Idem.

23) Ayala Espino, José. Economía del Sector Público Mexicano. Ed. Esfinge. México. 2001. P. 134-179.

Benito Juárez, fortalecido políticamente apoya a los estados con acuerdos financieros; el enfrentamiento entre federalistas y centralistas no se hizo esperar, dificultando estos apoyos en el seno del congreso nacional; los acuerdos entre otras cosas planteaban que la federación estructuraría la administración de la justicia, la hacienda, la policía y la educación; no fue sino hasta el año de 1860, donde se concretó que el estado conservaría su rectoría, soberanía y autonomía.

El pacto de colaboración entre la Federación y los estados se tensa, debido a que algunos de estos últimos querían su autonomía político-financiera, apoyados y asesorados por los centralistas y conservadores; como prueba.

De ello es la polémica despertada por la aprobación del presupuesto en los años, 1863 y 1867; el congreso se limitaba a decretar las contribuciones para cubrir los gastos y el presupuesto ejercido por los estados y los impuestos que deberían de recabarse, dejando al margen la política educativa y de salud.²⁴⁾

Al mes de haberse establecido Maximiliano en la ciudad de México, decretó una nueva Ley de Instrucción Pública, la cual ratificó la obligatoriedad de la instrucción primaria y estableció su gratuidad para aquellos que no tuviesen la posibilidad de pagar la cuota respectiva, esta Ley era considerada como la más completa y moderna, pero no entro en vigor, pues en mayo de 1867 él ejercita del Segundo Imperio fue derrotado y un mes después Maximiliano fue fusilado.²⁵⁾

Los representantes de los gobiernos estatales, al buscar soluciones en 1883, emprenden concertaciones de Coordinación Financiera y Fiscal, de relaciones económicas, asegurando ingresos y recursos a los Estados, favoreciendo la expansión del gasto público y la modernización de las comunicaciones terrestres y marítimas, la educación ya figuraba como una prioridad, sin orientación, ni planeación.

Con la derrota del ejército conservador y la caída del segundo imperio, los liberales encabezados por Benito Juárez, intentaron buscar una mayor intervención del Estado en la Instrucción Pública, para lo cual encargó a Gabino Barrera el diseño de un proyecto para restaurarla y su mejor encarnación fue la Escuela Nacional Preparatoria, que se fundó con el objetivo explícito de formar cuadros técnicos y dirigentes del nuevo México.²⁶⁾

24) Hernández, Elguezal. Miguel Ramos Arizpe y el Federalismo Mexicano. Ed. Casa de Coahuila. México. 1978. P. 10-65.

25) La Pèrgola, Antonio Los Nuevos Senderos del Federalismo. Centro Estudios Constitucionales. Madrid, España. 1994. P. 56-80.

26) Idem.

Entre 1884 y 1911, se observan cambios en el presupuesto público, denotando una fuerte disminución del poder y por el incremento del ejecutivo mediante decretos presidenciales, el aumento al gasto corriente estaba creando la nueva burocracia, el presupuesto se canalizaba a otros fines y la política social estaba totalmente marginada, nuevamente los proyectos educativos se limitaban por ordenes del gobierno federal.²⁷⁾

Mientras el escenario fiscal se caracterizaba por imposiciones, el incremento de las regulaciones, pagos de manera anárquica, provocaron un déficit gubernamental constante, el fenómeno de la doble tributación carecía de limitaciones constitucionales entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales.

Los recursos públicos y administrativos, la situación fiscal y financiera se triplicaban de tal manera que desde 1824 hasta el final de la dictadura de Porfirio Díaz, llegaron a sumar 15 millones de habitantes, con problemas de miseria extrema y carente de servicios públicos, además del atraso en materia educativa, cultural y política. ²⁸⁾

El primer marco jurídico de la política educativa liberal fue la Ley Orgánica de Instrucción Pública en 1867, su único considerando afirma la difusión de la ilustración en el pueblo es "el medio más seguro y eficaz de movilizarlo y de establecer de una manera sólida la libertad y el respeto a la Constitución y a las Leyes. ²⁹⁾

La Ley suprime la enseñanza religiosa del plan de estudios de primaria; y establece que en lo sucesivo la primaria sería obligatoria y para los pobres, gratuita.

La Legislación Educativa liberal no se limitó a excluir la enseñanza religiosa de las escuelas oficiales del gobierno federal, sino que pretendió hacerlo también en los estados.

En 1874, el Presidente Lerdo de Tejada promulga un decreto del Congreso el cual dispuso que la instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto quedaban prohibidas en todos los establecimientos de la Federación, de los Estados y de los Municipios.³⁰⁾

27) Idem.

28) Martínez Almazán, Raúl, Op. Cit. P. 12-90.

29) López Aranguren, Eduardo. El Federalismo Americano: las relaciones entre poderes en los Estados Unidos, Madrid, España. Instituto de Estudios de Administración Local. 1987. P. Internet 17-65.

30) Gamas Torruco, José. El Federalismo Mexicano, SEP/setentas, México. 1975. P. 12-60.

En 1875, el Congreso recibió un nuevo proyecto de Ley sobre la materia y la comisión respectiva retiró el proyecto ante la crítica de la prensa, el cuestionamiento era la compatibilidad entre el principio de obligatoriedad y el de la libertad de enseñanza.³¹⁾

A finales de 1877 se presentó un proyecto que ponía en manos de los ayuntamientos la tarea de hacer cumplir la obligatoriedad de la enseñanza y el registro de las profesiones.

En Septiembre de 1881, el Maestro Justo Sierra presentó una iniciativa de reforma del Artículo 109 de la Constitución, proponía que los Estados adoptarían, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo popular.

El Ejecutivo Federal fundó en 1887 la Escuela Nacional de Maestros, expidió en 1888 la Ley de Instrucción Obligatoria, en 1890 nacionalizó la Compañía Lancasteriana, y convocó en 1910 al Congreso Nacional de Educación Primaria y en 1911 expidió la Ley de Instrucción Rudimentaria. ³²⁾

Se busco generar el consenso a favor de la federalización de la enseñanza mediante la convocatoria del Congreso Nacional de 1889 y 1890.

II.3- Federalismo y Educación.- La Revolución.

En 1905 se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, quedaron bajo su dependencia la instrucción primaria, la normal y la profesional, las de las Bellas Artes, de Música y Declamación, de Artes y Oficios, de Agricultura, de Comercio y Administración y los establecimientos de instrucción pública que en lo sucesivo fueron creados en el Distrito y en los territorios federales.³³⁾

Los funcionarios de más alto rango de la Secretaría de Instrucción Pública inician en 1908 los trabajos tendientes a construir la Unión Nacional del Magisterio (UNM), con la finalidad de organizar la base magisterial en el país y promover la Convocatoria para constituir la Asociación Nacional del Magisterio.³⁴⁾

31) *idem.*

32) La Pèrgola, Antonio Los Nuevos Senderos del Federalismo, Centro Estudios Constitucionales, Madrid, España. 1994. P. 83-90

33) Arroyo de la Parra, Miguel. Federalización de la Enseñanza. Talleres Tipográficos Modelo, México. 1939. P. 24-79.

34) *idem.*

Uno de los mayores obstáculos para la formación de la ANM fue la resistencia de las sociedades magisteriales ya establecidas, sobre todo la resistencia de las locales a subordinarse a una de carácter nacional, promovida desde la capital de la República por las autoridades educativas del Gobierno Federal.³⁵⁾

Las opiniones en torno de la formación de la ANM se habían dividido en dos bandos: los Centralistas y los Federalistas. Los primeros creían una asociación "única", es decir, una asociación "nacional" del Magisterio; en cambio, los federalistas querían muchas sociedades, independientes entre sí.

Los Centralistas y los Federalistas ya jugaban un papel político importante, debido al inicio del movimiento revolucionario, ambas posiciones buscaban tener apoyo y fuerza en la ANM y vender su posición al gobierno en turno.³⁶⁾

Simultáneamente y durante el Movimiento Revolucionario de 1910, se busca la autonomía municipal, a través de la instauración del Municipio Libre, establecido por Venustiano Carranza en 1914. ³⁷⁾

Carranza al estimar un futuro conflicto entre el Estado y los miembros la Federación por la posición de Emiliano Zapata, les otorga facultades para establecer nuevas contribuciones e impuestos, con el pretexto de apoyar la política social y enfocar sus ingresos a la educación, la salud y el campo, lo que generó controversia sobre la creación de la hacienda municipal, ya que los Estados estaban obligados a adoptar la forma de Gobierno Republicano, Democrático y Representativo, la creación de nuevos impuestos repercutiría en la estabilidad social. ³⁸⁾

Mientras Emiliano Zapata en el año 1916, promulga en el Estado de Morelos la Ley General sobre Libertades Municipales, misma que establecía la autonomía política, económica, educativa y administrativa de los municipios, su planteamiento especificaba la importancia del municipio por encima de las instituciones democráticas ya establecidas.

Este esquema se contraponía a los intereses del Presidente Venustiano Carranza, quien con esta postura perdía credibilidad y control en los Estados y en el Congreso de la Unión, se visualiza un nuevo conflicto institucional y educativo.³⁹⁾

35) Idem.

36) Idem.

37) Idem.

38) Exposición Documental. El Municipio en México, Archivo General de la Nación, Palacio de Lecumbarrí, SEGOB, Gobierno Federal México, 1996. P. Internet 1-26

39) Periódico Reforma; Enfoque, Número 129, México, 23 de Julio de 1996.

Las Reformas Constitucionales durante este periodo generaron un sistema en el cual los estados tienen pocas competencias exclusivas, por el contrario, la mayoría de las áreas de política pública tienen una naturaleza concurrente.

Las propuestas hechas al respecto, incluyen, que las provisiones Constitucionales en materias presentes cambien por disposiciones sociales contenidas en la Constitución de 1917, que se refiere básicamente al Artículo 3º, con el Derecho a la Educación, el Derecho a la Regulación de la Propiedad y Redistribución de la Riqueza y el Derecho al Trabajo. 40)

Los reclamos sociales se aplicaron en la Constitución de 1917, en programas emanados de la revolución para lograr la Unidad Nacional; precisaba de acciones que destruyan los caciquismos y la anarquía política; se ampliaron los recursos económicos para financiar el desarrollo educativo, que debería de provenir de la riqueza social y con esto, favorecer el sistema impositivo del gobierno central, con esta medida provocó que los grandes industriales del porfiriano se reorganizaran y obligan al gobierno mexicano a establecer políticas proteccionistas y de exenciones de impuestos.41)

II.4.- La Post-Revolución.- Federalismo y Centralismo.

En 1920, con el Presidente Álvaro Obregón, la federación presenta la regulación monetaria mediante el Banco de México y los ayuntamientos podían solicitar utilidades de los bienes nacionalizados y la concesión de préstamos a entidades con gastos cuantiosos de contingencia en el Sistema Educativo.42)

La política instrumentada le garantizó al Presidente Obregón la integración de los Estados bajo el Sistema Federalista, debido a que estos tenían mejores opciones de instrumentar políticas hacendarias y fiscales.

Obregón tenía muy pocas ideas acerca de qué hacer con la instrucción pública del país, motivo por el cual dejó al Maestro José Vasconcelos en la dirección de la obra educativa de su gobierno.

El Maestro José Vasconcelos pidió que se restableciera el Ministerio de Instrucción, suprimido por el Congreso Constituyente de 1916-1917, advirtió que iba a la Universidad a trabajar por el establecimiento del Ministerio de Educación Federal.43)

40) Martínez Almazán, Raúl. Op. Cit. P. 65-95.

41) Idem.

42) Arnaud, Alberto, Historia de una Profesión: los maestros de educación primaria en México (1887-1994) CIDE, 1996. P. internet 1-35.

43) Idem.

En 1920, crea el Cuerpo de Profesores Honorarios, en toda la República y la Federalización de la Enseñanza y el 6 de Octubre del mismo año, entregó a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley para la creación de una Secretaría de Educación Pública y el Proyecto de Reformas a la Constitución.⁴⁴⁾

En 1924, se ampliaron las facultades al Congreso de la Unión para expedir Leyes sobre el Trabajo, Educación y Salud, así como el otorgar a la Secretaría de Hacienda facultades para fiscalizar los recursos cedidos a los municipios sobre la reorganización del sistema fiscal, con la implantación del Impuesto sobre Sueldos y Salarios, impuestos sobre utilidades de sociedades y empresas y el reparto agrario, Obregón trató de corregir las deficiencias en materia de recaudación fiscal que Carranza no alcanzó a capitalizar.⁴⁵⁾

En 1925 el Presidente Plutarco Elías Calles, suscribió la Ley del Impuesto sobre la Renta, además de modernizar el Sistema Hacendario, destacándose la convocatoria a la Primera Convención Nacional Fiscal orientada a tres objetivos:

- Delimitación de competencias entre gobiernos a fin de establecer la concurrencia federal y local en los impuestos.
- Creación una Coordinación Fiscal, con modificaciones constitucionales a fin de fortalecer la integración de los Estados mediante políticas participativas sobre el Presupuesto Federal.
- Simplificación del Sistema Tributario; se procuró determinar el Plan Nacional de Árbitros para simplificar el Sistema Fiscal y crear un órgano permanente encargado de estudiar las necesidades de la economía nacional y desarrollar mecanismos de Seguridad Fiscal en los Estados a fin de garantizar los programas de salud, trabajo, vivienda y educación.⁴⁶⁾

En 1930, la SEP convocó una Asamblea Nacional de Educación con el fin de intensificar la Coordinación del Ramo Educativo Nacional, en ellas participaron representantes de todas las Entidades Federativas y de las diversas dependencias e instituciones educativas.

44) Barbosa, Antonio, Cien años en la Educación de México, Pax-México. 1978. P. 12-45.

45) Martínez Almazán, Raúl, Op. Cit. P. 120-135.

46) Tercera Convención Fiscal. Memoria, 3 volúmenes, SHCP. Gobierno Federal. México, 1997. P. 74-98.

La Asamblea, abordó todos los asuntos previstos en la convocatoria y en el discurso inaugural del titular y emitió varias conclusiones, de las que destacan las siguientes:

- Fijó para toda la República la participación fiscal que tendría en el futuro tanto la Federación como los Estados; Éstos destinarían a la educación, en lo sucesivo, no menos del 40% de sus presupuestos generales.
- El Presupuesto Educativo lo distribuirán los Estados como sigue: 70% para las primarias, 20% para técnicas, 10% para secundarias, preparatorias y universidades.
- La acción educativa local será responsabilidad de los gobiernos de los Estados.
- La Federación tomará a su cargo las regiones más difíciles, las rurales y las menos pobladas.
- Se estableció una Coordinación de Sueldos para todo el magisterio, comprometiéndose la Federación a no pagar a sus maestros, en ningún caso, sueldos menores de los que paguen las entidades federativas.
- Se libere a las comunidades del sostenimiento de las escuelas de circuito y que, los gastos sean absorbidos por la Federación y los Estados.
- Se establezca un sistema de inspección mutuo entre el Sistema Escolar Federal y los Estados
- Se establecerán las bases uniformes en sus orientaciones básicas, organización, tendencia, programas, estadística, para la educación.⁴⁷⁾

En la Segunda Convención Nacional, celebrada en 1933, se persiguieron varios objetivos, entre los que destacan los siguientes: 48)

- Delimitación fiscal, bajo el criterio de la producción económica de los Estados.
- Bases para la unificación de los Sistemas Locales de Tributación y la Coordinación de los mismos con el Sistema Federal.
- Constitución un órgano más capacitado para la ejecución de los acuerdos de la Asamblea.
- Unificación de los impuestos al comercio y la industria.
- Fortalecimiento de la Unidad Nacional.
- Liberación del Comercio.
- Evitar la inequidad de impuestos.
- Combate a la evasión Fiscal y Tributaria.

47) Amaut, Alberto, La Federalización Educativa en México. El Colegio de México. CIDE. México. 1998, 67-80.

48) Martínez Almazán Raúl. Op. Cit. P. 90-165.

- Controlar los Impuestos entre los tres niveles de gobierno.
- Establecer los montos mínimos, con los que debería participar el Gobierno Federal para no afectar a los gobiernos locales.
- Apoyo a la Educación, Salud y al Sector Agrícola y Minero.

La Reforma al Artículo 3º. Constitucional de 1934 anunciaba un periodo de radicalización de la política educativa en su contenido ideológico, social y político.⁴⁹⁾

El régimen del Presidente Lázaro Cárdenas se disponía a federalizar la educación primaria, con el fin de convertir al sistema educativo en uno de sus principales resortes de centralización y radicalización de las reformas sociales en el frente ideológico, agrario y obrero.⁵⁰⁾

En 1935, hubo una mayor iniciativa oficial en la formación de una organización nacional del magisterio, íntimamente ligada a la idea de la federalización educativa a la de radicalizar la orientación ideológica y social de la educación pública.

Cárdenas, planteó la necesidad de mejorar intensivamente los servicios que la federación sostiene, coordinándolos con los estados y municipios, a fin de obtener un sistema escolar único que todas las entidades federativas apliquen cuando menos el 40% de su presupuesto de egresos.

En 1937, durante la gestión del Presidente Ávila Camacho, sometió a una severa crítica los convenios de Federalización firmados en el pasado; Estos convenios habían establecido un sistema de coordinación entre la SEP y los Estados que caminaba lentamente y con tantos tropiezos que difícilmente hubieran llevado a la "ansiosa unificación educativa", a Cárdenas solo le interesaba la centralización técnica y administrativa.⁵¹⁾

Para 1942, se promulgó la Ley Reglamentaria en el sentido de derogar la educación socialista mediante una Reforma Constitucional y, después mediante una Reforma Constitucional en 1946, que derogaba la educación socialista impulsada por Cárdenas.

49) Meneses Morales, Ernesto. Tendencias Educativas Oficiales en México: 1911-1934. Centro de Estudios Educativos. México. 1986. P. 72-90

50) Ídem.

