



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

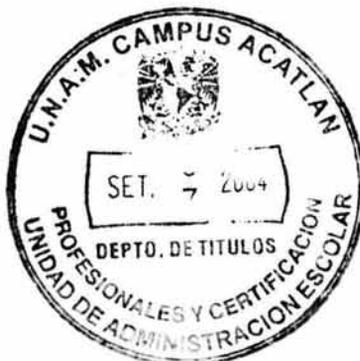
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR DETERMINACION
SOCIAL DEL ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
BEATRIZ FRANCISCO VELAZQUILLO

ASESOR: MTR. JOSE FRANCISCO PEDRO PEREZ HERNANDEZ



SEPTIEMBRE 2004



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.

GRACIAS:

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán y a los profesores que generan el conocimiento en esta institución.

Y en especial Gracias :

A mis padres: Manuel Francisco Aragón y María de la Luz Velazquillo Gutiérrez.

A mi asesor en la presente Tesis: Maestro José Francisco Pedro Pérez Hernández.

A Pablo Francisco Velazquillo, Rosalba Ruiz Ramírez, Jorge Díaz Arellano, Leticia Rocha Licea.

Al Licenciado Ricardo Icaza Núñez.

*A Alejandro Chavarría Flores
Por haber compartido conmigo éste proyecto*

Septiembre del 2004.

*"Nunca debemos olvidar que estamos tratando de formar hombres libres."
Donatien Alphonse Francois de Sade.*

INTRODUCCIÓN.....	4
--------------------------	----------

CAPITULO I.- CONCEPTOS GENERALES

1.1. Concepto de educación.....	6
1.1.1 Educación.....	6
1.1.2 Objeto de la Educación Superior.....	8
1.1.3 Obligatoriedad de la educación.....	12
1.2 Concepto de Estado.....	13
1.2.1 Fines del Estado.....	16
1.2.2. Cometidos del Estado.....	17
Conclusión.....	20

CAPITULO II.- SURGIMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO Y EL ARTÍCULO 3° CONSTITUCIONAL.

2.1 Derecho a la educación en la Nueva España.....	22
2.1.1 Constitución de Cádiz de 1812.....	22
2.1.2 Decreto Constitucional para la liberación de la Nueva España	23
2.1.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.....	24
2.2 La Constitución Política Federal de 1824.....	25
2.2.1 Decreto del 23 de octubre de 1833.....	27
2.2.2 Las Leyes del 26 de octubre de 1823.....	27
2.2.3 Las Siete Leyes de 1836.....	28
2.2.4 El Proyecto de reforma a las Leyes Constitucionales de 1836.....	30
2.3 La Constitución Política de 1857.....	31
2.3.1. El Proyecto de la Constitución política del 16 de junio de 1856.....	31
2.3.2 El artículo 3° de la constitución Política de 1857, análisis y descripción.....	32
2.4 El artículo 3° de la Constitución Política de 1917.....	38
2.4.1 Surgimiento del artículo 3° en la Constitución política de 1917.....	39
2.4.2. Primera Reforma al artículo 3° de la Constitución política de 1917.....	46
2.4.3 La iniciativa del Partido Nacional Revolucionario sobre la reforma de 1934.....	48
2.5 El artículo 3° de la Constitución política de 1917 y sus reformas.....	55
2.5.1 Segunda reforma y su entorno.....	55
2.5.2 Ley Orgánica de Educación Pública.....	59
2.5.3 Tercera Reforma, autonomía universitaria.....	60
2.5.4 Cuarta reforma.....	61
2.5.5 Quinta reforma.....	68
Conclusión.....	77

CAPITULO III.- BASE JURÍDICA

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	79
3.1.1 Artículo 5°.....	80
3.1.2 Artículo 18.....	81
3.1.3 Artículo 31.....	82
3.1.4 Artículo 73, fracción XXV.....	82
3.1.5 Artículo 121.....	84
3.1.6 Artículo 123.....	84
3.1.7 Artículo 130.....	84
3.2 Legislación General en materia educativa.....	85
3.2.1 Ley Orgánica de la Administración Pública.....	85
3.2.2. Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública.....	87
3.2.3 Ley General de Educación.....	89
3.2.4 Ley Nacional de la Educación para Adultos.....	91
3.2.5 Ley para la Coordinación de la Educación Superior.....	93
3.3. Legislación de las Instituciones de Educación Superior.....	96
3.3.1. Universidad Nacional Autónoma de México.....	96
3.3.2 Instituto Politécnico Nacional.....	99
3.3.3 Universidad Autónoma Metropolitana.....	102
3.3.4 Universidad del ejército y Fuerza Aérea.....	104
3.3.5 Universidad Pedagógica Nacional.....	105
Conclusión.....	106

CAPITULO IV.- LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL ESTADO.