51) Larroyo Francisco. Historia Comparada de la Educación en México. Ed. Porrúa. 3ª. Ed. 1952. P. 34-65.

Mientras en 1943, se fundaba el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), significa paralelamente la primera derrota de este sindicato al tratar de constituir una Confederación Nacional de Maestros (CNM), con una estructura flexible, descentralizada, que atendiera a las peculiaridades políticas, sindicales y administrativas de los diversos agrupamientos federales y estatales.⁵²⁾

En el año de 1947, el entonces Presidente Miguel Alemán convoca a la Tercera Convención Fiscal con miras a la recuperación económica del país, planteó alternativas de cambio en materia de planeación simple, se planteó la necesidad de crear una Estructura Fiscal Nacional que garantizará el fortalecimiento del federalismo con base en varias leyes:

- Ley que Regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas.
- Ley sobre Ingresos Mercantiles.
- Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas.
- Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Árbitros.
- Convenio de Coordinación en materia de Impuestos sobre Ingresos mercantiles, estas leyes permitieron el avance del Federalismo Fiscal del Sistema Hacendario y las Relaciones Fiscales y Financieras hacia las Entidades Federativas y los Municipios.
- Emisión de acuerdos y tratados en materia educativa, a través de la formación de Instituciones de Enseñanza Básica, Media y Superior.

Desde el comienzo del Gobierno del Presidente Ruiz Cortines se habló de "la grave crisis de la educación nacional. En la Junta Nacional de Educación Primaria en 1953, y en Junta Nacional de Educación Normal, en 1954, se llegó a la conclusión de que esa crisis era resultado de la falta de planeación, redirección y de programas adaptados a las nuevas condiciones del país. ⁵³⁾

A finales de 1956, la organización de maestros rurales y, directivos de la SEP, apreciaron la falta de unidad y orientación del sistema debido a la diversidad de instituciones que concurren a la prestación de servicios educativos.

Y la falta de la propia Secretaría por la duplicidad de funciones y por el plan de desconfianza que suele adoptarse al designar al personal directivo.

52) Arnaut, Alberto. La Federalización Educativa en México. El Colegio de México. CIDE. México. 1998. P. 13-89.

53) Ídem.

En 1958, durante la administración del Presidente López Mateos, se muestra un proyecto de desconcentración de la SEP, ante el X Consejo Nacional del SNTE, redactado por un grupo de maestros, funcionarios y miembros de la recientemente fundada Academia Mexicana de Educación.

Señalaba que la SEP, era una gigantesca sección de personal cuya burocracia aplasta la iniciativa de los propios funcionarios responsables e invalida la acción de los Secretarios de Estado.⁵⁴⁾

La Federalización, contribuiría a consolidar la Reforma Social y la Unidad Nacional, así como a mejorar y extender el Sistema Educativo Nacional.

El Congreso del SNTE, en 1958, acordó la convocatoria de un Consejo Extraordinario para 1959, para decidir la reestructuración de la Sección IX en tantas secciones como subdirecciones de primarias y jardines se establecieran en el Distrito Federal.

Para 1960, la SEP, consuma la división administrativa del Distrito Federal en cuatro direcciones generales, con sus respectivas jurisdicciones territoriales, pero la Sección IX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación pertenece intacta, representando a todos los maestros de preescolar y primaria de la capital de la República.

En 1968, el Presidente Díaz Ordaz, planteó la urgente necesidad de hacer una Reforma Educativa para resolver a fondo los problemas educativos del país, en los que veía el origen de la rebeldía estudiantil en curso.

En 1969-1970, apareció el proyecto de reestructuración de la SEP, después del fracaso político y social de 1958, en está se contemplan dos aspectos básicos, la Desconcentración de la Secretaría de Educación y la transformación de los inspectores y directores de educación en empleados de confianza y resolver los problemas administrativos, ninguno se realizó, debido a la oposición sindical, fracasa la reorganización proyectada.

En la Asamblea VIII Plenaria de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, en 1969, abordó y emitió conclusiones sobre los aspectos, niveles y modalidades del sistema educativo. ⁵⁵⁾

⁵⁴⁾ Solana, Fernando. Historia de la Educación en México, SEP/FCE. México. 1983. P. 11-70.

⁵⁵⁾ Ídem.

Para 1970, en la ceremonia del Día de Maestro, destacan las siguientes conclusiones de la Asamblea VIII de las que destacan las siguientes:

- Descentralización progresiva del sistema educativo.
- Creación al nivel de consultora y servicio de un organismo permanente de planteamiento integral educativo, que concilie con las entidades federativas y la autonomía de las instituciones
- Ajuste a la organización del Sistema Educativo, los planes, medios y métodos de la educación, conforme al proceso de la sociedad.
- Reorganización del servicio de supervisión.
- Revisión de las disposiciones escalafonarias para su mejor cumplimiento.

En 1970, se firma el convenio entre la SNTE y la SEP, para elaborar la Ley de Estímulos y Recompensas y sus propuestas llegaron al Sistema de Coordinación Fiscal.

El mismo, tuvo avances relevantes a partir de 1972, con las reuniones de funcionarios fiscales, donde se firmaron convenios anuales de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas y con la creación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas durante la Tercera Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales de 1973.

En 1973 se dieron los primeros pasos para el proyecto de desconcentración en la SEP, el cual contemplaba los siguientes objetivos:

- Implantación gradual de un Sistema Descentralizado consistente en agilizar los trámites rutinarios y optimizar las decisiones en los distintos niveles de los servicios educativos de la SEP.
- Establecer la coordinación funcional dentro de cada Entidad Federativa y de las regiones con Sistemas Educativos Federales, Estatales y Autónomos de Educación Superior.
- Mejorar los Sistemas de Control de Inversiones Educativas, de Control Presupuestal del Gasto Corriente, de Control de Adquisiciones de equipo y mobiliario y de la Prestación de Servicios Sociales.

Para formalizar los anteriores puntos se crearon nueve Unidades de Servicios Descentralizados (Usedes) y treinta Subunidades de Servicios Descentralizados (Subsudes); las primeras, eran Unidades Administrativas con Jurisdicción en cada una de las nueve regiones que se dividió el país; y las segundas, dependían directamente de las Usedes estableciéndose en las capitales y ciudades más importantes, tenían como función principal llevar los trámites e incidencias del personal de la región y efectuaban las actividades de información y estadística

Para 1974, las Usedes absorbieron las Direcciones Generales más importantes: la de Auditoría e Inspección Administrativa, la de Educación Tecnológica Industrial, la de Educación Tecnológica Agropecuaria, la de Educación Media y por último, la Comisión Nacional Mixta de Escalafón; la estructura básica de la SEP empieza a despuntarse por la resistencia y oposición sindical, su expansión era el mayor obstáculo del Gobierno Federal para consolidar el proyecto Descentralizador.

Con el Presidente Luis Echeverría se crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y envió al Congreso la iniciativa para reformar la Ley Federal de Reforma Agraria y darle cauce al proyecto federalista.

La estrategia consistía en canalizar recursos financieros al campo y garantizar la estabilidad económica del peso, de tal manera que reestructuró su política social, su populismo fracturó el Federalismo por su tendencia a fomentar la economía de mercado y de intercambio hacia los países que en ese tiempo estaban en desarrollo,

El Sector Educativo se vio limitado por la canalización de sus recursos a otros sectores de la economía por el populismo implantado por el Presidente, prefería integrar a su política al sector campesino.

En 1973, se crea el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el cual otorga recursos a las zonas y comunidades más atrasadas del país y su objetivo era generar empleos y desarrollo social, sin embargo, no fue suficiente el programa rural.

Se pone en marcha un programa de Desconcentración llamado Unidades de Servicios Desconcentrados (USEDES), eran unidades administrativas con jurisdicción en cada una de las nueve regiones en que se dividió el país. 56)

El fracaso de la política económica del Presidente Echeverría Álvarez provocó que se elevara el gasto público y el gasto corriente, los ingresos del gobierno no eran superiores a lo que se gastaba, provocando un déficit en las finanzas públicas hasta 1976.

La balanza de pagos, la disminución en la producción agrícola e industrial, el incremento en el endeudamiento, evidenciaban una profunda crisis que terminaría con la devaluación del peso y el debilitamiento federal y los programas de educación nacional.

56) Pescador, Osuna, José Ángel. Aportaciones a la Modernización Educativa. UPN. México. 1994. P. 34-67.

Con el Presidente López Portillo, el Plan Global de Desarrollo, pretende incrementar la participación de la sociedad con acciones que su gobierno establece como estrategia; estando incorporado al Convenio Único de Coordinación y con la participación estatal se forma el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) aunado al subcomité de desarrollo rural de los Comités de Planeación para el Desarrollo.⁵⁷⁾

Pretendió estimular la inversión en el campo y de esta manera contribuir al fortalecimiento del Estado, mientras los ingresos asignados al Sector Educativo sufrieron recortes a su presupuesto.

Por otro lado, plantea el mejoramiento de la enseñanza, mediante la Reforma Educativa, en dos aspectos fundamentales:

- El sistema de formación de maestros.
- El control técnico y administrativo del magisterio en servicio.

El sexenio fue mas controvertido, por un lado consideró que el fortalecimiento del Federalismo radicaría en la sobreproducción y explotación del petróleo, quiso dar la apariencia de la abundancia y lo que generó fue que las finanzas públicas cayeran por el excesivo gasto corriente al aumentar la burocracia y la corrupción.⁵⁸⁾

Creo el Anteproyecto de Ley de Coordinación Fiscal, cuyo fin era el de transferir recursos a los municipios y fortalecer el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La estrategia era simple, obtener mayores recursos tributarios para garantizar el efecto negativo de la devaluación, mientras que el apoyo proporcionado a la educación pública, se limitó, dejando truncados los programas y proyectos de construcción de escuelas e Institutos de Educación Superior en diversas regiones del país.

En los años 1977 y 1978, como resultado de diversas políticas monetarias y fiscales se puso en marcha el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como respuesta de la Décima Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, dando continuidad y apoyo con recursos al Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, en el ámbito nacional.⁵⁹⁾

57) Martínez, Almazán, Raúl, Op. Cit. P.90-135

58) Idem.

59) Torres, Bodet, Jaime. Memorias. Tierra Prometida. Ed. Porrúa. México. 1981. P. 24-98.

A partir de este sexenio inicio la disputa entre la SEP y el SNTE por el control de los maestros y los mandos medios de la Secretaría, el mismo periodo en 1978 tuvo su primer enfrentamiento con el Sindicato, con la Desconcentración y la Descentralización de la Educación Básica y Normal, pretendía hacer más flexible la calidad de la enseñanza, estableciendo un vínculo entre directores y planificadores, así como una mayor vinculación entre las áreas y niveles de la estructura de la SEP.

La Descentralización Educativa se distinguió en dos aspectos:

- Llevar a cabo una política más radical, es decir, más allá de La Desconcentración y la Descentralización Interna de la SEP.
- Llevar a cabo una estrategia distinta en su ejecución: La Descentralización con el Presidente López Portillo comenzó por un hecho real, en cambio con el Presidente De La Madrid, fue un proyecto público, con poca relevancia política.

En el sexenio del Presidente López Portillo, se crea la Ley de Coordinación Fiscal, la cual establece la parte Orgánica del Sistema de Coordinación Fiscal, sus participaciones y los principales procesos de recaudación de ingresos fiscales federales, la constitución y distribución de fondos y los mecanismos de coordinación y colaboración para operativizar el sistema permitió que los estados obtuvieran recursos.⁶⁰⁾

Además, pretende disminuir y eliminar la practica de concurrencia impositiva, buscando que cada fuente de ingresos se aproveche en su totalidad como medio para financiar los gastos públicos; así como efectuar el reparto entre gobierno federal y el estatal de los rendimientos de cada fuente de ingresos, sin embargo no fueron suficientes y los estados y municipios fueron los que resistieron estas políticas restrictivas.

La subordinación del orden jurídico local por un accesorio administrativo de una ley federal; las bases jurídicas de la Coordinación Fiscal no están concluidas a pesar de su institucionalización.

60) Ayala Espino, José, Economía del Sector Público Mexicano, Editorial Esfinge, P. 12-65.

II.5.-Neoliberales y Tecnócratas.-Proyectos Desconcentrados y Descentralizados

Durante el sexenio del Presidente De la Madrid Hurtado, se estableció la política macroeconómica en materia de planeación fiscal y desarrollo regional fortaleciendo a los estados y municipios.

Se consolidó por un lado, el reordenamiento de la actividad económica a través de cuatro regiones: Frontera Norte, Mar de Cortés, Sureste y Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El Programa de los COPLADES pasó a ser foro de consulta y el órgano de decisión de la estrategia, debido a la importancia del sector educativo se dejó a un lado por considerarlo innecesario a la política neoliberal.⁶¹⁾

La crisis económica lleva al Gobierno del Presidente De la Madrid a instrumentar algunas estrategias federales, debido a la carencia de un esquema analítico en la Planeación del Presupuesto Público, generó que se triplicara el gasto corriente del Gobierno Federal y el aumento del déficit en las finanzas públicas, provocando que la estrategia económica inicial se limitara, afectando al sistema educativo principalmente, y así evitar la devaluación creciente de nuestra moneda, de esta forma se inclinó a controlar subjetivamente algunos proyectos.⁶²⁾

Fue limitando los proyectos de Descentralización de sus antecesores debido a la estrategia de su política económica; algunos historiadores nos señalan que fue el inicio de la política neoliberal y globalizadora impuesta por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial con el fin de adquirir prestamos bancarios a cambio de acelerar el desarrollo educativo; consideran, además, fue el inicio del programa de privatización de las empresas estatales y paraestatales.

Los Gobiernos de los Estados de Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Estado de México, Veracruz, Chiapas, Oaxaca y Guerrero se preocuparon por los constantes recortes al presupuesto público.

Por primera vez el Federalismo se veía perturbado por la política económica del Presidente y como respuesta las entidades federales se vieron obligadas a establecer otros tipos de convenios de asistencia, vinculación y desarrollo agropecuario e industrial con otros países, mientras que las actividades educativas en los municipios se vieron frustradas por el recorte presupuestal.

61) De la Madrid Hurtado, Miguel: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal. SPP. Gobierno Federal. México. P. 12-145.

62) Arnaut, Alberto. Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México. (1887-1994). CIDE, México. 1996. P. Internet. 2-35

La Descentralización en el periodo de 1982-1988, contempla la transferencia de los servicios educativos y la relación laboral de los medios en educación básica y normal del Gobierno Federal a los Estados de la República.

La Descentralización Educativa iniciada en 1982 por el Presidente De la Madrid planteo literalmente transferir la responsabilidad absoluta de la Educación Básica y Normal Federal a los Gobiernos Locales; su objetivo no era solo Desconcentrar, ni Descentralizar solo Administrativamente, sino Descentralizar Constitucionalmente y Politicamente estos Sistemas Educativos

Con el proyecto de Reforma del Estado instrumentado por el Presidente Salinas de Gortari en 1989, se promueve la Ley de Planeación, el cual plantea como estrategia económica el fortalecimiento del municipio, a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) con el otorgamiento de recursos financieros hacia el Sector Educativo. 63)

En el Programa Nacional para la Modernización Educativa (1989-1994) instaurado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, sienta las bases de este proyecto en el 2º. Periodo del sexenio, destacando el punto Descentralizador referente a la definición de los Programas Estatales de Modernización Educativa, redactado en forma conjunta con autoridades Federales y Estatales

El propio programa señala que el esquema Centralizado se ha agotado y resulta costoso e ineficiente, en cambio la descentralización reconoce a la comunidad local para que pueda articular nueva vida, propia y original, no se contrapone al cumplimiento del mandato constitucional de contar con una educación nacional, integradora de los objetivos nacionales

Sin embargo el proyecto de modernización se tuvo que retrasar tres años debido al conflicto magisterial de 1989 y el arribo de un nuevo grupo a la Dirección Nacional del SNTE, por un lado, consolidaban su posición sus dirigentes en el sentido de que apoyaban al proyecto educativo del Presidente y por otro, impugnaban el Programa Nacional para Modernización Educativa.

63) Ídem.

Finalmente la Descentralización Educativa se consumó en 1992, la SEP, el SNTE y los Gobernadores firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, después de llevar a cabo más de 65 mil ponencias en 1472 foros de consulta a lo largo del país, el objetivo era garantizar la representación sindical del personal transferido a los Estados

Las líneas estratégicas del ANMEBN se basaron en los siguientes puntos:

- Reorganización del Sistema Educativo.
- El Ejecutivo Federal se comprometió a asegurar el carácter Nacional de la Educación Básica y Normal de acuerdo al Artículo 3º. Constitucional y la Ley Federal de Educación.
- Ejercer las atribuciones que conservaba con Jurisdicción en todo el País en la promoción, programación, extensión del Sistema Educativo Nacional.
- Formular Planes y Programas para la Educación Básica y Normal.
- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria.
- Concretar con las entidades federativas las acciones para reducir y superar disparidades, procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional.
- Promover los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y mejoramiento profesional.
- Reformulación de contenidos y materiales educativos.
- Revalorización social de la función magisterial.

Las estrategias anteriores, se replantearon en el proyecto de la Descentralización en el contexto del Nuevo Federalismo Mexicano (1995-2000), pretende fomentar el desarrollo económico y social para propiciar un México más equilibrado trasladando funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los Estados y Municipios bajo las siguientes expresiones.

- Ampliar la vida democrática y transformar el ordenamiento territorial de la población en el desarrollo de las regiones.
- Lograr mayor eficiencia y calidad en los servicios educativos.
- Impulsar la capacidad operativa del Estado para propiciar el desarrollo de las regiones.
- Lograr la participación de la sociedad en la gestión de asuntos educativos.
- Mantener el equilibrio de competencias entre los ámbitos de Gobierno.

Esta Descentralización significa para el sexenio, la transferencia de 700 000 empleados del Gobierno Federal a los Estados (513 974 plazas docentes,

116 054 puestos administrativos y 3 954 000 horas-salario); 1.8 millones de alumnos de preescolar, 9.2 millones de primaria y 2.4 millones de secundaria; y alrededor de 100 000 bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles.

Insumos que se canalizaron para el desarrollo en poblaciones para desalentar el crecimiento de la población, reducir el flujo migratorio hacia áreas metropolitanas, fomentando las migraciones a escala regional y promover proyectos de inversión a escala municipal, proyecto que nuevamente fracasó por los constantes actos de corrupción que se presentaron durante su gestión. 64)

El proyecto de Desconcentración pudo realizarse finalmente en este sexenio gracias a los siguientes hechos que le antecedieron:

- La Desconcentración del sexenio 1976-1982.
- La Desconcentración inconclusa del sexenio 1982-1988.
- La plataforma institucional y de formación del personal técnico y administrativo –del Gobierno Federal y su progresiva integración al ámbito estatal- que instituyen la Federalización Descentralizada.
- Formular Planes y Programas para la Educación Básica y Normal.
- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria.
- Concretar con las entidades federativas las acciones para reducir y superar disparidades, procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional.
- La Descentralización educativa.
- Estructuración del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación.
- Estructuración del Consejo Nacional de Fomentos Educativo.
- El Programa para la modernización de la educación primaria y normal.
- La Ley General de Educación.
- Promover los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y mejoramiento profesional.
- Reformulación de contenidos y materiales educativos.
- Revalorización social de la función magisterial.65)

64) Salinas de Gortari, Carlos, Informe de Gobierno, Varios Años, Poder Ejecutivo Federal (Anexo) P. 17-35.

65) Arnaut, Alberto, La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, CIDE, México, 1991. P.35-65.

Durante la administración del Presidente Zedillo Ponce de León, se fija la atención a un programa que le denominó el Nuevo Federalismo 1995-2000, el cual buscaba consolidar la autonomía en todos los niveles de gobierno; propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos a los municipios.

Este programa entre sus principales objetivos enfatiza en lo siguiente:

- Establecer el Pacto Fundamental de la República, para fortalecer el Federalismo.
- Impulsar el Desarrollo Político Institucional.
- Alcanzar un mayor Desarrollo Social.
- Contribuir al Desarrollo Regional.
- Promover un mayor Desarrollo Administrativo.
- Promover el Federalismo y la Descentralización.
- Promover el Federalismo Hacendario.
- Organizar los Sistemas Hacendarios de la Entidades y Municipios.
- Fortalecer la Renovación Municipal.
- Estudiar el avance de las acciones de 1995-1996.
- Establecer los Programas Sectoriales de la Administración Pública Federal.⁶⁶⁾

Las estrategias anteriores, se replantearon en el proyecto de la Descentralización en el contexto del Nuevo Federalismo Mexicano (1995-2000), pretende fomentar el desarrollo económico y social para propiciar un México más equilibrado trasladando funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los Estados y Municipios bajo las siguientes expresiones.

- Ampliar la vida democrática y transformar el ordenamiento territorial de la población en el desarrollo de las regiones.
- Lograr mayor eficiencia y calidad en los servicios educativos.
- Impulsar la capacidad operativa del Estado para propiciar el desarrollo de las regiones.
- Lograr la participación de la sociedad en la gestión de asuntos educativos.
- Mantener el equilibrio de competencias entre los ámbitos de Gobierno

⁶⁶⁾ Idem.

Esta Descentralización significó para el sexenio, la transferencia de 700 000 empleados del Gobierno Federal a los Estados (513 974 plazas docentes, 116 054 puestos administrativos y 3 954 000 horas-salario); 1.8 millones de alumnos de preescolar, 9.2 millones de primaria y 2.4 millones de secundaria; y alrededor de 100 000 bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles.

En su elaboración se tomaron en cuenta diversos foros nacionales, regionales y estatales que a su vez contribuyeron a enriquecer la propuesta del Ejecutivo Federal, de los que destacan dos en el ámbito regional organizados por el Senado de la República, el primero en el Estado de Colima, donde se plantearon los aspectos políticos del Federalismo y el segundo, en el Estado de Yucatán.

Se analizaron todos los aspectos económicos y sociales del Federalismo, destacando el educativo y el de salud, de los acuerdos tomados en las anteriores se llevaron a cabo otros 32 foros para la renovación municipal, todos en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. 67)

Se caracterizó este gobierno principalmente por la propuesta para la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que incluyera el ingreso, gasto y crédito.

Así mismo, la actualización del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con el fin de establecer las relaciones Intergubernamentales con base en los principios de cooperación, coordinación y participación social y la promoción del desarrollo administrativo de la gestión pública.

Otro aspecto importante que se planteó en esta administración, se refiere al Desarrollo Político Institucional, con el fin de fortalecer al Federalismo con los elementos jurídicos y materiales para asumir las funciones de manera coordinada con los partidos políticos y encaminar este aspecto a la Reforma del Estado.

Situación que en la actualidad no se pudo integrar, debido a la ineficiente participación de los partidos políticos o de oposición, sus intereses personales sobrepasaron las expectativas de la Reforma, dejando a un lado la posición de los Estados y Municipios. 68)

67) Zedillo Ponce de León, Ernesto. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. Gobierno Federal. México. 1995. P. 123-178.

68) Arnaut, Alberto. Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México. (1887-1994). CIDE, México. 1996. P. 17-65.

En la actual administración, el desarrollo de los Estados y Municipios se aprecia limitado respecto al análisis económico, social y político del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 del Presidente Vicente Fox Quezada, quien propone el impulso del proyecto neoliberal con la participación de capital privado nacional y extranjero a través de los siguientes puntos:

- Cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública.
- Diseño del proyecto Educativo Nacional.
- Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano.
- Diseñar programas para disminuir la pobreza con microempresas.
- Promoción programas de capacitación para el desarrollo del país.
- Fortalecimiento del apoyo a programas sociales y civiles.
- Diseño el programa Nueva Hacienda Pública.
- Promoción esquemas de regulación y supervisión en el Sistema Financiero.
- Promover la Productividad del Sector Público.
- Programas Económicos para Microempresas.
- Programas para mejorar la coordinación y cooperación interinstitucional en el marco de la seguridad pública.⁶⁹⁾

Como se puede observar las propuestas a la Política Social, los cambios deben estar perfectamente sujetos a la instrumentación y planeación por todos los sectores que integran nuestra economía, debido a la continuidad de la política del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, en el sentido de generar alternativas educativas, del gasto e inversión pública.

69) Fox, Quezada, Vicente. Informe de Gobierno 2001-2002. Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. México. 2002. P. Internet 2-65. Resumen.

Capítulo III.- Marco Teórico de la Investigación.

Durante el desarrollo del presente capítulo y con el fin de establecer el marco teórico del mismo se deben conocer conceptos como el federalismo, centralismo, desconcentración y descentralización, debido a la importancia de estos en el desarrollo del trabajo.

El Federalismo es una forma de organización del gobierno y de las relaciones intergubernamentales, su estudio se basa en la Ciencia Política.

El concepto de federalización, nos señala Alberto Arnaut (1998), encierra, una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa; federalizar un sistema descentralizado significa centralizarlo y por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo.1)

En su ambigüedad, -señala el Investigador- estriba su acierto político, y termina revelándonos la realidad de un auténtico sistema federal de gobierno: ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del gobierno federal porque entonces no tendríamos estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario.

Su esquema está vinculado a diferentes modos de organización política que simultáneamente permite que otras unidades políticas se desarrollen en un sistema global, manteniendo su integridad social.

Es decir, por ejemplo, esa ambigüedad refiere lo que debería ser un auténtico sistema educativo federal en un sistema educativo nacional dentro de un régimen federal de gobierno, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno, mediante un sistema de facultades exclusivas y concurrentes entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

Otra definición, presentada por el Maestro Pablo Latapi (1973), fue en el sentido de que el federalismo se entiende como una organización política, la cual reconoce a los estados y municipios para fortalecer la unidad social, implicando que sea una vía idónea en el fortalecimiento de la democracia, vincula además a distintas unidades políticas en un sistema político global pero permite una mejor y mayor integridad de los grupos sociales.

1) Arnaut, Alberto. La Descentralización Educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. CIDE. México. 1991. P. 17-73.

Si bien el origen del federalismo mexicano parte desde el naciente Estado Libre y Soberano; es hasta la Constitución de 1917 la que ratifica y reafirma el Federalismo determinando una soberanía para los estados miembros de la nación. 2)

El sistema federal existe en la mayor parte del mundo y el más importante se le conoce como federalismo fiscal.

Este sistema se encuentra en la Teoría de la Finanzas Públicas que permite alcanzar los problemas fiscales y que involucra aspectos económicos, administrativos, institucionales, jurídicos y financieros.

Así al formar parte de la economía pública y dentro de esta teoría se aplica al estudio de los procesos políticos que intervienen en la determinación del presupuesto federal, las participaciones a los estados y municipios y la responsabilidad de los gobiernos federales en la provisión de bienes y seguridad pública como: la educación, salud, vivienda, etc.

El sistema federal busca modelos y reglas que permitan mayor descentralización en la toma de decisiones, una mayor eficiencia en la asignación de recursos presupuestales y financieros y una mejor distribución de responsabilidades fiscales, busca una mayor equidad fiscal.

Un ejemplo, es el modelo de federalización de la enseñanza, que significa: la acción y efecto de someter todo el régimen escolar y educativo de nuestro país a la central y absoluta dirección de los poderes federales y estatales legítimamente constituidos de la nación.

Un federalismo fiscal tendrá que garantizar que los gobiernos puedan constituirse en haciendas públicas y formen sus propios recursos comunes a fin de responder a los programas de seguridad social. 3)

El término centralismo hace referencia a un centro que adopta las decisiones y el control del sistema político a través del estado, así como el modo de ejercer el poder y la asignación y administración de recursos hacia los estados miembros.

2) Lalapí, Pablo. Mitos y Verdades de la Educación Mexicana (1971-1972). Centro de Estudios Educativos. México. 1973. P. Internet 17-34.

3) Bracho G., Teresa. La Modernización Educativa en Perspectiva. FLACSO. 1990. P. Internet 2-65.

La desconcentración por otro lado, significa: partir la política establecida por un sistema, mediante el cual admite que se ejerza el poder al interior del aparato del estado, delegando sus funciones y decisiones sin autonomía, permite la continuidad respecto a las formas de financiamiento y administración de los recursos y planes asignados a los estados y municipios, según criterios fijados por el nivel central, desconcentración y descentralización no son equivalentes

La descentralización, en cambio, surge en el contexto mismo del centralismo como una alternativa de cambio democrático de la política hacia los estados integrantes de la federación.

El federalismo no es sinónimo de descentralización, implica la delegación tanto de funciones como del poder de decisión, tiene continuidad en las disposiciones respecto al financiamiento y su forma de gestión, no implica la descentralización la inexistencia de normas de carácter nacional o de un estado central responsable de los asuntos nacionales.

La descentralización es un proceso que intenta revertir una tendencia de centralización y concentración del poder de decisión; dicho proceso pretende conformar una estructura oligopolica de poder, donde se pueda detectar una gama de núcleos periféricos, con un considerable nivel de autonomía relativa con respecto al núcleo de decisión central.4)

Durante nuestra historia en sus distintas fases, los centralizadores y descentralizadores utilizaban los mismos argumentos en defensa de sus posiciones políticas y antagónicas: economías presupuestales, agilidad y eficiencia administrativa, mejoramiento pedagógico, libertad, integración nacional.

Los principios de una asignación óptima, eficiente y equitativa, representan el marco rector para alcanzar los propósitos de la descentralización, en un contexto de relaciones intergubernamentales caracterizado por la cooperación y coordinación, así como por el convencimiento de que la acción conjunta de los gobiernos permite en muchos ámbitos públicos, respuestas de mayor eficacia en el tratamiento de los problemas públicos.

La tensión del centralismo y la descentralización se encuentra al interior de una democratización profunda de la sociedad y del estado, promovida por un bloque general perfectamente definido.

4) Pardo, Ma. Del Carmen. Dilemas y Aprendizajes de la Federalización Educativa en México (1992-1997), El Colegio de México. 1998. P. Internet 2-17.

Sin embargo, en el caso de los centralistas, no les importaba que el presupuesto fuera absorbido en su totalidad para la nómina y muy pocos los recursos destinados al mejoramiento de la calidad y a la introducción de nuevos servicios para combatir el retraso y el rezago en la educación.

El sistema educativo federal fue simbólico por sus fundadores como un mecanismo que iba a complementar y estimular la iniciativa educativa en los estados y municipios, sin embargo, señala Alberto Arnaut, la magnitud del rezago educativo, obligaron al estado a desarrollar una política centralista apoyada por la Secretaría de Educación Pública, con jurisdicción en todo el territorio nacional.⁵⁾

Después del análisis anterior el marco teórico de la investigación de basa en el sentido de establecer la importancia del federalismo como un sistema integrado al desarrollo de la economía en los estados y municipios, bajo la integración de una Reforma del Estado que nos permita consolidar el federalismo fiscal y educativo.

Un federalismo fiscal se puede producir una carga positiva en las finanzas públicas y aumentar la capacidad del gobierno para realizar sus funciones de estabilización y distribución de los recursos económicos captados.

Fortalecer el ingreso y gasto y perfeccionar los sistemas de control, como la planeación, la programación y la presupuestación de los recursos públicos en los estados y municipios.

Este sistema establece intereses comunes entre los diferentes órganos de gobierno que configuran al federalismo fiscal en materia de seguridad social, destacando lo siguiente:

- Se promueve la Planeación Nacional.
- Se configura a corto plazo el Desarrollo Nacional y Regional.
- Se proporciona la Autonomía Financiera y Política de los Estados y Municipios.
- Se establece un mayor control administrativo en los gastos y en el ejercicio presupuestal.
- Se otorga la facultad para atender el desequilibrio entre las regiones en materia de distribución del ingreso fiscal.
- Se llevaría un mayor control y supervisión de los gastos, a través de la Contraloría Federal, Estatal y Municipal.

5) Arnaut, Alberto. Historia de una Profesión: los maestros de educación primaria en México (1887-1994). CIDE. México. 1996. P. 65-78.

Por estos motivos y razonamientos los municipios, por ejemplo, podrán adecuar sus ingresos previstos para que los propósitos del presupuesto se cumplan y garanticen con las leyes de ingresos y su cuenta pública anual propuesta en la Reforma del Estado.

Es en este punto donde radica la importancia del presente trabajo al proponer como primera instancia una Reforma Fiscal profunda basada en sustentos jurídicos, de tal manera que las entidades federativas y los municipios a través de convenios asuman la prestación de la seguridad social, que en ejercicio de funciones y operación le corresponda a la federación. Por citar un ejemplo: el presupuesto asignado al Ramo 26 y al 33 (Anexo 1).

Para lograr esto, es importante lograr el fortalecimiento de la recaudación por ingresos propios y ampliar la capacidad de los gobiernos locales para acceder a los mercados financieros.

Es en esta parte donde la descentralización establece su verdadera función en un sistema federalizado, es decir, que los gobiernos tengan la facilidad política, económica, financiera y administrativa para mejorar la eficiencia y equidad en las relaciones intergubernamentales.

Una política fiscal descentralizada representa una búsqueda por elevar el nivel económico del gobierno, del estado y del municipio, tendrá que proporcionar los medios suficientes para proporcionar la seguridad social, si entendemos por esta el otorgar más educación, vivienda, trabajo, etc.

Otro aspecto importante que se manifiesta en el desarrollo de la investigación es el referente a la teoría de la elección pública, que se aplica en la determinación del presupuesto federal, a las participaciones a las entidades federativas y la provisión de bienes como la educación nacional.

La federalización descentralizadora de la enseñanza va más allá de la transferencia de recursos financieros, personal, infraestructura y responsabilidad del gobierno federal.

En su momento la expansión centralista trajo beneficios, contribuyó con la liberación de la enseñanza y la profesión docente, impulsó la reforma de los planes, programas y métodos de la instrucción, mejoró salarios y las condiciones de los trabajadores e impulsó el cambio social, sin embargo, también se desarrolla su incapacidad de control y autocorrección administrativa y técnica, la proporción de recursos presupuestales estaban atados al gasto corriente de la SEP, incluyendo el pago de sueldos y honorarios.

El fenómeno de la calidad, por otro lado, se subordina al crecimiento estructural de la SEP, provocando que el servicio educativo se hiciera flexible con una organización cada vez más rígida y aplazando las reformas al propio sistema educativo para responder a la eficiencia y eficacia a la demanda social.

El personal administrativo y de confianza sé hacia más numeroso y el control de las autoridades era endeble; lo mismo pasaba con el presupuesto, esté cada vez mayor, pero al mismo tiempo menor la libertad que la SEP tenía para destinarlo a la expansión y el mejoramiento de los servicios educativos.

La expansión centralizada fue otro factor para desestimar la educación en los estados y municipios, redujeron la capacidad del sistema para autoreformarse y convirtieron su estructura en una camisa de fuerza que sometió por igual a los directivos y maestros, señala Alberto Arnaut (1996).⁶⁾

Los proyectos de desconcentración y descentralización de la SEP, daban la apariencia de expansión, pero fueron bloqueados, redefinidos o interrumpidos por la oposición del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) quienes apoyaban la centralización del sistema educativo nacional y del sistema político; su presencia e influencia exclusivamente buscaba posiciones en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo. ⁷⁾

Con el paso del tiempo, el sistema educativo fue ganando autonomía frente al propio gobierno federal, señala Alberto Arnaut (1998), hasta convertirse en un sistema cerrado e insensible a la influencia no solo de los gobiernos, sino también de los grupos profesionales y no normalistas, y a las propias organizaciones sindicales, por eso, los proyectos de desconcentración y descentralización han suscitado un debate en el sector educativo.⁸⁾

La política educativa y expansiva centralista permitió crecer al SNTE y aumentar su membresía en todo el país, mientras para la SEP era dejar obras inconclusas y un mayor énfasis en la reforma cualitativa del sistema.