4.1 La participación de las Entidades Federativas y Municipios en la Educación.....	107
4.1.1 Educación Superior en el distrito Federal.....	107
4.1.2 Educación en los Municipios de la República Mexicana.....	108
4.2 La Universidad y la Descentralización.....	110
4.2.1 Organismos descentralizados.....	110
4.2.2 Relación entre Estado y Organismos Descentralizados.....	111
4.2.3 Descentralización por Servicio.....	112
4.3 Autonomía y Universidad.....	115
4.3.1 Autonomía Universitaria.....	115
4.3.2 Autonomía Académica y Libertad de Cátedra.....	117

4.3.3 Fuentes de Financiamiento de las Universidades Autónomas.....	119
4.3.4 El Estado y la Universidad.....	122
4.4 Tendencias Privatizadoras de la Educación Superior.....	124
4.4.1 Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988.....	124
4.4.2 Programa para la modernidad Educativa 1989-1994.....	130
4.4.3 El Tratado de Libre Comercio con América del Norte y la educación.....	132
4.4.4 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	135
4.4.5 Programa educativo 2001-2006.....	142
4.5 La crisis en la Educación Superior.....	155
CONCLUSIONES	159
BIBLIOGRAFÍA	162

INTRODUCCIÓN

La difícil situación que atraviesa la educación superior en México, parece tener sustento en el financiamiento de esta, agravándose con las políticas educativas adoptadas en cada sexenio y la presión que ejercen organismos financieros internacionales que recomiendan que las instituciones públicas de nivel superior busquen los medios necesarios para su autosuficiencia financiera, dando como resultado la falsa disyuntiva en el carácter público de la educación, misma que es resultado de las múltiples reformas hechas al cuerpo del Artículo Tercero Constitucional.

El objetivo central de el presente trabajo es el demostrar que es el Estado el obligado a financiar la educación que se imparta, incluyendo a la superior, es decir, la gratuidad en todos los niveles; en virtud de que la educación superior pública es un factor importante para el desarrollo nacional, además constituye un derecho de cualquier individuo, por consiguiente el Estado tiene la obligación de financiar a las instituciones de educación superior publicas, ya que es la misma sociedad a través del Estado quien aporta los recursos para su financiamiento.

Es evidente que las universidades públicas mexicanas se enfrentan a problemas que trascienden de la difícil situación económica nacional, por lo cual resulta imposible discutir sobre la gratuidad de la educación y la relación de la universidad con la sociedad. Por eso el tema educacional ha adquirido gran relevancia en el debate público y el retroceso social que significaría convertir a la educación de un bien público necesario para asegurar la prosperidad de la nación, en un bien privado concebido como un instrumento de quien puede adquire y paga, para su provecho personal.

Sin embargo en los círculos dirigentes del país influenciados por el dogma neoliberal predomina una concepción que visualiza a la educación como un "gasto"

en lugar de una "inversión", esta creencia se encuentra muy difundida y sorprende que el presupuesto educativo sea simplemente visto como un resumen contable cuyos valores pueden recortarse a voluntad, en lugar de ser la más significativa inversión que puede hacer una nación: la inversión en su propio futuro.

En resumen, la discusión sobre el financiamiento de la educación superior esta íntimamente ligada a la capacidad del Estado de organizar un régimen tributario equitativo, toda vez que el gasto público ha sido tradicionalmente administrado por el Estado que descarga todo su peso sobre una base tributaria, ya que es bien sabido que los rigores tributarios no se descargan sobre todos de la misma manera: el Estado maneja grandes sumas de dinero que son canalizadas hacia grupos o sectores sociales que por una razón u otra cuentan con atención preferencial o benevolencia del gobierno.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS GENERALES

1.1 CONCEPTO DE EDUCACIÓN

Para entender el presente trabajo iniciaremos delimitando el concepto educación.