Durante los años setentas se profundizó el centralismo educativo, como resultado de los conflictos gremiales y por el acelerado crecimiento del sistema educativo federal.

6) Idem.

7) Idem.

8) Latapí, Pablo. Reformas Educativas en los Cuatro Últimos Sexenios (1952-1975. Comercio Exterior, Diciembre, 1975. P. Internet 22-48.

Mientras Pablo Latapi (1973), señala que el proyecto de 1970 se cancelo debido al agotamiento del tiempo sexenal; El proyecto de Reforma Educativa del sexenio fue una de las respuestas al movimiento estudiantil de 1968, para cuando quedaron integrados los principales documentos rectores de la reforma, la sucesión presidencial ya se había venido.9)

Es claro que la descentralización significa una amenaza a la existencia del sindicato, es decir, corría el riesgo de transformarse más o menos rápido en una confederación o en múltiples sindicatos estatales con cada vez menos vínculos entre sí.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) intentó detener la descentralización junto con algunos gobiernos locales, quienes le quitaron un filo radical y la entramparon en varios de sus aspectos.

El freno de la desconcentración fue también la inserción del sindicato en el sistema político mexicano, específicamente en el Partido Revolucionario Institucional, no solamente el SNTE representaba los intereses laborales y profesionales de los maestros, personificaba más de la mitad de la membresía de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), uno de los pilares de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), los maestros eran promotores, funcionarios electorales a favor del partido -elecciones de 1988- a cambio el gobierno federal postulaba y otorgaba concesiones al SNTE en puestos reelección popular. 10)

Mientras el Presupuesto como la expresión contable de los programas de gasto e ingreso, que durante un año se ejerce se divide en dos áreas: el ingreso y el gasto; el primero, establece la recaudación fiscal y el segundo, se fracciona o se divide según se requiera para clasificación económica, es decir, es un documento compuesto por claves con su asignación mensual y anual, detallando las adquisiciones del gobierno federal.

El Presupuesto Público de Gastos e Ingresos es el instrumento con que cuenta el Estado para controlar a toda la economía, refleja el progreso económico del gobierno y clasifica las prioridades en que las finanzas públicas tienen sobre las políticas públicas.

9) Idem.

10) Moctezuma, Esteban, La Educación Pública frente a las nuevas realidades. FCE. 1993. P. 12-65.

El Presupuesto de Egresos, es el documento jurídico-administrativo y de política económica-social que se estudia y aprueba por el Poder Legislativo a propuesta del Poder Ejecutivo en el cual se prevé el gasto corriente, de capital y de deuda pública que ejecuta el gobierno federal para obtener y producir bienes y servicios para reactivar la economía y fortalecer la política social, mismas que desarrollarían las diferentes secretarías de estado, los organismos descentralizados, empresas de participación social y los fondos-fideicomisos públicos durante un año.

A través del Gasto Público el gobierno destina recursos a la producción de bienes y servicios públicos que generalmente el mercado no prevé, como la salud pública, servicios de asistencia social, educación pública, servicios colectivos, la investigación científica y tecnológica, medio ambiente, regulación financiera, administración pública y defensa nacional. 11)

El Gasto Público tiene efecto multiplicador sobre la economía y el grado de desarrollo de la sociedad influida sobre las partidas presupuestales, clasificadas en:

- Presupuesto Irreducible.- Se refiere a los gastos presupuestales mínimos que requiere una cantidad para funcionar.
- Presupuesto por Programas.- Esta clasifica los gastos y los insumos que antevienen en la producción.
- Presupuesto Preliminar.- Es la estimación de niveles del gasto público por entidad que conforma el sector público para el ejercicio fiscal, basado en el cálculo del presupuesto modificado, gasto regularizable y las políticas de gasto.
- Presupuesto Regularizable.- Es el resultante de la suma asignada del presupuesto original del año en curso, más las modificaciones presupuestarias alcanzadas por la entidad o dependencia de la administración del año anterior.
- Presupuesto No Regularizable.- Es la estimación destinada a la adquisición de maquinaria y equipo, vehículos, muebles, construcción, que no necesariamente se consumen año con año.

El Presupuesto Público en general reúne varias características de las que sobresalen las siguientes:

- Presupuesto que se interrelaciona con los diferentes agentes económicos de nuestro sistema federalista. -Gobierno, Estados y Municipios-.
- Su presencia y consolidación es parte fundamental en el ámbito social, educativo, político y económico.
- Su funcionalidad relaciona a burócratas, políticos, académicos, organizaciones sindicales y empresariales.

11) Ídem.

El Presupuesto concilia intereses políticos y de partido, sus decisiones se rigen bajo ordenamientos legales.

Con base a los anteriores puntos, es importante señalar las estrategias para la elaboración del Presupuesto del Gasto Público:

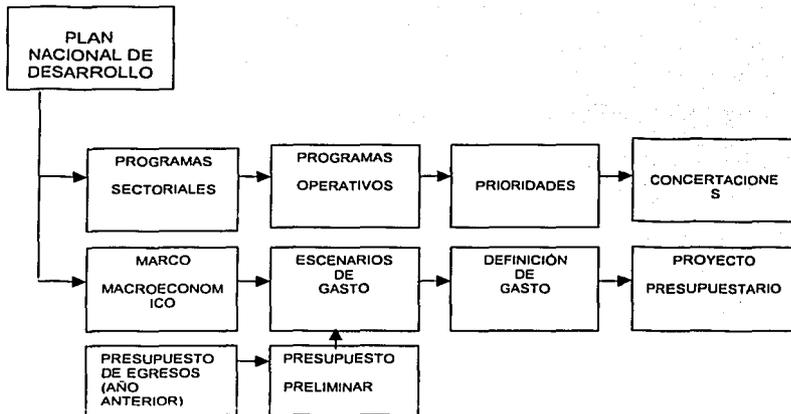
- El objetivo principal del Gasto es el organizar y sanear las Finanzas Públicas; evitando abusos y desperdicio; No fomentado la corrupción Federal, Estatal y Municipal.
- Medir los costos y eficiencia a corto y largo plazo.
- Los objetivos específicos en la elaboración y clasificación de los códigos programáticos, señalando claramente los objetivos generales y particulares.
- La especificación en los términos y plazos legales para establecer las metas por programa.

En la actualidad supone el principio de la exactitud y legalidad y bajo este criterio la planeación del presupuesto se establece de acuerdo a las necesidades básicas de la sociedad, su eficiencia depende de la adecuada asignación en materia de política económica.¹²⁾

12) Resendiz, Ramón. Las políticas de Descentralización y Descentralización Educativas: El Conflicto entre la Burocracia Sindical y Estatal, 1978-1988. Tesis de Maestría, Instituto Mora. 1992. P. 23-65.

El principal objetivo de este análisis es el de especificar de manera especial el proceso mediante el cual se lleva a cabo el proceso de planeación, el siguiente diagrama ejemplifica el análisis del Dr. Ayala Espino: 13)

Proceso de Planeación del Presupuesto Público Federal



Durante el proceso de planeación del presupuesto se va generando un vacío de coordinación entre el gobierno federal y los estados y municipios, es decir, surgen las restricciones de manera directa y centralista al no considerar que en este proceso se debe adecuar a las necesidades locales, imponiendo las siguientes restricciones:

- La Primera restricción es la reestructuración financiera, esta surge de las posibilidades de tributación, de la capacidad y voluntad del pago de los contribuyentes y de las posibilidades de endeudamiento.
- La Segunda restricción es la política, pues los políticos y los burócratas tendrán que enfrentar las demandas de los ciudadanos, la competencia de los partidos políticos de oposición y la vigilancia del Congreso de la Unión.

13) Ayala Espino, José, Economía del Sector Público Mexicano, Presupuesto Público; ED. Esfinge, México, 1999, P. 23-78.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

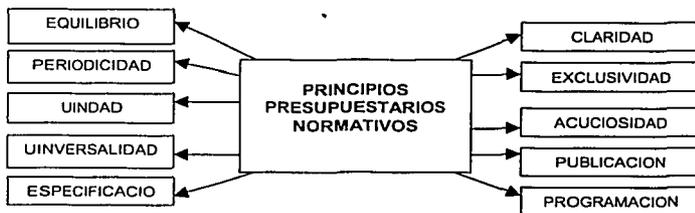
- La Tercera restricción depende del marco jurídico en el cual procesa el presupuesto público, sobre todo en la política social -educación, salud, vivienda, trabajo, etc.-14)

Es importante señalar como la descentralización y planeación del presupuesto público es posible en la medida en que se instrumenten los mecanismos legales en el seno del Congreso de la Unión a fin de destrabar la politización y su centralización, generalmente surgen gastos incontrolables, porque muchos programas de gasto dependen de:

- Los cambios económicos del entorno en el cual se desenvuelve la economía y que no está bajo el contacto del gobierno: por ejemplo; las devaluaciones, los aumentos de las tasas de interés, caída de los precios de bienes que se están exportando, gasto corriente, etc.
- Los cambios demográficos de distinta naturaleza, por ejemplo; grupos de población nuevos, cuyas demandas deben ser atendidas; demanda creciente por educación, salud, mercado de trabajo, seguridad pública, etc.

El principal objetivo de este análisis es el de especificar de manera especial el proceso mediante el cual se lleva a cabo la planeación presupuestal, el siguiente esquema lo ejemplifica el análisis en forma amplia del Dr. Ayala Espino:

Principios Presupuestarios 15)



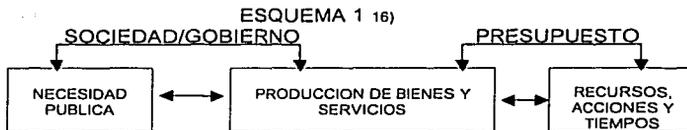
14) Martner Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas, Ed. Siglo XXI, México, 1999. P45-65.

15) Ayala Espino, José, Economía del Sector Público Mexicano, Presupuesto Público: Ed. Esfinge, México, DF. P. 24-65.

- Equilibrio.- Debe existir equilibrio en los ingresos estimados y en los gastos previstos.
- Periodicidad.- Se debe fijar por un periodo determinado para efecto de ejercer un adecuado control sobre el mismo.
 - Unidad.- Existe un solo fondo de los ingresos y gastos, se debe evitar la existencia de varios, de lo contrario complicaría la administración presupuestaria.
 - Universalidad.- El presupuesto abarca toda la actividad financiera del gobierno, contempla los ingresos destinados y todos los gastos previstos.
 - Especificación.- Debe estar detallado en los conceptos de ingresos y gastos que lo integran y de sus respectivas cuentas, determinando sus costos y financiamiento.
 - Claridad.- Debe reflejar correctamente que los programas de trabajo a desarrollar, se contemplen en todos los conceptos de ingreso y gasto.
 - Exclusividad.- Solo se relaciona con materias financieras y programáticas y no con cuestiones legales, debe estar al margen de la programación gubernativa.
 - Acuciosidad.- Se debe elaborar con la mayor exactitud, se debe de ajustar a una realidad concreta de la población y a la capacidad real de sus recursos.
 - Publicación.- La difusión se debe extender a todos los niveles de la sociedad, el gobierno esta obligado a indicar sus orígenes y destinos de los recursos.
 - Programación.- Es obligación de la legislación hacendaria respaldarlo, para fijar los detalles de ingresos y gastos.

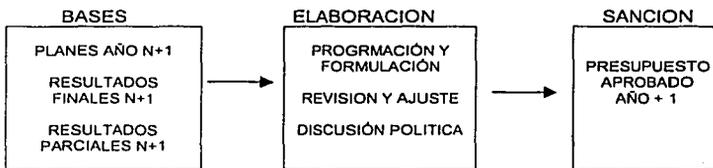
Es importante señalar la introducción del presupuesto público como una herramienta que utiliza el estado para poder definir mas concretamente su control, evaluación, planeación y supervisión, es como se estructura el presupuesto de egresos de la federación.

El investigador Porraz Lando, sintetiza el concepto del presupuesto de egresos de la federación, como el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto del H. Cámara de Diputados a iniciativa del ejecutivo federal que comprende las previsiones del gasto corriente federal para ejecutar los programas y fomentar las actividades del Estado, tal y como lo plantea en el siguiente esquema 1:



La parte esencial de la presupuestación de los egresos se formula en el Plan Nacional de Desarrollo, a través del Programa Operativo Anual Macroeconómico, es en este punto donde se puede señalar a la descentralización del presupuesto público para los estados y municipios, por actividad económica -educación, salud, vivienda, trabajo, desarrollo social, etc.- esquema 2

**ESQUEMA 2
FORMULACION Y APROBACION DEL PRESUPUESTO 17)**



17) Ayala Espino, Op. Cit.

Posterior a la aprobación, el ejercicio del gasto se realiza durante el periodo para el cual se preparó el proyecto de egresos, en este se busca precisar con claridad el manejo de las erogaciones por parte de cada administración central y de las dependencias gubernamentales.

Ello permite la fluidez y retroalimentación de la programación-presupuestación para cumplir con las metas y objetivos fijados y señalados en el presupuesto de egresos de la federación.

Después del desarrollo presentado con la aprobación del ejercicio presupuestal se lleva a cabo el control y vigilancia a través de la Secretaría del servicio público, quien establecerá la siguiente normatividad de control interno por dependencia y entidad, este proceso refleja la sistematización descentralizada del gobierno federal.

16) Porraz Lando, J. Miguel, Planeación Económica, Gasto Público y Control Presupuestal; Una Propuesta Globalizadora para México, Tesis, ITAM, 1996. P. Internet 1-34.

- Las erogaciones y contratos que se realicen cumplan con la normatividad vigente.
- La propiedad, los fondos y los activos de las dependencias o entidades estén protegidos.
- Se debe mantener activo y actualizado el registro de ingresos y gastos.

El financiamiento, por otro lado, constituye una opción pragmática para introducir las reformas educativas en función de las necesidades y los recursos locales, es decir, incrementar y promover la igualdad.

Toda la anterior situación viene por los momentos que atraviesa nuestro país por los severos problemas económicos y sociales. Las cifras más conservadoras nos indican que treinta millones de mexicanos están viviendo dramáticamente en niveles de miseria extrema y con un alto retraso educativo y de analfabetismo, y otros veinte millones más en la pobreza, con rezago académico.

Esto nos señala que no contamos con un país coherente y armonioso, sino con un país de muchos México muy distintos entre sí, a tal grado que ciertas regiones se dan tal diferencia, que parece que estuviéramos hablando de Naciones distintas.

Capítulo IV.- Marco Normativo de la Descentralización Educativa.

El estudio que se presenta establece la forma e interpretación que diversos Investigadores y Juristas declaran al respecto a la controversia suscitada sobre la distribución de competencias que se han manifestado alrededor del sistema educativo nacional y su introducción teórica al federalismo mexicano.

Es claro que existen controversias al respecto, pero el punto más importante radica en la necesidad de hacer responsables a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para dirimir las controversias que se deriven de este sentido.

El crecimiento del estado nos ha permitido conocer los aspectos sociales, políticos y los movimientos nacionales más importantes que se han desarrollado a lo largo de nuestra historia y los factores que han incidido en el crecimiento de nuestra nación en materia educativa.

El excesivo centralismo educativo impide la integración de los estados y municipios en las decisiones políticas y económicas y hace que se excluyan o se marginen como consecuencia de la mala distribución del ingreso o su ineficiente asignación de recursos financieros en la repartición de presupuesto público.1)

La directriz es que los estados y los municipios deban ser responsables del desarrollo regional, que no-solo es el compromiso del gobierno federal.

Es en este sentido que se deben establecer las condiciones Jurídicas en el seno del Congreso de la Unión donde se deben plantear los cambios y las Leyes hacia nuestra Constitución para poder alcanzar este objetivo.

Así lo percibe el Maestro Reyes Heróles (1974), al señalar que el federalismo es el medio de lograr que haya liberalismo en un país extenso para impedir la dictadura y la arbitrariedad, que es preciso organizar a la Nación en un régimen federal, esto es, como sociedad de sociedades. 2)

Debemos de situarnos ante una realidad concreta social; los estados y los municipios están acostumbrados a que el gobierno federal les dé cause y solución a sus problemas, pero también es cierto que ellos son los principales promotores de estas situaciones, ante la incapacidad, burocratismo e ineficiencia de sus autoridades y funcionarios.

1) Arnaut, Alberto. La evolución de los grupos dominantes en el SNTE. CIDE. 1992. P. 12-90.

2) Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. 3 Tomos, México. FCE. 1974. P. Internet 12-45.

Es cierto que durante años nuestro país se encuentra sumergido en una profunda crisis de credibilidad y de gobernabilidad que ahora se ha manifestado por los cambios sociales que se han dado, pero estos cambios solos parcialmente han cumplido con su objetivo, tal es el caso en concreto de nuestro sistema educativo.

De nada sirve que nuestros gobernantes traten de adecuar su administración a las demandas sociales, cuando el mismo sistema político es el principal promotor de nuestro atraso.

Son importantes los señalamientos y las interpretaciones anteriores que le dan los investigadores al problema que se da alrededor de un conflicto de intereses entre gobierno federal y los estados con relación a las funciones y atribuciones que les son conferidas a través de la Constitución.

Algunos de ellos, sostienen la hipótesis de la necesidad de llevar a cabo una profunda Reforma al Estado en general, -en este caso del sistema fiscal y educativo-, llegan a sustentar que la descentralización es la mejor forma de gobernar al país al quitarle el excesivo centralismo en las decisiones de carácter jurídico, político, económico y social.

Han surgido propuestas, proyectos, planes y programas de desarrollo social y de gobierno durante varias épocas y paralelamente leyes y reglamentos que lejos de solucionar los problemas, los complican aún más, formado con esto huecos en nuestra Constitución.

La característica más esencial del federalismo es la distribución de competencias que establece la Constitución entre el gobierno federal y los estados esta distribución, -continúa- el Maestro Reyes Heróles-, estriba en el sentido que todos los estados son iguales, lo cual permite un equilibrio entre unión y los estados. 3)

El Maestro Daniel Moreno (1985), señala que el reparto de competencias es la columna vertebral del federalismo, coexisten ordenamientos generales y particulares en un mismo espacio político y para que la competencia tenga éxito es necesario que el Poder Legislativo racionalice las facultades que va a distribuir en la comunidad nacional.4)

3) Idem.

4) Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Pay, México. 1985. P. 12-35.

Es en esta parte donde empieza a desarrollarse el problema de la desigualdad de las condiciones sociales que refleja actualmente la educación y las finanzas públicas, traduciéndose en disparidades en la calidad de la enseñanza y en la captación de ingresos, sobre todo al financiamiento a los estados y municipios, debido a que existen grandes diferencias en cuanto a la asignación a cada uno de ellos en partidas presupuestales.

En este sentido continuo el Maestro Tena Ramírez, los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, por otro lado, suele suceder que sea a los estados a quienes se confieren facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás.

Tal es el caso del Artículo 3º. Constitucional, el estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas necesarias para el desarrollo de la Nación, destaca que toda la educación que el estado imparta será gratuita, y define los niveles obligatorios a la primaria y secundaria y su regulación será a través de la Ley General de Educación.⁵⁾

Mientras el Título Séptimo del Artículo 124 Constitucional señala que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Sistemáticamente este Artículo se confronta al 3º de la propia en la Fracción VIII, donde indica textualmente: 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.⁶⁾

5) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México. 1985. P. 57-65.

6) Idem.

El Maestro Faya Viesca (1998) señala al respecto que el Artículo 124 Constitucional establece el principio más ortodoxo del sistema federal: el reparto de competencias entre el gobierno federal y los estados, la idea de facultades expresadas hace lógica referencia a la idea de limitación, pero el hecho es que las facultades implícitas es ya una cuestión totalmente incorporada en nuestra doctrina y práctica Constitucional; de tal forma, que ha ampliado enormemente el campo de actuación a favor de los poderes federales y en demérito de los estados.7)

Otra adición Constitucional de importantes repercusiones es la de la Fracción III del mismo Artículo 3º, que puntualiza la función normativa del Poder Ejecutivo Federal en la determinación de los planes y programas de estudio en toda la República, se agregó la Fracción V que precisa el compromiso del estado de atender y promover otros tipos educativos, incluida la educación superior, la investigación científica y tecnológica.

Establece esta Ley General, que la Secretaría de Educación Pública sea la autoridad federal que le corresponde realizar la planeación y la programación global del sistema educativo nacional, evaluarlo y fijar los lineamientos generales para la elaboración de programas y diseño de políticas.

Incuestionablemente —continúa— el Maestro Faya Viesca que la opinión de Hamilton y Marshall (1974) revolucionaron el Sistema Federal Norteamericano, pero también, influyeron en forma total y absoluta en el Federalismo Mexicano, pues el Artículo 124 de nuestra Constitución se deriva de la Enmienda X de la Constitución Norteamericana.

La influencia de estos dos Juristas fue tan amplio en nuestro Sistema Federal, que el Constituyente de 1917 plasmó la doctrina y práctica Constitucional de los poderes implícitos, en la Fracción XXX del Artículo 73 de nuestra Constitución; Fracción que establece que el Congreso tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores -las otorgadas al Congreso en las veintinueve fracciones- y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.8)

7) Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Ed. Porrúa. 1998. P.17-45

8) Arroyo, Herrera, Luis Francisco. Legislación Educativa. Ed. Porrúa. Guevara Niebla, Gilberto. La Catástrofe Silenciosa. FCE. México. 1992. P. Internet 12-43.

En consecuencia, entender la actuación del Congreso de la Unión y de otros dos Poderes Federales -sobre la base de una Ley previa-, de acuerdo a facultades expresamente concedidas, es desconocer la amplia puerta de facultades implícitas, que representa una importantísima fuente derivada de competencias para el Poder Federal, en la Técnica Constitucional de Distribución de Competencias.

En este sentido, opina el Maestro García Pelayo (1984), el Poder Judicial Federal tiene la nobilísima y esencial tarea de complementar la Constitución a golpe de Jurisprudencia. 9)

Así mismo, el Maestro Jorge Carpizo (1972) al respecto señala: estas consideraciones nos deben hacer pensar, en que el Congreso de la Unión, y el Poder Constituyente Permanente en su caso, tendrán que legislar -para el caso concreto de nuestro Federalismo- tomando como fundamento los valores contenidos en la letra y el espíritu de nuestra Constitución.

Tomando como base estos valores, y persiguiendo la Legislación un fin lícito dentro de la Constitución, cualquier Ley que beneficie nuestro sistema federal tendrá que ser promulgada, no importando, que algunas veces sea para conceder nuevas facultades a los Poderes Federales, y otras veces, a los estados.

Otra opinión es del Maestro Tena Ramírez (1985) en su apreciación sobre el Federalismo en el sentido de que cualquiera que sea el origen histórico de la Federación, ya lo tenga en un pacto de Estados Preexistentes o en la adopción de la forma Federal por un Estado primitivamente Centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de Jurisdicciones o resoluciones en beneficio de la sociedad o población. 10)

Las cuestiones de la Interpretación Constitucional deberán ocupar un lugar privilegiado en el estudio del Sistema Federal, señala el investigador Ignacio Burgoa (1985)

9) García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, Ed. Alianza, Madrid, 1984. P. 12-34.

10) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. UNAM. México. 1982. P. 45-77.

Si revisamos la evolución política y constitucional de nuestra Nación, nos encontramos con un hecho paradójico, vemos que es precisamente esta enorme, riquísima y poderosa idea de la República Federal, una de las menos analizadas y estudiadas por los juristas mexicanos. Si revisamos la bibliografía nacional nos encontramos con el asombroso hecho de la escasa atención que ha merecido la fuerza expansiva de la idea de la República Federal, apunta el Maestro Jorge Carpizo.¹¹⁾

La ausencia del trabajo sistemático y profundo de los Juristas Mexicanos y del mismo Constituyente Permanente ha subsistido prácticamente al margen de cualquier avance en la consolidación de la idea Constitucional de la "República Federal" en México, prácticamente desde 1824 hasta el día de hoy, se ha mantenido intacto el texto Constitucional en este punto en los más esenciales Artículos de nuestro Sistema Federal, el 40 y el 124 de nuestra Constitución General de la República, no se han reformado y adicionado ni una sola vez desde el Constituyente de 1917, señala el Maestro Faya Viesca.¹²⁾

El federalismo, comenta el Maestro José Barragán (1983), siempre tendrá como eje la Técnica Constitucional de la distribución de Competencias, y en la medida que esta Técnica esté fundamentada en la letra y el espíritu de nuestra Constitución, en esa medida nuestro federalismo será un eficaz modelo de organización política nacional. ¹³⁾

Ante el desconocimiento del origen y enorme riqueza de estas facultades implícitas, muchos juristas se preguntaban cómo pudo haber legislado el Congreso de la Unión sobre áreas las cuales no tenía una expresa competencia.

Encontrar una solución al rompimiento del equilibrio entre dos Órdenes de Gobierno, es una cuestión urgente y de la mayor prioridad política y Constitucional, por eso es necesario otorgarle a los Estados y Municipios una serie de Competencias Concurrentes y Compartidas con el Gobierno Federal.

Nuestro país sufre un deplorable retraso en el desarrollo Constitucional en el sistema federal mexicano, apunta el Maestro Ignacio Burgoa (2002)

11) Carpizo, Jorge, Op. Cit.

12) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit.

13) Faya Viesca, Jacinto, Op. Cit.

Mientras que el Maestro Ayala Espino (2001) señala que la Reforma ha comprendido distintas acciones en el ámbito institucional y organizacional en la Descentralización del Nuevo Federalismo, el Artículo 3º. Constitucional fue Reformado para dar lugar a la nueva realidad educativa, se derogó la Fracción IV del propio Artículo, el cual permite que los planteles particulares dedicados a la educación puedan prestar servicios, con la única restricción de aplicar los planes y programas oficiales.¹⁴⁾

Para el Maestro Pablo Latapi (2000), esta Ley establece como forma de organización del Sistema Educativo Nacional el Federalismo laico, en el cual se hace una distribución de las atribuciones que corresponden a los diversos niveles de gobierno en materia educativa.

Nosotros contamos con una rica historia Federalista, al lado de una realidad nacional de una gran pobreza económica en el presente, con una gran pobreza educativa desde el pasado.

Merece destacarse también que a través de las adecuaciones generales surge la Ley de Coordinación Fiscal, señala el Maestro José Barragán, por primera ocasión la transferencia sistemática hacia los gobiernos municipales por conducto de los gobiernos estatales, de gasto programable y de responsabilidades que desempeña el Gobierno Federal.¹⁵⁾

Al respecto es importante establecer Jurídicamente estas adecuaciones que se instrumentaron, por ejemplo, a raíz de la Descentralización del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) paso hacia los planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), se lograron gastos programables que aceleraron el nivel educativo.

La firma de Convenios con los Gobiernos Estatales, sobre la base de acciones previas a la Ley de Coordinación Fiscal, fue dando como resultado la creación de una Tercera Vertiente para la Federalización del Gasto Público, y de una nueva figura que se llamó Aportaciones Federales.¹⁶⁾

Al respecto la Ley de Coordinación Fiscal, es una nueva figura Jurídica para transferir recursos económicos a las entidades federativas que integran los Ramos 26 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley muy cuestionada sobre su función en los Estados y Municipios.

14) Ayala Espino, José. Economía del Sector Público Mexicano. Ed. Esfinge. UNAM: 2001, P. 23-56.

15) Barragán, Barragán, José. Introducción al Federalismo. Coordinación Humanidades. UNAM. México. 1978. P. 12-45.

16) Amaut, Alberto. La Federalización Educativa en México. Colegio de México. CIDE. México. 1998. P. 17-59.

Desde que se decide en 1998, integrar e institucionalizar las responsabilidades transferidas, creando el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos y se crea erróneamente el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, que da el marco legal a las aportaciones federales para entidades Estatales y Municipios, calificadas como subsidios por el propio Procurador Fiscal de la Federación.

En esta Ley se encuentran las reglas por las cuales pueden tener acceso a los recursos de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para distribuir esos recursos. En cuanto a la inspección y vigilancia de esos recursos la asumía la anterior Secretaría de la Función Pública.¹⁷⁾

Simultáneamente el Poder Ejecutivo Federal sigue disponiendo del presupuesto discrecionalmente centralizado, efectuando transferencias condicionadas, sin reglas claras sobre la inspección y vigilancia de esos recursos, la S.F.P. se convierte en una supersecretaría facultada legalmente para imponer sus condiciones; con esto sobrepasa sus facultades como auxiliar del Poder Ejecutivo Federal y, de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación, se convierte en un poder revisor de los actos de los Estados y Municipios, aunque la Ley de Coordinación Fiscal establece que la vigilancia e inspección de estas aportaciones la realicen las Contralorías de los Estados.¹⁸⁾

A raíz de la anterior situación, la Descentralización de recursos a los municipios se hace del Fondo de Desarrollo Municipal y se crea una nueva figura jurídica de nombre Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social para transferir recursos federales a los Estados y Municipios.

Es en este punto donde se comprueba la excesiva Centralización por parte del Gobierno Federal, la Descentralización anunciada se convirtió en una Desconcentración burocrática de los recursos financieros.

El Maestro David Colmenares, al respecto, nos señala: "los recursos de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios deben estar fuera del ámbito de la Ley de Coordinación Fiscal, mientras no sean transferidas y no condicionadas, como las participaciones, las cuales sí son recursos totalmente estatales, el Ramo 33 es un parche en la Ley de Coordinación Fiscal, por ello deben estar los recursos en una Ley de Coordinación para el Desarrollo Social" -no existe actualmente-.¹⁹⁾

¹⁷⁾ Idem.

¹⁸⁾ Colmenares, Páramo, David. Propuestas para el Ramo 33. El Financiero, 9 de Octubre 1998. México. P. Internet 1-17.

¹⁹⁾ Idem.

El Ramo 33, por ejemplo, integra e institucionaliza conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en procesos de descentralización que estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos, y que erróneamente se incluyeron en la Ley de Coordinación Fiscal (Anexo 2)

De hecho, el Maestro Martínez Almazán, indica, únicamente hay recursos para los Municipios y el Distrito Federal en el Fondo IV, los cuales equivalen a la recaudación federal participable con el 1.5% y el 2.35% cuando se excluye al Distrito Federal del Presupuesto de Egresos de la Federación, los recursos del Ramo 33 siguen siendo recursos federales establecidos; por ello el centro determina su distribución a los Estados, y estos la determinan a los Municipios (Anexo 3)

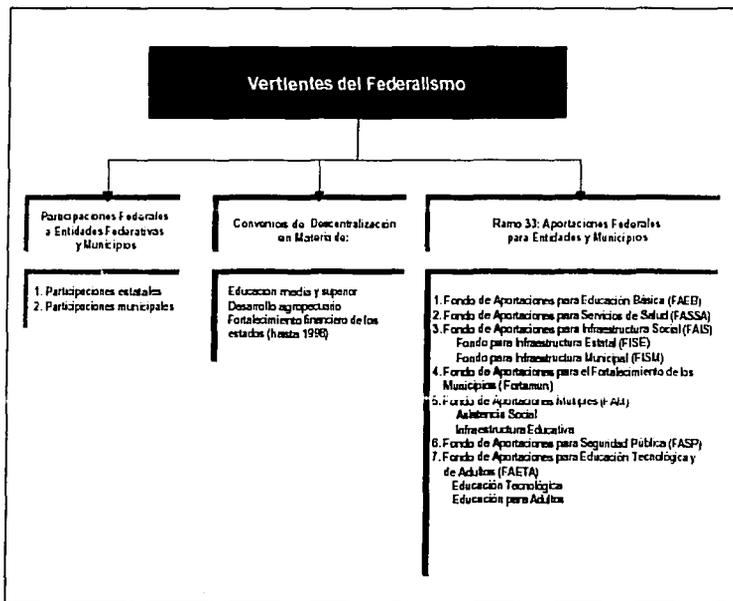
La contradicción que se genera por la repartición de los recursos se debe excluir con una Reforma profunda a la Ley de Coordinación Fiscal, quién debe otorgar a los Estados y Municipios la seguridad Jurídica y Administrativa, de la que antes carecían, sería más transparente y auditable el proceso de asignación de recursos y mejoraría la focalización hacia la población más pobre y marginada, y el suprimir la práctica de repartir, de manera uniforme, entre todos los Municipios de un Estado, el porcentaje necesario de los recursos directamente, por ejemplo los del Ramo 33.20)

En congruencia con lo anterior, en el Presupuesto de Egresos se determinó la creación del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y bajo tres vertientes concretar políticamente la Descentralización (Anexo 4)

20) Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Ed. Porrúa. México. 1998. P. 12-56.

Las Tres Vertientes (Cuadro 1), es la síntesis que conforma el Federalismo en materia de Presupuesto que se ha modificado con el propósito de que los Estados y Municipios cuenten con mayores recursos.²¹⁾

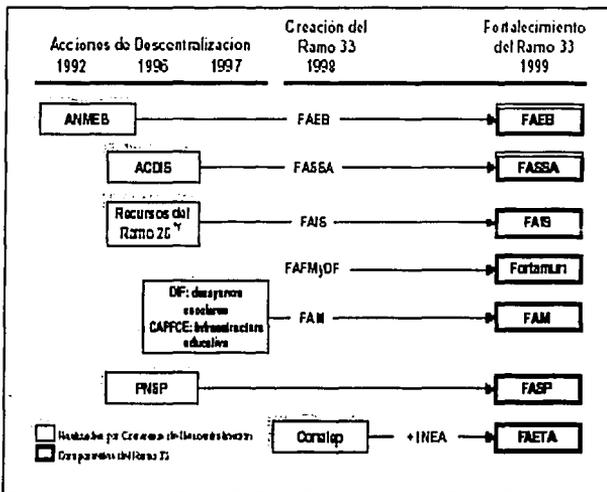
Cuadro 1



21) Avances del Federalismo. Gobierno Federal/SEP: México. 2001. P. Internet 1-23.

El Ramo 33 se crea con 5 fondos en 1998 y sé amplia a 7 en 1999. Se trata de recursos federales condicionados, cuya fiscalización directa la realizan las Autoridades y los Congresos Estatales pero sujetos a la Normatividad y Supervisión Federales mediante convenios especiales, (Cuadro 2) sustentado con reglas claras que señalan el monto y distribución entre las Entidades Federativas: 22)

Cuadro 2
Proceso para la Conformación del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios



^{1/} Incluye el 65% del Fondo de Desarrollo Municipal para la conformación del FISM; así como también el 10% del Programa de Prioridades Estatales, para el FISE.

El observar el enunciado en el Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal puede admitir que es posible la descentralización presupuestal porque literalmente señala con independencia de los establecidos en el Capítulo I al IV de esta Ley respecto de la participación de los Estados y Municipios y el

Distrito Federal en la recaudación federal participable, se constituirán en beneficio de dichas entidades federativas y en su caso, de los municipios con cargo a recursos de la Federación los siguientes Fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FAFMDF)
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).²³⁾

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN) se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de los siguientes elementos.

- El registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal.
- Por los Recursos Presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste.

Al respecto el Maestro David Colmenares, señala que el concepto de aportaciones enlaza las ventajas de las contribuciones relacionadas a la federalización del gasto público llamadas: 24)

23) Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit.

24) Colmenares, David. El Federalismo Fiscal y las Tendencias Condicionadas (Ramo 33). El Economista. No.3 Colegio Nacional de Economistas. 1998. P. Internet 1-35.

- Aportaciones a las Participaciones, que se caracteriza por contar en la Ley de Coordinación Fiscal con un mecanismo claro para su determinación y asignación por entidad federativa;
- Aportaciones de Recursos Transferidos, señalan que estos no tienen un destino específico y la fiscalización de su aplicación corresponde a los órganos de auditoría y evaluación a nivel estatal y municipal.