1.1.1 Educación

Al respecto Blanquez Fraile, considera que: "La etimología de la palabra educación, deriva del latín *educativo* que significa enseñanza, disciplina, formación espiritual."¹

Por su parte Larroyo estima que a la etimología de la palabra educación deriva del latín *educare, educere*, llevar, conducir².

En el aspecto gramatical, "La palabra educación es un sustantivo femenino que significa acción y efecto de educar". Por lo que toca al termino educar, este es un verbo que tiene los siguientes sentidos: "1. Dirigir, encaminar, adoctrinar. 2. Desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven por medio de preceptos, ejercicios, ejemplos, etc."³

Ahora bien, Francisco Larroyo señala tres acepciones para una mejor comprensión del fenómeno educativo:

¹ Blanquez Fraile, Agustín: *Diccionario Latino-Español*, 4ª ed., Ed. Ramón Sopena, S. A., Barcelona, España, 1961, Vol. I, p. 616.

² Larroyo, Francisco: *Diccionario Porrúa de Pedagogía y Ciencias de la educación*, 1ª Ed., Ed. Porrúa, S. A., México, D. F., 1982, p207.

³ *Diccionario de la Real Lengua Española* 19ª ed., Ed. Espasa Calpe, S: A., Madrid-España, 1970, p. 503.

"La ontología de la educación, se caracteriza como un proceso por obra del cual las generaciones jóvenes van adquiriendo los usos y costumbres, las prácticas y hábitos, las ideas y creencias, en una palabra, la forma de vida de las generaciones adultas. Es decir, la educación es un fenómeno por medio del cual el individuo se apropia de la cultura de la sociedad en donde se desenvuelve, adaptándose al estilo de vida de la comunidad en donde se desarrolla.

La gnoseología de la educación, la ciencia de la educación o pedagogía describe el hecho educativo, busca las relaciones con otros fenómenos, lo ordena y clasifica, indaga los factores que lo determinan, las leyes a que se haya sometido y los fines que persigue. La ciencia de la educación tiene fundamentos múltiples: biológicos, psicológicos, sociológicos, axiológicos, jurídicos. Debido a ello es una multidisciplina.

La axiología y teleología de la educación, en este punto se hace alusión a los valores de: la elevación humana promovida por la obra de la educación, el valor fundamental de la educación lleva el nombre de normatividad humana. Viene después, el estudio de los fines generales y particulares de la educación. En este momento, se hace reflexión acerca de la formación de la personalidad gracias a la participación del educando en los territorios de la cultura, y por último, se medita sobre la vigencia y transformación histórica de estos objetivos consustanciales del proceso educativo".⁴

Desde otra perspectiva, cabe decir que: "el análisis etimológico pone de manifiesto que educación proviene, fonética y morfológicamente de *educare* (conducir, guiar, orientar); pero semánticamente recoge, desde el inicio también, la versión *educere* (hacer salir, extraer, dar a luz). La educación tácticamente, es en principio un proceso de inculcación/asimilación cultural, moral y conductual. Básicamente, es el proceso por el cual las generaciones jóvenes se incorporan o asimilan el patrimonio cultural de los adultos. Es, fundamentalmente, proceso de aprendizaje necesario y legítimo para la supervivencia humana, ya que el hombre se

⁴ Larroyo, Francisco: op. cit., pp. 207, 208, 209 y 210.

ve obligado a aprender las respuestas para vivir, lo que al mismo tiempo le hace de un modo u otro. La educación es, por tanto, una realidad histórica (no natural) producidas por el hombre y vinculada a su contexto sociocultural. Así se explica la enorme riqueza semántica del concepto y la dificultad de sintetizarla.⁵

Como consecuencia de lo anterior, se pretende en el presente apartado más que definir la educación, caracterizarla en el sentido más amplio, por un lado se contempla la educación como un fenómeno histórico social, que siempre ha existido y que puede entenderse como proceso de socialización, de cultura; por el otro lado, se entiende a la educación como el desarrollo de las posibilidades de la persona como una necesidad de nutrir de conocimientos al sujeto.

1.1.2 Objeto de la Educación Superior.

Considera Olac Fuentes Molinar⁶, que el papel que debe desempeñar la educación en los procesos de cambio económico y social, que la sociedad mexicana actual y de las tendencias y demandas del presente, son siete los objetivos a cumplir de la educación superior:

1. Promover el dinamismo y racionalidad de su estructura, sus métodos y su estilo pedagógico, la formación de los hábitos y actitudes que configuren un tipo humano capaz de convertirse en agente consciente del desarrollo (creatividad, capacidad de aprendizaje, sentido crítico, disciplina y organización en el trabajo, sentido de responsabilidad personal y social).
2. Adecuar la estructura de su producto por áreas de conocimiento a las necesidades del desarrollo integral. En este sentido deberá evitarse el ajuste mecanicista a las demandas de mano de obra de un momento determinado, procurando satisfacer, en forma amplia y dinámica, las necesidades del desarrollo.

⁵ Castillejo Brull, José Luis: "*Educación*", *art. Cit. en el Diccionario de las Ciencias de la educación*, 1ª ed., 1983, 3ª reimpr. 198, Editor anterior NUTESA, 1ª Ed., ED. Aguilar, editor, S. A. de C. V., México, D. F. 1990, p. 475.

⁶ Campos Enriquez, Rafael (compilador): *Antología de Planeación de la Educación Superior*, Tomo I, Ed. Dirección General de Planeación y Desarrollo Institucional, México 1991, pp. 33 a 39.

3. Proporcionar al alumno la información de mayor calidad y actualidad, para lograr y preservar el proceso de desarrollo autónomo de la nación.
4. Ofrecer en la más amplia proporción posible la oportunidad de la educación superior, con la variedad de niveles y campos que la realidad del país haga recomendable.
5. Vincularse por sus actividades de investigación, a la resolución de los problemas del país sin que esto signifique condicionar la investigación en forma estrictamente utilitarista.
6. Contribuir a la elevación del nivel cultural, técnico y cívico de la población, a través de sus actividades extraacadémicas de difusión.
7. Actuar en núcleo de análisis científico de la problemática del país y a través de la actividad libre, depurar planteamientos, señalar errores y ofrecer soluciones.

Por su parte Alfonso Rangel Guerra⁷, expone en términos generales los objetivos fundamentales de la educación superior como sigue:

Uno. La formación de profesionales en los diversos campos del saber, la ciencia y la técnica, capaces de servir con eficiencia, capacidad y responsabilidad a su propia comunidad, de acuerdo con los siguientes aspectos:

- a) Otorgar al individuo la posibilidad de utilizar y ejercitar su propia capacidad de juicio, razonamiento y comprensión, y acercarlo al conocimiento por esta vía, para que sepa continuar y avanzar por sí mismo en la adquisición de nuevos conocimientos.
- b) Transmitirle los elementos esenciales de la cultura, no sólo como conocimiento, sino también como sustento y base para la comprensión de su circunstancia individual, social e histórica.
- c) Ofrecer conocimientos actuales y vigentes en la rama del saber, la ciencia y la técnica a que haya optado el estudiante.
- d) Formar individuos productivos, con capacidad para aplicar sus conocimientos a actividades propias de su especialidad, proyectar esos conocimientos en

⁷Campos Enríquez, (compilador), Op cit, pp. 41 a 46.

tareas afines y participar en obras de interés general, como agentes para la superación y transformación cultural, social y material del medio.

Dos. El ejercicio de la investigación como tarea permanente de renovación del conocimiento y como acción orientada a la solución, en diversos órdenes, de problemas nacionales, regionales y locales, mediante:

- a) La preparación de maestros, docentes e investigadores, de acuerdo con las exigencias de la educación profesional y de grado.
- b) El establecimiento de programas regionales y nacionales debidamente coordinados y con posibilidad de integrarse a otros, de interés social o económico.
- c) La identificación de las actividades de investigación con las necesidades del medio y las circunstancias históricas vigentes.