Estas determinan y distribuyen a través de mecanismos presupuestales establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Otorga seguridad jurídica a las entidades y municipios sobre la disponibilidad de los recursos públicos.

- Precisa las responsabilidades que tienen los tres órdenes de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas del gasto federalizado.
- Permite a las entidades conocer anticipadamente la disponibilidad de recursos, fortaleciendo con ello sus actividades de planeación y programación de gastos.
- Asegura solvencia financiera al enterar los fondos en fechas preestablecidas a los estados y, en su caso, de éstos a los municipios.
- Asegura que las economías generadas durante el año fiscal permanezcan en las entidades federativas.
- Promueve que la comunidad se involucre en el destino, aplicación y vigilancia de las obras y servicios que resulten del ejercicio de estos recursos.

Es decir, existe la seguridad jurídica, vigilancia de cuentas, responsabilidades en los tres órganos de gobierno, solvencia financiera, ¿Entonces porque la limitación de descentralizar el presupuesto público, cuando están sentadas las bases para que funcione la administración educativa en los estados y municipios en la propia Ley de Coordinación Fiscal?

Una limitación financiera sobre los recursos presupuestales en el proceso de descentralización se manifiesta por la conformación del dinero público que ya se aplica en las entidades mediante diversos Ramos del erario.

En las Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FAFMDF), por ejemplo, ofrece en realidad el Ramo 33 recursos adicionales, etiquetados a los municipios y que equivalen el 6.8% del propio Ramo.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Los recursos federales para los gobiernos estatales tuvieron un monto superior al 6.5 % en términos reales respecto a 1999 y para los Gobiernos Municipales por la vía de participaciones y los Fondos respectivos del Ramo 33, con un incremento del 3.1% en relación con 2000 (Cuadro 3): 25)

Cuadro 3
Recursos Federalizados por Nivel de Gobierno Estatal y Municipal
(millones de pesos del 2000)

	1999	2000	Variación Real 2000/1999
Total Gasto Primario Federalizado	344,852.1	365,265.7	5.92
Gobiernos Estatales	285,606.4	304,158.3	6.50
Participaciones federales	125,090.6	128,706.6	2.89
Ramo 33 ¹⁾	129,466.9	140,069.4	8.19
FAEB	108,534.4	118,198.7	8.90
FASSA	18,357.6	20,262.1	10.37
FISE	1,664.1	1,927.9	3.42
FASP	5,187.9	5,170.0	(0.34)
FAM	5,030.3	5,179.2	2.96
FAETA	1,816.9	1,880.4	3.50
Pendiente de distribuir	576.3	-	(100.00)
Convenios de descentralización	19,144.3	22,833.4	19.30
Gobiernos Municipales	59,245.7	61,107.5	3.14
Participaciones federales	31,272.6	32,176.7	2.89
Ramo 33	27,973.1	28,930.8	3.42
FISM	13,515.9	13,978.7	3.42
Fortamun	14,457.1	14,952.1	3.42

1) Excluye aportaciones ISSSTE/FOVISSSTE

25) Avance del Federalismo. Gobierno Federal/SEP. México. 2001. P. Internet 1-23.

El Maestro Ayala Espino, nos indica al respecto lo siguiente, el Ramo 33, jurídica y políticamente es un híbrido entre los Ramos 28 y 26, la duplicidad de responsabilidades para vigilar la correcta aplicación de los recursos, queda plasmada en el decreto del presupuesto de egresos de la federación y en la Ley de Coordinación Fiscal, provocando conflictos y diferencias en la ejecución de las acciones. (Anexo 5) 26)

La principal fuente de confusión y controversia deriva de considerar tales recursos Descentralizados como federales, ocasionando la sobreposición, y a fin de cuentas la indeterminación de facultades sobre los mismos.

Por esta razón el proceso de federalización se ha modificado significativamente los términos en que se distribuye entre la federación y las entidades federativas la recaudación de impuestos en el ámbito nacional, se canalizan 59 centavos por cada peso de la recaudación federal participable hacia los estados y municipios a través de las Vertientes del Federalismo, lo que contrasta con el 2002, cuando se canalizaban 23 centavos"

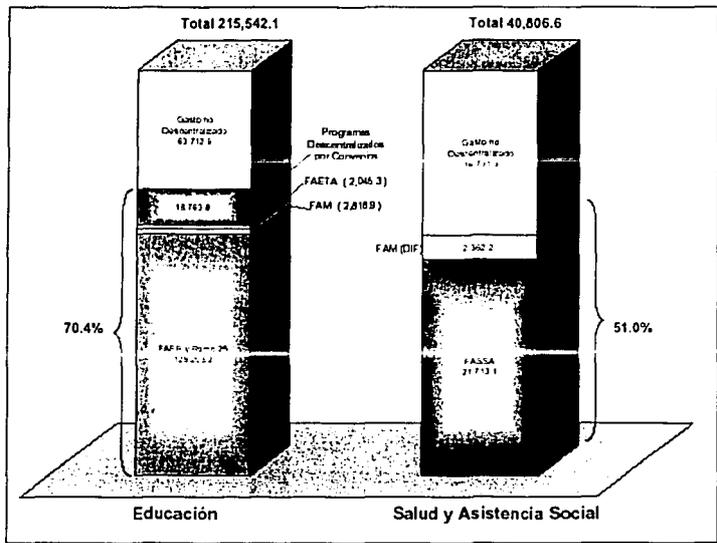
Debido a las restricciones presupuestarias, los resultados alcanzados a partir de 1999 ya no se lograron en la actual administración porque no se consideraron recursos adicionales al Programa Participaciones y Aportaciones a Municipios para el ejercicio fiscal del 2003.

Desde el punto de vista sectorial, los avances en la descentralización del gasto cobran relevancia en materia de educación y salud.

26) Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. P. 34.

En el 2000, el 70.4% del Gasto Educativo total y el 51.0% del gasto total de salud será ejercido por los gobiernos estatales, para este periodo se espera disminuya hasta en dos puntos porcentuales debido a la reestructuración del ejecutivo federal -Grafica 4-: 27)

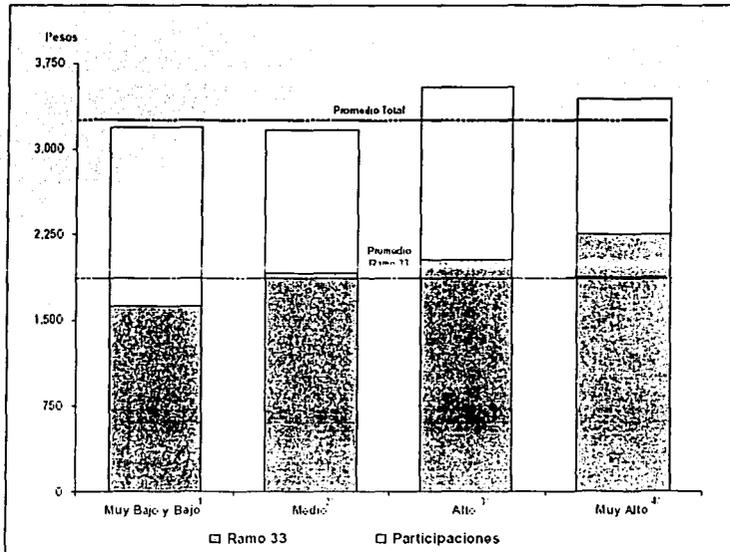
Grafica: 4
Gasto Federalizado en Educación y Salud
(millones de pesos del 2000)



27) Avance del Federalismo. Op. Cit. P. Internet 1-34.

En las entidades de mayor rezago relativo, el gasto relacionado con el Ramo 33 y los Convenios de descentralización es superior en términos Per Cápita a la media Nacional (Grafica 5); Considerando que los recursos Per Cápita se mantienen en un mayor comportamiento redistributivo; así, el grupo de estados con los índices de mayor rezago relativo recibe en promedio 4.7 % más que la media de los estados a nivel nacional.

Grafica: 5
Gasto Federalizado Per-Cápita por Grupos de Estado según Nivel de
Rezago Relativo
(pesos del 2000)



1/ D.F. Nuevo León, Baja California, Coahuila, Aguascalientes, Sonora, Baja California Sur, Chihuahua, México Colima, Jalisco, Tamaulipas y Morelia
2/ Tlaxcala, Quintana Roo, Simón, Querétaro, Durango, Nayarit, Guanajuato y Michoacán

3/ Zacatecas, Tabasco, San Luis Potosí, Campeche, Puebla, Yucatán e Hidalgo

4/ Veracruz, Oaxaca, Guerrero y Chiapas

Fuente: Índice de Marginalización, CONAPO; demás indicadores, SHCP. Datos estadísticos para 1999.

De acuerdo a lo anterior, la participación del Maestro González Casanova, fortalece la propuesta del presente trabajo en el sentido que es necesario asumir un papel responsable respecto a la política social, llevando a cabo la Reforma Educativa, el descentralizar el presupuesto público involucra una participación de la sociedad civil y posturas mas firmes del gobierno federal, estatal y municipal para enfrentar la globalización e insertarnos con una identidad Federalista hacia el proceso de mundialización. 28)

Mientras el Investigador Tenti Fentani nos menciona que el sistema educativo tiene el derecho a tomar inicialitas autónomas traduciendo a su propio lenguaje las demandas, exigencias y determinaciones que le llegan del ambiente social.29)

28) González Casanova, Pablo; Paradigmas y Ciencias Sociales; Conferencia Dictada en la UAP, 12 de marzo 1992, México, P. 2-45.

29) Tenti Fentani, Emilio; Hacia el cambio planificado, Universidad y Profesionales, Buenos Aires, Argentina, 1989. P. 17-24.

Capítulo V.- Reforma al Federalismo Educativo.

De realizar el proyecto de descentralización del presupuesto público municipal, el federalismo mexicano se fortalecerá de manera considerable si generamos las condiciones económicas y financieras para que los estados y los municipios a través de las políticas fiscales instrumentadas por ellos, generen recursos y sean autosuficientes para poder contener el fenómeno de la migración, la marginación, el rezago y el retraso educativo. (Anexo 6)

Este proceso permitiría impulsar la capacidad productiva de los estados y municipios y mejorar sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas locales, además de contribuir a fortalecer la unidad nacional y la consolidación social.

La Reforma al Sistema Fiscal y Educativo consiste en dar prioridad a estos ramos y prestar atención a su rendimiento, concentrando eficientemente la inversión pública y presupuestal, proporcionando mayor atención a la equidad e igualdad para intensificar la participación en el sistema fiscal y educativo nacional al otorgar autonomía a las instituciones educativas y permitir la flexibilidad de sus planes y programas de estudio, así como el control, evaluación, supervisión y planeación de los recursos.

Por ejemplo, las Reformas del Estado, que se instrumentaron durante 1983-1988 (Cuadro 1) y 1989-1994 (Cuadro 2), permitieron avances en materia de recaudación fiscal, sin embargo, no fueron suficientes debido al incremento del gasto corriente en las diferentes dependencias federales, provocando que las estructuras administrativas fueran creciendo y los objetivos señalados en los Planes de Gobierno no se cumplieran, no supervisarán y planearán, planeaban, ocasionando que sectores de la economía y de la educación se vieran afectados.

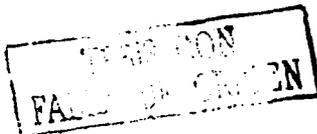
**CUADRO 1
PRIMERA ETAPA DE LA REFORMA DEL ESTADO**

Periodo	Objetivo de la Política Económica	Gasto Público	Ingreso y Deuda	Resultados
1983-1988	<p>Redefinición del papel del Estado. Pasar de una economía regulada y protegida a una economía abierta y orientada al Mercado. Para lo cual se torna necesario llevar a cabo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma Fiscal. 2. Reforma Administrativa. 3. Proceso de Desconcentración. 4. Privatización de las empresas Públicas. 5. Eliminación o Relajación al control de Precios. 6. Liberalización de Precios. 7. Desconcentración Educativa y Sectorial. 8. Surgimiento de los pactos económicos. 	Reducción del Gasto Corriente	<p>Déficit fiscales Permanentes.</p> <p>Ajuste fiscal.</p> <p>Ajuste de los precios del Petróleo y sus Derivados.</p> <p>Aumento al IVA de 10 al 15% y una reducción del número de exenciones.</p> <p>Reducción paulatina del Gasto Educativo.</p>	<p>Se interrumpió el crecimiento sostenido que se había experimentado durante décadas, la inflación alcanzó Altos niveles.</p> <p>Sector exportador dependiente del Petróleo.</p> <p>Durante este periodo el PIB prácticamente no Creció. Se redujo el poder adquisitivo de los salarios y se agudizaron las desigualdades Sociales.</p> <p>Se incrementó la demanda educativa en todos los niveles y demandas Magisteriales.</p>

Fuente: Ayala Espino, José. Estado y Desarrollo. Reformas del Estado, Privatización y Regulación. Ed. UNAM, México, 2001. P. 12-45.

Durante la Primera Fase de la Reforma del Estado, se promovieron cambios a las reglas de la macroeconomía y la introducción de políticas presupuestarias austeras, el desprestigio social del estado, induciendo el fomento a la corrupción, el burocratismo y la indiferencia a la política social, por parte de los gobiernos estatales y municipales.

En cambio, el periodo 1983-1988-, los resultados de la Reforma del Estado, contribuyeron a elevar la desigualdad social, con el incremento de la deuda y la reducción del gasto público, lo que generó que la seguridad social implantada se desplomara, obligando a los estados a reducir el presupuesto público en los rubros de la Educación y la Salud.



El gobierno se vio forzado a frenar el proyecto de descentralización educativa y hacendaría, los ingresos no eran suficientes para cubrir los planes y presupuestos anuales subsecuentes, dejando a un lado la iniciativa y participación del gobierno.

Al observar esta situación el estado fijo las bases para la reestructuración de proyectos de gobierno, como el Programa Nacional de Solidaridad, con el fin de amortiguar la inflación y desviar la atención de conflictos sociales que se estaban generando en algunos estados de la república.

La tendencia posterior fue la desincorporación total de las empresas públicas, la idea de desnacionalizar el sistema bancario, marcó un énfasis hacia la privatización, obligo el gobierno a replantear su política financiera y presupuestal, mientras que los sectores de la educación y salud, se vieron severamente afectados al reducir y condicionar su asignación de recursos.

La segunda reforma del estado, marco profundos cambios en los objetivos de la política macroeconómica de México, al reducir en apariencia el tamaño del sector público, no limito el gasto corriente, por un lado, y por otro, la liberación comercial; el gobierno federal se oriento más hacia una economía de mercado sin perspectiva en el futuro.

**CUADRO 2
SEGUNDA ETAPA DE LA REFORMA DEL ESTADO**

Período	Objetivo de la política económica	Gasto e Inversión	Ingreso y Deuda	Resultados
1989-1994	<p>Reestablecer el balance macroeconómico.</p> <p>Reducir el tamaño del sector público.</p> <p>Reducir el tamaño de la infraestructura, provisión de salud y educación, combate a la pobreza.</p> <p>Profundización de la liberación comercial.</p> <p>La política económica se orientó cada vez más a una economía de mercado.</p> <p>Introducir mecanismos de control al Gasto Educativo, Salud y Agropecuario.</p>	<p>Para 1991 el gasto social no había recuperado su nivel de 1980.</p> <p>Reducción del Presupuesto Público en Materia Educativa.</p> <p>Evitar el incremento o subsidio al sector agropecuario y de salud.</p> <p>Caída del gasto de capital.</p>	<p>Las Finanzas Públicas se han mantenido en equilibrio aparente.</p>	<p>Se redujo la inflación y se volvieron a tener tasas de crecimiento positivas, pero esas tasas no alcanzaron a compensar la pérdida de poder adquisitivo que se presentó en la década de 1980.</p> <p>Se incrementó la desigualdad social, lo que generó mayor movilizaciones políticas promovidas por los partidos políticos.</p> <p>Se incrementó el desempleo y la deserción escolar en todos los niveles.</p>

Fuente: Ayala Espino, José. *Estado y Desarrollo. Reformas del Estado, Privatización y Regulación*. Ed. UNAM, México. 2001. P.12-65.

El Maestro Ayala Espino al respecto nos señala como el desempeño de la economía fue visto en su conjunto como oscuro, como lo reflejan los resultados obtenidos por el gobierno, es decir, hubo vulnerabilidad financiera, insuficiencia de la política de cambio estructural, ineficiencias operativas en la administración de las políticas públicas y en la provisión de bienes y servicios públicos y por último, la reforma institucional inadecuada.

Las reglas de juego entre el sector público y los agentes económicos fueron insuficientes para responder a los cambios económicos y políticos interno y externos.

El presupuesto público se reestructuró, afectando directamente el sistema educativo nacional y bajo esta premisa se planteó la reorganización de la política social en turno con los Programas de Aportaciones, como el Ramo

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

33, la alternativa de la privatización de las Instituciones de enseñanza superior pública, no se hizo esperar para bajar el déficit educativo nacional (Cuadro 3):

**CUADRO 3
REESTRUCTURACION DEL PRESUPESTO PÚBLICO EN
LA REFORMA DEL ESTADO**

<p align="center">Etapa 1</p> <p align="center">Estabilidad Macroeconómica</p>	<p align="center">Etapa 2</p> <p align="center">Reforma institucional: Nuevo Marco Legal</p>	<p align="center">Etapa 3</p> <p align="center">Reforma del Estado y del Mercado</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste de las Finanzas Públicas. • Reforma Fiscal. • Reforma Monetaria. • Disminución de Subsidios, Transferencia a Empresas y Familias. • Ajuste Precios Públicos. • Ajuste al Gasto Público en Materia Educativa. <p>Duración: Corta Costos: Generalizados para todos. Instrumentación: Desde arriba y técnicamente sencilla. Resultados: Corto Plazo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Privatización. • Descentralización. • Inversión extranjera. • Eficiencia en la asignación. • Modernización de la Administración. • Sistema Educativo Nacional. <p>Duración: Media.</p> <p>Costos: Localizados.</p> <p>Instrumentación: Compleja y con participación de cuadros medios.</p> <p>Resultados: Mediano plazo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Precios de mercado. • Competencia. • Productividad. • Eficiencia X. • Competitividad. <p>Duración: Larga.</p> <p>Costos: Para todos los agentes y por largo tiempo.</p> <p>Instrumentación: compleja e involucra a toda la sociedad.</p> <p>Resultados: Largo plazo.</p>

Fuente: Ayala Espino, José; Fundamentos Institucionales del Mercado; Ed. UNAM. México. 2002. P. 16-45.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ESTA TESIS HA SALIDO DE LA BIBLIOTECA 79

La parte central de la Reforma del Estado se destacó momentáneamente por la disminución de su tamaño a través de distintos indicadores de estabilidad macroeconómica y fiscal.