Tres. La extensión y participación de los beneficios de la educación superior y de la cultura a todos los sectores de la comunidad, con propósitos de integración, superación y transformación de la sociedad mediante:

- a) La proyección fuera de las aulas de actividades culturales, artísticas y extraescolares, en contacto directo con los sectores que componen la población.
- b) El establecimiento de servicios fundamentales de orden social, tanto a nivel institucional como a través de las actividades estudiantiles y de la comunidad de maestros y alumnos.
- c) El patrocinio y fomento de actividades artísticas y culturales.

Aunado a los objetivos generales de la educación superior, ya señalados, Rangel Guerra señala los siguientes:

Uno. Al otorgar al estudiante la posibilidad de utilizar y ejercitar su propia capacidad de juicio, razonamiento y comprensión, permitiéndole continuar y avanzar por sí mismo en la adquisición de nuevos conocimientos, deberá propiciarse el libre

desarrollo de su capacidad de creación, y si es posible ofrecerle los medios o elementos de ejercitarla tanto en la cátedra como en el laboratorio.

Dos. Al ofrecer al estudiante conocimientos actuales y vigentes en la rama de la ciencia o la técnica por la que haya optado, deberá dársele oportunidad de conocer directamente, en el medio de la investigación y la industria, las vías de aplicación de dichos conocimientos, a fin de que no sólo pueda establecer la relación existente entre la enseñanza y la actividad práctica, sino también conocer el grado de desarrollo y la situación, en que se encuentra la ciencia y tecnología en su región y en el país.

Tres. Aunque no se pueda prescindir de la importación tecnológica, deberá tenderse a disminuir la dependencia de este tipo y la asistencia técnica proveniente del exterior, a fin de alcanzar autosuficiencia nacional.

Cuatro. Deberá establecerse una jerarquización de las necesidades nacionales en materia de desarrollo tecnológico, a fin de coordinar los esfuerzos educativos en función de dichos criterios.

La ANUIES⁸, expresa que la educación superior tendrá los siguientes objetivos:

"1. Ser un componente esencial y permanente del desarrollo y la independencia de la sociedad mexicana.

"2. Participar eficientemente en el fortalecimiento de la capacidad nacional para asimilar y producir avances científicos, tecnológicos y de otro tipo, e incorporarlos al desarrollo del país.

"3. Contribuir al incremento de la producción en sus diversos sectores, a la explotación adecuada de los recursos naturales, al logro de una justa distribución de la riqueza y a la elevación de los niveles de vida de la población.

"4. Coadyuvar activamente en la extensión de los servicios educativos, sociales y asistenciales con el fin de realizar el desarrollo integral y humanizado del individuo sobre bases efectivas de libertad, seguridad y solidaridad social.

⁸ Fuente: La Planeación de la Educación Superior, ANUIES, citada por Antonio Gago Huguet: Antología de Planeación Superior, p. 539.

"5. Comprometerse, sin limitación alguna, en la conformación de una auténtica conciencia cívica para asegurar la participación democrática del ciudadano en las decisiones públicas.

"6. Participar en la transformación de la sociedad actual para que el país, manteniendo su carácter nacional en la convivencia y las relaciones internacionales, se adapte a los cambios que se operen en nuestra época y a los que impondrá el futuro"

1.1.3 Obligatoriedad de la educación.

El texto del artículo tercero constitucional en vigor, en su primer párrafo establece que:

Artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado Federación, Estados y Municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.

Dicha disposición está íntimamente ligada con el artículo 31 de la constitución que establece:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos, concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

Ahora bien, esta obligatoriedad se encuentra debidamente regulada por la Ley General de Educación, en su artículo 4º, que a la letra dice:

Artículo 4º. Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria.

Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria.

Este criterio es resultado de la quinta reforma al artículo tercero constitucional, la cual precisa la obligación que tiene el Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, la obligación de los padres de hacer que sus hijos la cursen sólo se aplica a los dos últimos ciclos señalados; esto es, no será obligatorio que los niños cursen la educación preescolar. Además precisa el carácter obligatorio de la educación primaria y secundaria para todos los habitantes de la República, sin perjuicio de la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos acudan a las escuelas a recibir educación, en los términos de la fracción I del artículo 31 constitucional.

2. CONCEPTO DE ESTADO

La palabra Estado proviene del latín *status*. El concepto de Estado ha dado origen, a una amplia discusión para definirlo, sin embargo los tratadistas no se han podido poner de acuerdo sobre su "naturaleza" origen, funciones y fines.

El Estado constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El estado crea derecho, aplica una Constitución, contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones, celebra tratados, es sujeto del derecho internacional, en suma el Estado es titular de derechos y obligaciones.

Dentro de la teoría del derecho el concepto de Estado es controvertido, sin embargo ofrece una descripción de sus características jurídicas. Básicamente se considera al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del

Estado, es que actúa y se conduce de forma autónoma e independiente, conocido esto como poder originario, autoridad soberana o soberanía. Por lo cual Jellinek⁹ define al Estado como "corporación territorial dotada de un poder de mando originario", dicho concepto sigue persistente en la doctrina jurídica a través de los años y tiene antecedentes en Grecia y Roma.

Los griegos concibieron a la *polis* como un complejo de problemas jurídicos, sin embargo, fue mérito de los romanos concebir al Estado (*respublica*) en términos jurídicos, como un conjunto de competencias y facultades. La *civitas* constituía una agrupación de personas, una *universitas*, que era la unión de personas o un complejo de cosas, la cual era considerada formando la unidad, un todo; constituía un ente, un *corpus*.

La unidad del Estado es una unidad artificial constituida por el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los individuos que se encuentran sujetos a dichas normas. La afirmación de que los individuos sean miembros de un Estado, es sólo una metáfora que indica que ciertos individuos están sometidos al orden normativo de dicha comunidad.

El Estado es generalmente entendido con una relación en la que alguien manda y otros obedecen, sin embargo el concepto de poder, presupone aspectos normativos, para Max Weber¹⁰ "las relaciones de dominio o de poder no son sino la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre el comportamiento de otros"

Así el dominio guarda una relación esencial con el sistema normativo. El dominio del estado depende del hecho de que el orden jurídico estatal sea eficaz y que las normas que lo constituyen regulen el comportamiento de los individuos.

Normalmente se argumenta que el poder del Estado es un poder legítimo si reposa en principios, reglas, tradiciones que se presuponen válidos y cambia si el

⁹ Jellinek, Georg *Teoría General del Estado*. Compañía Editorial continental, S. A. México, 1956 p. 145.

¹⁰ Weber, Max; *Economía y sociedad*; trad. De José Medina Echavarría y otros, México, Fondo de Cultura Económica, 1944 p. 105.

sistema normativo por el cual éste poder ha sido establecido, es remplazado por otro. La autoridad legítima es siempre aquella que manda de conformidad a un sistema normativo vigente en una comunidad determinada.

La soberanía es la característica distintiva de una comunidad política independiente del Estado, y esta se presenta cuando la instancia creadora del derecho no recibe su autoridad de nadie más, cuando es la instancia suprema y fuente última del derecho de la comunidad, así cuando éste "superior común" es la instancia suprema, dicha comunidad es un Estado, una comunidad jurídica independiente.

El Estado es una organización o comunidad organizada donde ésta organización descansa en un sistema de normas, reglas que constituyen el aparato normativo del Estado. El Estado hace que los individuos hagan o se abstengan de hacer ciertas cosas y lo logra a través del derecho, estableciendo normas jurídicas.

Para el Instituto de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México el Estado "es un complejo de actos jurídicos atribuidos a la comunidad estatal, que poseen el monopolio de la fuerza,...es un sistema de jurídico específico"¹¹

Para Miguel Acosta Romero, el Estado es "la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y con autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".¹²

Resulta ser entonces que el Estado es: una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio determinado, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico y que tiende a la realización de los valores individuales y colectivos

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa S. A., Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994, p. 1327.

¹² Acosta Romero, Miguel: *Teoría General del Derecho Administrativo primer curso*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. p. 60.

de sus gobernados a través de la realización de sus fines y cometidos; ya que el Estado sino persiguiera como fin último el bien común de sus gobernados, estaríamos frente a un simple fenómeno de fuerza de dominación, sin justificación alguna.

2.1. Fines del Estado.

Desde que Aristóteles inició el libro primero de su *Política* diciendo que "toda comunidad se constituye en vista de algún bien", se ha considerado la cuestión del fin como algo esencial para el concepto del Estado.