Es evidente que las metas por alcanzar en materia fiscal, crecían de manera paralela al déficit educativo nacional, las metas trazadas, no se lograron, debido entre otros factores a un difícil acceso a la igualdad educativa regional y local.

Por tal motivo el papel del sistema fiscal es fundamental para alcanzar el desarrollo económico, político, social y cultural, sin embargo, en México, su organización, estructura y planeación es deficiente y sin calidad.

Acertadamente el Maestro Pablo González Casanova, nos indica al respecto que el principal obstáculo, se refiere a los costos y beneficios de la educación que son generados y en muchos casos difíciles de medir y cuantificar, la creciente marginación y abandono que se ha desplegado durante las etapas en el estudiante no es suficiente el aumento del gasto público en educación, mientras que este se encuentre en desventaja económica, fiscal y la distribución de los recursos financieros que se distribuyen presupuestalmente en su capacitación.

La educación ocupa el primer lugar en las políticas sociales, es decir, es la base para el desarrollo del país porque permite tener una población más capacitada, lo que a su vez tiene incidencia en el proceso productivo es, además, el mejor medio para disminuir la desigualdad social.

El Maestro Jesús Reyes Heróles, nos señala, cuando la Educación es baja crea un ambiente propicio para el subdesarrollo, la pobreza y la desigualdad social, diversas investigaciones opinan sobre la incidencia que tiene el Sector Educativo en las Reformas Macroeconómicas en varias economías del mundo, sus innovaciones han propiciado que se acelere la inversión, el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Por otro lado, el Maestro Pablo Latapí, señala el financiamiento constituye una opción pragmática para introducir las Reformas Fiscales y Educativas en función de las necesidades y los recursos locales, es decir, incrementar y promover la igualdad.

La descentralización del presupuesto público permite disminuir la existencia de estados pobres y los estados ricos, geográficamente se puede observar que este fenómeno se presenta en México, las condiciones educativas y culturales deben ser iguales, esto permitirá que el proceso de atención y recaudación fiscal dirigida a grupos, regiones y zonas con mayor rezago

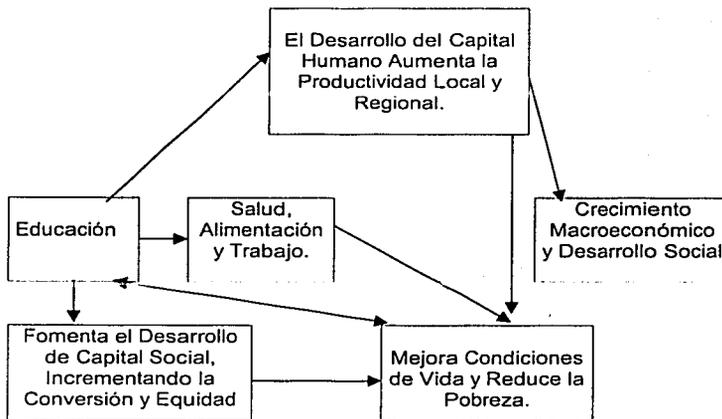
educativo sean más eficientes y con mayores perspectivas laborales y familiares, señala el Investigador Stern Nort.

Acontecimientos actuales que presenta el sistema fiscal y educativo en México:

- Asignación de recursos ineficiente.
- Creciente debilidad de los estados y municipios frente al gobierno federal ante la prestación de seguridad social.
- Falta de la política regional en la determinación de prioridades fiscales y de inversión.
- Estructuras orgánicas del gobierno federal, inoperantes, centralizadas, burocratizadas y corruptas.
- Agotamiento del sistema de coordinación fiscal. Provocando que los estados y municipios tengan fuentes de ingreso por medios impositivos.
- Desempeño escolar limitado, insuficiente y de baja calidad,
- Educación restringida y con poca calidad y claridad de los Planes y Programas de Estudio en general, por consiguiente con pocas perspectivas laborales.
- Carencia de un sistema de coordinación en materia de gasto público, que garantice la planeación y racionalización del presupuesto de acuerdo a la necesidad social.
- Redefinición hacendaría que debe considerar la reforma fiscal.
- Transferencias fiscales que representan un porcentaje considerable de sus ingresos.
- Información del manejo de la Administración Educativa es precaria, de mala calidad y sin rendimiento Jurídico sustentable.
- Actitud conservadora, los intereses de la SEP, del SNTE y la CNTE, alteran la funcionalidad de la educación y disfrazan los resultados con cifras compuestas.
- Estructurar los recursos adicionales producto de los programas de emergencia.
- Disminución del aparato burocrático, va a determinar el control del Gasto Corriente en el Gobierno, los Estados y los Municipios.
- Distribución Equitativa del Presupuesto Público hacia los Estados y Municipios, sustentará el Gasto Social, sobre todo en las Aportaciones que se derivan del Ramo 33 en Proyectos Educativos.
- La Reforma al Federalismo Educativo debe hacerse de manera participativa por todos los sectores que integran la sociedad. (Propuesta 1)

- Estructuralmente debe estar encaminado hacia la Descentralización Económico-Administrativa del Ramo 33, de tal manera que sean los Estados y Municipios quienes determinen el control y el gasto de este ramo.
- Participación del Poder Judicial Federal, es determinante para otorgarle credibilidad a los Estados y Municipios en caso de que se acredite alguna controversia Constitucional sobre el Sistema Educativo Nacional.

PROPUESTA 1
Esquema de Sistema Educativo en México



Propuesta personal

Adecuar el sistema de fiscal y educativo a las nuevas necesidades políticas y productivas del país nos permitirá estructuralmente, elevar la eficiencia de quienes la proporcionan. (Propuesta 2)

**DESCENTRALIZACION DEL PRESUPUESTO PUBLICO
EN EL SISTEMA FISCAL Y EDUCATIVO (PROPUESTA 2)**

Escenario Deseado	Tema Central	Objetivo	Metas	Estrategias
<p>Revisión de proceso de descentralización del Presupuesto Público en el Sistema Educativo.</p> <p>Fortalecimiento de las capacidades fiscales en los Estados y Municipios</p> <p>Participación de los Estados y municipios en la propuesta de planeación de un Sistema Nacional Hacendario.</p>	<p><u>Hipótesis:</u></p> <p>Autonomía administrativa, económica y política de los Estados y Municipios.</p> <p>Jurisdicciones administrativas territoriales definidas y ordenadas.</p> <p>Fortalecimiento de los Estados y Municipios en el sistema educativo.</p> <p>Descentralización de la estructura de la SEP hacia los Estados y Municipios.</p> <p>Autonomía Fiscal en la recaudación de impuestos a nivel Regional y Local.</p>	<p>Consolidar el proceso de Descentralización en los Estados y Municipios del sistema educativo dentro de un marco de participación democrática.</p> <p>Transferir autonomía administrativa, económica y política a lo Estados y Municipios, para apoyar el funcionamiento y desarrollo del sector educativo.</p> <p>Fortalecer la capacidad técnica operativa para el manejo del presupuesto asignado a la educación en los Estados y Municipios.</p> <p>Estructurar el ámbito regional y local en función de la Reforma Educativa.</p> <p>Llevar a cabo la evaluación de toda la estructura de la SEP y en su caso descentralizar sus funciones sustantivas.</p>	<p>Propuesta de Reforma Educativa.</p> <p>Proponer una estructura orgánica regional acorde con nuestra realidad.</p> <p>Formular propuesta de estructura del presupuesto público.</p> <p>Propuesta de ordenamiento regional del presupuesto en los Estados y Municipios.</p> <p>Elaborar el Plan educativo estratégico donde participen todos los integrantes del sector educativo nacional.</p> <p>Establecer a través de la Reforma Educativa la descentralización presupuestal.</p> <p>Mejorar la calidad y eficiencia educativa nacional.</p>	<p>Difusión del proceso de descentralización presupuestal en el sistema educativo.</p> <p>Establecer convenios interinstitucionales para el control, supervisión y evaluación del proyecto de Presupuesto Público.</p> <p>Iniciativas Legislativas en los Estados.</p> <p>Normas que favorezcan la participación civil en el proyecto.</p> <p>Procesos de concertación entre los niveles de gobierno.</p> <p>Participación del Magisterio Nacional en el proyecto de Reforma Educativa.</p> <p>Sistematización y difusión de las propuestas de Reforma.</p> <p>Ratificar el ANMEBN con los Gobiernos de los Estados y ampliarlo a los Municipios.</p> <p>Participación de los estados y municipios en la elaboración de proyecto de la Reforma Fiscal y Educativa.</p>

La Educación en general tiene una eficacia total cuando se relaciona con el empleo y las relaciones familiares y la sociedad; en la práctica se puede observar que hay países desarrollados o en desarrollo que invierten en la educación como una alternativa de consolidación de Nación al Descentralizar el Presupuesto Público en esta materia y a largo plazo disminuye el índice de desempleo, marginación y pobreza, generan profesionistas en cada uno de los Ramos de su Economía, con mano de obra calificada; además de disminuir el desempleo, el analfabetismo, salud, alcoholismo y las actividades ilícitas, señala el Maestro Alberto Arnaut (1998)

La Educación como tal, puede reducir las desigualdades en los ingresos cuando promueve el aumento de la productividad, por ejemplo, en la agricultura, facilita la absorción de la educación calificada y capacitada, a través de la preparación del campesino, con el conocimiento de fertilizantes, elaboración de contratos, saber leer y escribir, preparar la cosecha con tecnología moderna, etc.

No se puede dejar fuera otro aspecto importante del estudio sobre el suministro de Insumos al Sector Educativo, la experiencia demuestra que el proporcionar en forma Centralizada éstos, no se utilizan a menos que se ajusten a las condiciones extremas y locales y que las políticas relacionadas con su uso no actúen como desincentivo; además de la transferencia presupuestal para permitir que los Gobiernos Estatales y Municipales adquieran lo más adecuado para las condiciones existentes en Escuelas e Instituciones Educativas, señala la Maestra Alicia Hernández (1999)

En este caso se debe fortalecer el Acuerdo Nacional para la Educación Básica y Normal proyectado sustentado en una Reforma Fiscal o Hacendaría profunda que entre sus objetivos establezca la federalización fiscal y educativa.

Capítulo V.-Conclusiones

El federalismo parte de valores eminentemente sociológicos, es decir, de un pleno conocimiento a los distintos grupos sociales y una firme creencia en que estos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los ordenes.

El federalismo surge de la dimensión de los valores del municipio, formado una Nación, donde la unidad y su diversidad abren espacios políticos, geográficos, económicos, religiosos, etc.

Por eso la naturaleza del federalismo responde a la voluntad de establecer un pacto; pacto que solamente puede darse de quien tiene capacidad para actuar con entera libertad. En este sentido, los municipios y estados tienen necesariamente que estar dotadas de autonomía.

Por ello la federación es la conexión de entidades autónomas en estricto apego a la Constitución mexicana.

Al estudiarse el federalismo como un proceso político y como técnica Constitucional, resulta esencial valorar no éxito formal, sino la eficiencia social de este sistema.

Con toda seguridad, la finalidad y el reto más importante del Estado federal consiste en resolver la difícil tensión que se da, al tratar de conservar las entidades federadas su particular forma de convivencia política, económica y educativa al integrarse en una forma superior de convivencia general.

Por esta razón, la historia nos ha revelado las consecuencias por una imposición política central, en donde han sido la mengua de vitalidad y aún más la desaparición de comunidades y pueblos enteros.

El federalismo no pretende ningún tipo de reducción de las formas propias de vida de las distintas comunidades que integran la Unión, sino una organización más amplia que respete los métodos de ser de las entidades, y que les permita un superior desarrollo a partir de un nuevo espíritu fundado en valores educativos de carácter nacional.

Estas observaciones son imprescindibles para el federalismo mexicano, pues están íntimamente vinculadas con las cuestiones sociales, educativas y económicas, de hecho son las que merecen una atención urgente y estructural en todo movimiento renovador.

En México, una de las vías que han propiciado un severo debilitamiento de los estados y municipios ha sido las facultades fiscales, es decir, las entidades federativas han participado fiscalmente con crecientes ingresos pero no por la vía de competencia constitucional para el cobro de impuestos, sino a través de participaciones que no se originan en la Constitución, sino por una concentración administrativa que se lleva a cabo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados, dejando al margen de sus percepciones en algunos caos a los municipios.

Precisamente por esta división social, la previsión constitucional de poderes implícitos ha sido la fuente principal para el progresivo aumento de competencias al poder central.

Si entendemos que las facultades implícitas hacen de manera pormenorizada, una concentración con tendencias ha debilitar a los estados miembros, ante esta tendencia centralizadora, la corriente descentralizadora y federalista encuentra un punto fundamental en la propia naturaleza del federalismo: las Constituciones de los estados federados no pueden contravenir lo establecido en el Pacto Federal consagrado en la Constitución, es decir, no niega las enormes posibilidades de las constituciones locales.

Es por este análisis, en consecuencia que los lleva a afirmar en el presente trabajo, que la interpretación de la Constitución, es una actividad esencial del sistema federal y una actitud decisiva en la distribución de competencias constitucionales, para el fortalecimiento del federalismo educativo y físcal.

El federalismo mexicano necesariamente debe estar asegurado por el Congreso de la Unión, pues solo de esta manera es posible lograr la plena eficacia en la protección de los grandes intereses nacionales, como la seguridad social.

Por estas razones, en México el gran futuro de la planeación se dará en la planeación municipal y en la planeación regional con base a los sectores de la economía.

La planeación tendrá como centro el municipio, y constituirá la más eficaz manera de fortalecer el federalismo, es decir, existirá incuestionablemente la relación entre federalismo y democracia, binomio político que permitirá la unidad y la prosperidad económica y social.

La planeación y la descentralización política, administrativa, económica y educativa van a constituir el un genuino federalismo, basado en un municipio libre, con una vida política concurrente y compartido en las grandes tareas nacionales a cargo del poder federal y los poderes de los estados, asegurado la pluralidad y la democracia nacional.

Al federalismo se le contempla como una enorme esperanza, porque trata de fortalecer la unidad nacional, intenta generar riqueza económica y estabilidad social, con propósitos firmes para reducir la arrogancia federal y a la vez dignificar a los estados y municipios.

Un cambio cualitativo y cuantitativo de las estructuras y de los mecanismos administrativos de las dependencias y entidades del gobierno federal será en camino más directo y más eficaz para fortalecer aún más la descentralización.

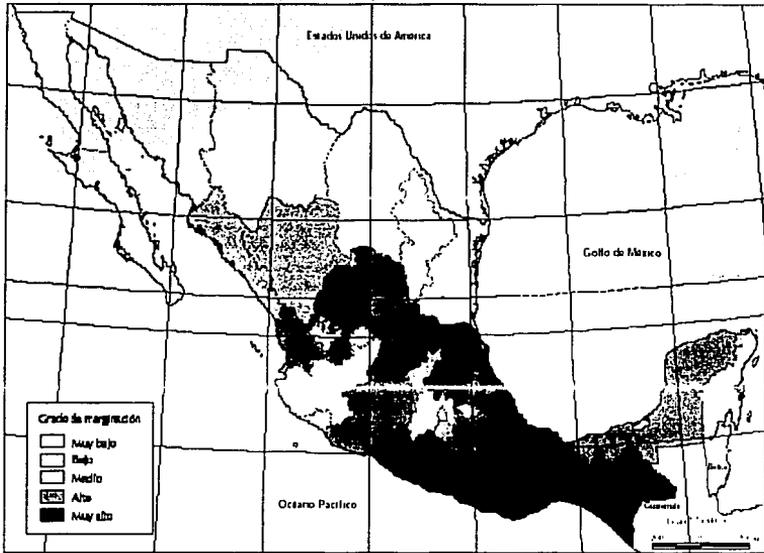
El cambio contendrá conceptos e instrumentos constitucionales, implica plantearse a fondo y en serio, que participación se le quiere dar a los estados y municipios en la creación e implementación de reformas del estado, en las que se incluya inicialmente reformas fiscales y educativas.

Mi propósito por ahora, es señalar algunos elementos esenciales de nuestro federalismo, y proponer, de manera muy concreta, cuales elementos podrían incorporarse a nuestra constitución a fin de lograr la realidad federalista que tan indispensablemente resulta hoy en día:

1. Incluir criterios del grado de marginación, extensión territorial, nivel de gasto y rezago industrial para calcular la asignación a cada estado y municipio.
2. Transferencia a los estados y municipios el cobro de los impuestos derivados de la transformación del petróleo y la administración de las casetas de peaje.
3. Creación de fondos adicionales para la seguridad social, producto del desarrollo industrial.
4. Descentralización del presupuesto público en los municipios para controlar en su caso el rezago y el retraso formativo, adoptando modalidades y elementos Jurídicos con miras a una Reforma Fiscal y Educativa.
5. Establecimiento del cambio estructural y administrativo en la Secretaría de Educación Pública, para que la Descentralización facilite las funciones sustantivas, administrativas, ministeriales, contractuales y sindicales en los Estados y Municipios.
6. Reestructuración las aportaciones federales asignadas al sistema hacendario y educativo y regularización sus recursos para los estados y municipios.