La doctrina sostiene que el fin de todo Estado es la consecución y el bienestar de los individuos; ésta posición es la que adoptó Rousseau y sirvió después de base a los postulados de la Revolución francesa, misma que fue cristalizada en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), en cuyo primer artículo se dispuso que: *Los hombres nacen libres e iguales*, y en su artículo segundo se añade que: *El fin de toda asociación es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre*. Siendo esto así, el Estado tiene sentido y se justifica únicamente cuando tiende a proteger, a salvaguardar a los individuos y está a su servicio; se afirma entonces que el fin de la sociedad, es decir, el fin del Estado, es el lograr la felicidad común. Aun cuando se entiende esa felicidad común de una manera concreta, refiriéndola a la comunidad existente en un momento dado y no a la felicidad común en abstracto, fuera del tiempo, de todos modos ya encontramos un calificativo de un grado superior; ya no se habla de felicidad individual, sino de felicidad común.

De esta manera se puede ver que el fin último que persigue el Estado es el "bien común". Gustavo Radbruch al referirse al bien común dice que "se puede definir al bien común confiriéndole un sentido específicamente social; es el bien de

todos o, por lo menos, del mayor número de individuos posibles, el bien de la mayoría, de la masa,..."¹³

Este fin último, conocido como "bien común", por considerar a toda la población, se denomina también "bien Público" al ser adoptado por el Estado y ser expresado en diferentes declaraciones políticas como "afirmar la independencia de la patria respecto del exterior, mantener la tranquilidad y el orden en el interior, proteger la libertad y el derecho de los súbditos, y proveer el bien común de los mismos".¹⁴

El contenido de estos fines también ha variado según el tiempo y lugar, ya que algunos han considerado que se concretiza en el bienestar general, otros los circunscriben a la moral, otros a la seguridad o a la libertad, pero siempre encontramos que "toda actividad del Estado tiene como fin último desde este punto de vista, cooperar a la evolución progresiva, en primer lugar de sus miembros, no sólo actuales sino futuros, y además colaborar con la evolución de la especie..."¹⁵

2.2 Cometidos del Estado.

Por lo que respecta a los cometidos del Estado podemos decir que Sayagués Laso, plantea la base de los cometidos del Estado, el cual nos dice que son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales, Sayagués considera que los cometidos fundamentales son:

1. Regulación de la actividad privada.
2. Cometidos esenciales.
3. Servicios públicos.
4. Servicios sociales.
5. Actuación en el campo de la actividad de los particulares.

¹³ Radbruch, Gustavo: *El fin del Derecho. En los fines del Derecho. Bien Común, Justicia, Seguridad*. Traducción de Daniel Kuri Breña. Imprenta Universitaria. 3ª. Ed. 1960, p. 94.

¹⁴ Constitución Federal Suiza de 1874.

¹⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de derecho administrativo 1º curso*. Editorial Limusa Noriega, México. p. 31.

6. Justicia.

León Cortiñas Peláez establece que "A esta misión o tarea, que es responsabilidad u obligación del poder u órgano, la llamamos en castellano cometido".¹⁶

Llama la atención para el desarrollo del presente trabajo en específico los cometidos de servicios públicos y los sociales, por lo cual me permitiré abordarlos.

Se llama cometidos de servicios públicos a aquellas tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la Administración Pública o por particulares bajo concesión, el régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios.

Históricamente, los cometidos de servicio público son todos aquellos que han sido o son prestados, total o parcialmente, en régimen de concesión: gas, transporte, seguros y fianzas, radio, televisión, minería, teléfonos, hasta 1982 y después de junio de 1990 "el servicio público de banca y crédito", la educación primaria, secundaria y normal, y la de cualquier otro tipo o grado destinada a obreros y campesinos, además, los típicos cometidos de servicio público municipales: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, etc.

A todo esto cabe recordar que no solamente en otros países existen cometidos de servicio público que para nosotros ya son o han sido "*cometidos esenciales*" (hidrocarburos, banca y crédito), sino que el derecho mexicano considera "cometidos de servicio público" a las actividades que en otros países se desarrollan en el marco de los "cometidos sociales" e inclusive en el régimen de libertad individual para la industria y el comercio (radio y televisión). Más aun, cabe recordar que esta categorización ha estado históricamente condicionada, dentro del propio México, por las características política del momento histórico: así, los

¹⁶ Cortiñas Peláez, León. *Introducción al Derecho Administrativo I*. Editorial Porrúa, México, 1992. p. 62.

hidrocarburos antes y después de 1940; la enseñanza primaria, secundaria y normal antes y después de la Constitución de 1917.