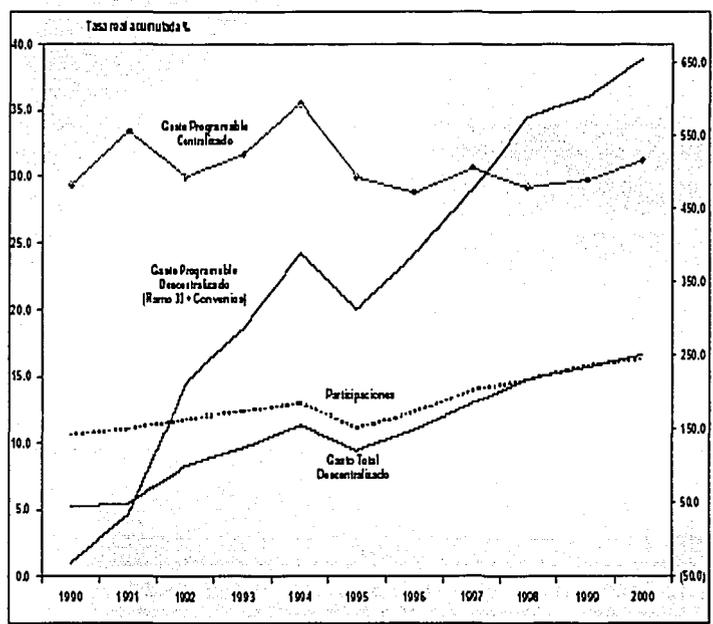
7. Establecer tasas diferenciales en el Impuesto al Valor Agregado.
8. Asegurar la progresividad de los impuestos, a través de la ampliación de la base de contribuyentes.
9. Homologar el gasto social al gasto financiero de los estados y municipios.
10. Implantación a través del cambio estructural la disminución del aparato burocrático y determinación del control del gasto corriente en la Secretaría de Educación Pública y en los Estados y Municipios.
11. Establecer a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo las Reformas estructurales y funcionales de la Secretaría de Educación Pública, con el fin de garantizar la participación de todos los sectores.
12. Instituir al Poder Judicial Federal en el caso de que se susciten controversias que se generen sobre la propuesta de la Reforma Fiscal y Educativa hacia los Estados y Municipios y que afecten los enunciados señalados en los Artículos 3º. Y 124 Constitucionales, respecto a las competencias de responsabilidad.
13. Revisión el Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, específicamente en el punto aplicable al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.
14. Promover la creación de la Ley de Desarrollo Social donde se dispongan los recursos de la Aportaciones Federales de manera directa por los estados y municipios.
15. Creación de un Sistema Nacional para el Presupuesto y Gasto Social, a fin de hacer más la eficiente la descentralización en los Estados y Municipios.
16. De no llevarse a cabo la Reforma al Federalismo Fiscal y Educativo, se incrementará la desigualdad social, la marginación, el analfabetismo, la migración, el rezago y el retraso académico y cultural, y a corto plazo la inestabilidad social o al quebrantamiento federal.

ANEXOS:
Anexo: A



Fuente: INEGI

Anexo 2
Variación Acumulada de los Componentes del Gasto Primario
(tasas reales acumuladas)



Fuente: INEGI

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**Anexo 3
Participaciones y Aportaciones a Municipios
(millones de pesos del 2000)**

	1997 (1)	1998 (2)	1999 (3)	2000 (4)	Variación	
					Absoluta (4-1)	Real (4-1)
Participaciones y Aportaciones Municipales	36,931.8	49,368.4	59,245.7	61,107.5	24,175.7	63.46
Participaciones	27,565.2	29,060.2	31,272.6	32,176.7	4,611.4	16.73
Domo 23	26,366.2	27,973.1	28,940.6	28,940.6	2,574.4	n.a
FISM	-	11,095.8	13,515.9	13,978.7	13,978.7	n.a
Fortamun	-	8,612.4	14,457.1	14,952.1	14,952.1	n.a
Otros ¹	9,366.5	-	-	-	(9,366.5)	n.a

¹ A efectos de hacer comparables las cifras se incluyen en 1997 los recursos del Ramo 25

Fuente: INEGI

Anexo 4
Gasto Primario por Poderes de la Unión y Ordenes de Gobierno
(millones de pesos del 2000 y porcentaje del PIB)

	1990	1994	1997	1999	2000	Variación		Var. Real 2000/99
						Acumulada 2000/90	2000/94	
(millones de pesos del 2000)								
Gasto Primario	722,779.1	905,748.5	921,475.9	949,226.6	986,304.4	35.5	8.9	3.9
Poderes Legislativo y Judicial IFE y CNDA	3,375.6	15,473.0	16,123.9	12,531.2	22,002.8	111.8	42.2	62.6
Gasto Federalizado	114,867.5	249,802.6	286,467.0	344,852.1	365,265.7	218.0	46.2	5.9
Participaciones Federales	105,123.9	128,222.0	137,826.1	156,263.2	160,883.3	53.0	25.5	2.9
Ramo 33 ¹				159,344.6	161,549.6	n.a.	n.a.	7.2
Comisos de descentralización ¹	9,742.7	121,579.7	148,656.9	19,144.3	22,533.4	134.2	161.2	10.3
Poder Ejecutivo Federal	592,611.1	634,770.6	605,226.5	575,960.2	583,285.3	(1.6)	(8.1)	1.3
Adtos	16,924.5	5,701.4	13,628.7	14,882.9	15,750.6	(6.9)	(17.2)	5.6
(porcentaje del PIB)								
Gasto Primario	19.04	20.62	19.91	18.94	18.83	(0.2)	1.79	
Poderes Legislativo y Judicial IFE y CNDA	0.00	0.35	0.35	0.27	0.42	0.30	0.07	
Gasto Federalizado	3.01	5.89	6.19	6.88	6.97	3.96	1.28	
Participaciones Federales	2.75	2.92	2.98	3.12	3.07	0.22	0.15	
Ramo 33	0.00	0.00	0.00	3.38	2.47	2.47	2.47	
Comisos de descentralización	0.25	2.77	2.21	0.38	0.44	0.19	(2.33)	
Poder Ejecutivo Federal	15.51	14.45	13.08	11.49	11.13	(4.38)	(3.32)	
Adtos	0.44	0.13	0.29	0.38	0.30	0.14	0.17	

¹ Para efectos de hacer comparables los cifras se incluyeron 13,230.6 millones de aportaciones al ISESSE. En la sección VII 5 se presentan los datos de las incluyendo dichas aportaciones.

Fuente: INEGI

Anexo 6: Índice de Desarrollo Humano por Entidad Federativa, 2000

Entidad Federativa	Esperanza de vida al Nacimiento	Porcentaje de las personas de 15 años o más alfabetos	Porcentaje de las personas de 6 a 24 años que van a la escuela	PIB per cápita en dólares ajustados	Índice de esperanza de vida	Índice de alfabetización	Índice de Matriculación	Índice de nivel de escolaridad	Índice de PIB per cápita	Índice de desarrollo humano (IDH)	Grado de desarrollo humano	Lugar
República Mexicana	75.3	90.5	62.8	7495	0.839	0.905	0.628	0.813	0.721	0.791	Medio alto	
Aguascalientes	76.4	95.2	63.3	9443	0.856	0.952	0.633	0.845	0.759	0.820	Alto	5
Baja California Norte	76.3	96.5	61.9	9571	0.856	0.965	0.619	0.849	0.761	0.822	Alto	4
Baja California Sur	76.3	95.8	63.2	8722	0.855	0.958	0.632	0.849	0.746	0.817	Alto	9
Campeche	74.7	88.2	64.5	13153	0.828	0.882	0.645	0.803	0.814	0.815	Alto	10
Coahuila	76.2	96.1	62.6	10808	0.853	0.961	0.626	0.849	0.782	0.828	Alto	3
Colima	76.4	92.8	63.3	8048	0.856	0.928	0.633	0.830	0.732	0.806	Alto	11
Chiapas	72.4	77.1	57.0	3302	0.790	0.771	0.570	0.704	0.584	0.693	Medio alto	32
Chihuahua	75.8	95.2	61.0	10324	0.846	0.952	0.610	0.838	0.774	0.819	Alto	7
Distrito Federal	77.2	97.1	69.8	17696	0.871	0.971	0.698	0.880	0.864	0.871	Alto	1
Durango	74.8	94.6	62.2	6725	0.831	0.946	0.622	0.838	0.702	0.790	Medio alto	15
Guanajuato	75.1	88.0	58.6	5376	0.835	0.880	0.586	0.782	0.665	0.761	Medio alto	24
Guerrero	73.3	78.4	63.3	4112	0.804	0.784	0.633	0.734	0.620	0.719	Medio alto	30
Hidalgo	74.2	85.1	64.7	4690	0.820	0.851	0.647	0.783	0.642	0.748	Medio alto	28
Jalisco	76.3	93.5	61.5	7412	0.855	0.935	0.615	0.829	0.719	0.801	Alto	14
México	76.3	93.6	64.3	5672	0.856	0.936	0.643	0.838	0.674	0.789	Medio alto	16

Michoacán	74.8	86.1	59.0	4785	0.830	0.861	0.590	0.770	0.646	0.749	Medio alto	27
Morelos	75.9	90.7	63.1	6820	0.848	0.907	0.631	0.815	0.705	0.789	Medio alto	17
Nayarit	75.2	90.9	64.3	4709	0.837	0.909	0.643	0.821	0.643	0.767	Medio alto	20
Nuevo León	76.8	96.7	62.2	13033	0.863	0.967	0.622	0.852	0.813	0.842	Alto	2
Oaxaca	72.5	78.5	63.3	3489	0.792	0.785	0.633	0.734	0.593	0.706	Medio alto	31
Puebla	74.1	85.4	60.7	5976	0.818	0.854	0.607	0.772	0.683	0.758	Medio alto	25
Querétaro	75.3	90.2	61.8	9562	0.838	0.902	0.618	0.807	0.761	0.802	Alto	13
Quintana Roo	75.7	92.5	59.4	12039	0.844	0.925	0.594	0.815	0.800	0.820	Alto	6
San Luis Potosí	74.2	88.7	64.1	5699	0.820	0.887	0.641	0.805	0.675	0.767	Medio alto	21
Sinaloa	75.4	92.0	64.2	5905	0.840	0.920	0.642	0.827	0.681	0.783	Medio alto	18
Sonora	76.1	95.6	65.2	8761	0.851	0.956	0.652	0.855	0.747	0.818	Alto	8
Tabasco	75.0	90.3	63.5	4960	0.833	0.903	0.635	0.813	0.652	0.766	Medio alto	22
Tamaulipas	75.5	94.9	62.0	7757	0.842	0.949	0.620	0.839	0.726	0.803	Alto	12
Tlaxcala	75.4	92.2	62.7	4221	0.841	0.922	0.627	0.824	0.625	0.763	Medio alto	23
Veracruz	74.0	85.1	63.3	4535	0.816	0.851	0.633	0.779	0.637	0.744	Medio alto	29
Yucatán	74.3	87.7	63.9	6342	0.822	0.877	0.639	0.798	0.693	0.771	Medio alto	19
Zacatecas	74.4	92.0	60.1	4210	0.824	0.920	0.601	0.814	0.624	0.754	Medio alto	26

Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población 2002.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL.

- Arnaut, Alberto, Historia de una profesión: los maestros de educación primaria en México. (1887-1994), CIDE. 1991.
- Arnaut, Alberto, La Descentralización Educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. CIDE, México, 1991.
- Arnaut, Alberto, La Evolución de los grupos dominantes en el SNTE. CIDE. 1992.
- Arroyo de la Parra, Miguel, Federalización de la Enseñanza, Talleres Tipográficos Modelo. México. 1996.
- Ayala Espino José, Economía del Sector Público Mexicano, Ed. Esfinge, 2001
- Banco Mundial. La educación, el Sector Estratégico. Washington, D.C. 1999.
- Barbosa, Antonio, Cien años en la Educación de México, Pax-México, 1978.
- Barragán, Barragán, José, Introducción al Federalismo (La Formación de Poderes en 1824), Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1978.
- Barragán, José, El Pensamiento Federalista Mexicano: 1824. Universidad Nacional Autónoma del Estado de México-Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Serie: Estudios y Análisis, México, 1983.
- Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, México, 1985.
- Carpizo Mcgregor, Jorge, Federalismo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, DF.
- Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917. UNAM, México, 1982.
- Colmenares Páramo, David, Retos del Federalismo Fiscal Mexicano, Comercio Exterior, Vol. 49, Núm. 5, México, Mayo de 1999.
- Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo, El Federalismo Ed. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social; Grupo de Seguimiento SECODAM, México, DF. 1996.
- Consejo Nacional de Población. México. 2002.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, SPP.
- De los Reyes, Yolanda, Descentralización de la Educación, Colegio de México, 1986.
- El Desafío Municipal, Ed. Centro de Desarrollo Municipal, Sedemun-Segob, México, 1985.
- El Federalismo Mexicano: Elementos para su Estudio y Análisis, CILSEN, VI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1995.
-El Presupuesto Público, Gasto e Ingreso, Ed. Esfinge, 2001
-Estado y Desarrollo, Reformas del Estado, Privatización y Requisición.
- Faya Biseca, Jacinto, Finanzas Publicas, Ed. Porrúa, México, 1981.

- Fox Quezada, Vicente, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Poder Ejecutivo Federal, México, DF.
- González Arenas, Cecilia, Hacienda Municipal, Autonomía y Dependencia: Estudios Municipales, Año III, Núm. 20, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1988.
- González Casanova, Pablo; Paradigmas y Ciencias Sociales; Conferencia Dictada en la UAP, 12 de Marzo 1992, México.
- Hernández Saldaña, Víctor Manuel. Presupuestacion, Ejercicio y Control del Gasto Público Municipal. INDETEC-SHCP, 1995, Numero 191.
- Hernández, Alicia y Falcón, Román, Historia y Grafía, Julio-Diciembre de 1997, Coexistencia entre el Nuevo Estado y los Poderes Periféricos. Hemeroteca Virtual, ANUIES. (Internet)
- Hernández, Alicia, La Mecánica Cardenista. En Historia de la Revolución Mexicana. Vol. 16. Colegio de México. 1979.
- Larroyo, Francisco. Historia Comparada de la Educación en México, Ed. Porrúa. 3ª. Edición. 1952.
- Latapí, Pablo, Reformas Educativas en los cuatro últimos gobiernos (1952-1975) Comercio Exterior. Diciembre de 1975.
- Ley de Coordinación Fiscal. Gobierno Federal-Segob. 1997.
- López Portillo, José, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Poder Ejecutivo Federal, SPP.
- Los Sentimientos de la Nación, IV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, México, 1994.
- Martínez Almazán, Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, INAP-México, 1996.
- Martínez Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas; Siglo XXI, México, 1999.
- Memoria, Tercera Convención Fiscal, 3 volúmenes, México, SHCP, 1947, Tomo I.
- Meneses Morales, Ernesto, Tendencias Educativas Oficiales en México. 1821-1911. Ed. Porrúa. México. 1985.
- Moctezuma Barragán, Esteban, La Educación Pública Frente a las Nuevas Realidades. FCE; México. 1993.
- Moctezuma, Esteban, La Educación Pública Frente a las Nuevas Realidades. FCE. 1993.
- Monroy, Germán, La Desconcentración Educativa (1974). Secretaría de la Presidencia. Gobierno Federal, México, 1976.
- Musgrave, Richard y Musgrave Peggy Hacienda Pública Teórica y Aplicada, Ed. MC. Graw Hill, México.
- Nación y Federalismo, Informe Especial, Periódico El Financiero, 4 de febrero 1996.
- Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaria de Gobernación. México.

- Pardo, María del Carmen. Dilemas y Aprendizajes de la Federalización Educativa en México. Colegio de México. 1998.
- Pardo, María del Carmen. La Modernización Administrativa en México. 1940-1990. Colegio de México. 1991.
- Periódico El Financiero, Nación y Federalismo, Informe Especial, el 4 de Febrero de 1996, (Internet), México.
- Periódico Reforma, Enfoque, Numero, 129, México, 23 de Junio de 1996.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, Tomo I: Bases y Estructura y Tomo II: Funciones y Especialidades. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984.
- Porras Llando, J. Miguel": Planeación Económica, Gasto Público y Control Presupuestal" Tesis ITAM, 1996
- Resendiz, Ramón, Las Políticas Desconcentradoras y Descentralizadoras educativas: el Conflicto entre la Burocracia Sindical y Estatal, 1978-1998. Tesis de Maestría. Instituto Mora. 1992.
- Reyes Heróles, Jesús, La Política Educativa Mexicana. Pedagogía. Revista de la Universidad Pedagógica Nacional; Enero-Abril 1981, Vol. 1, No. 0
- Reza Saldaña, Alberto, El Papel del Municipio en el Nuevo Federalismo, Centro
- Rojas Arceo Alfredo, La Crisis Fiscal del Presupuesto Público en México, Técnica-Científica, UAM-Iztapalapa. 1992
- Salinas de Gortari, Carlos. Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, varios años.
- Salinas de Gortari, Carlos, Presentación del PME, el 9 de Octubre de 1989. Gobierno Federal. México, 1989.
- Sarre, Miguel, Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Periódico Milenio, Año 3, Número 946, México, DF. Sábado 3 de agosto del 2002.
- Solana, Fernando. Historia de la Educación en México. SEP/FCE. 1983.
- Stern N., Banco Mundial. Clima de inversión. ABDCE-Keynote Address. Mayo 2001.
- Tentí Fanfani, Emilio; Hacia el Cambio Planificado, Universidad y Profesiones, Buenos Aires, Argentina, 1989.
- Torres Bodet, Jaime. Memorias. Tierra Prometida. Ed. Porrúa. México. 1981.
- Uballe Berrones, Ricardo Descentralización, Política y Federalismo, consideraciones sobre el caso de México, Revista Gestión y Estrategia, No. 7, UAM.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, México, 1995.