Así resulta ser que, siguiendo casi puntualmente los requisitos de la doctrina y derecho comparado, el derecho de la Administración Pública mexicana estatuye que serán características de la presentación de los cometidos de servicio público, la continuidad, la uniformidad, la regularidad, la permanencia, y la satisfacción de necesidades de carácter colectivo, las cuales son irrenunciables por que la presentación de estos servicios es de interés público.

Ahora bien por lo que respecta a los cometidos sociales se debe de entender por ellos a aquellas tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de los derechos públicos, privado y social y cuyo destinatario se encuentra en calidad de beneficiario.

En consecuencia, resulta ser ante una especie de cometidos típicos del Estado, mediante los cuales la Administración Pública admite la necesidad de su acción para: impulsar ciertos niveles de la educación pública, como lo es la educación superior, promover y asegurar la salud pública y la ecología, impulsar y controlar sistemas de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, que sean más respetuosos de la plenitud en el desarrollo de las potencialidades; en definitiva, estimular el financiamiento, la organización, el funcionamiento y control de sistemas cada vez más integrales de seguridad social.

Examinando el conjunto de los cometidos sociales, pueden perfilarse estos caracteres fundamentales comunes:

- a) En primer lugar, la finalidad de estos cometidos es eminentemente social, pues están dirigidos a obtener de forma inmediata un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos, especialmente en aquellos que, por encontrarse en condiciones menos favorables, suele definirse en derecho comparado como "económicamente débiles".

- b) En segundo lugar, éstos servicios no persiguen fines lucrativos y son generalmente deficitarios, todo lo cual determina un régimen especial de financiamiento, puesto que sólo pueden desenvolverse mediante el establecimiento específico de impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social o contribuciones especiales, y no de "productos" o "precios públicos", es decir, que no son una mercancía.

- c) En tercer lugar, el cumplimiento de estos servicios constituye en los tiempos actuales en cometido del Poder Público, en su más rico sentido, es decir, de una responsabilidad y obligación prestacional ineludible del Órgano o Institución Administrativa competente.

Como se puede apreciar, el Estado tiene la obligación de desarrollar estos cometidos sin perseguir ningún tipo de lucro, ya que al realizarlos cumple con gran parte de sus fines que en síntesis y como ya lo explique es el perseguir el "bien común" y con ello el propio Estado justifica parte de su existencia tanto social como jurídica. Por lo que el Estado no puede ni debe desentenderse de ellos; ya que al dejar de hacerlo dejaría de perseguir este llamado "bien común".

CONCLUSIÓN

La educación y el Estado tienen al hombre como un elemento sin el cual no puede existir, ya que por voluntad del ser humano han nacido y realizan dentro de la estructura por el establecida sus funciones.

El Estado y la educación en el ejercicio de sus funciones deben de respetar los elementos que componen al hombre, deben comunicarle ideas acordes con la realidad que lo rodea ponerlas al servicio de la comunidad a la que pertenecen.

Ahora bien, si el Estado está compuesto por un fin común este fin común debe ser público y temporal, entre los fines públicos y temporales que el Estado debe realizar, se encuentra la educación y la educación es parte del Estado y el Estado por conducto de la educación debe promover el perfeccionamiento del hombre.

CAPITULO II

SURGIMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO Y EL ARTÍCULO 3° CONSTITUCIONAL.

2.1 DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA NUEVA ESPAÑA.

Para entrar en el estudio del artículo tercero constitucional encargado de regular jurídicamente la política educativa nacional, se hace necesario entender que es el producto de un proceso histórico legislativo, que dentro de diversas etapas de la vida de nuestra nación ya como colonia o como una nación independiente ha sido de gran relevancia en este campo. Así pues iniciamos con los siguientes antecedentes:

2.1.1 Constitución de Cádiz

El primer documento jurídico que tenemos en materia educativa lo encontramos en la Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812 constante de 10 Títulos y 384 artículos

En ésta constitución encontramos el primer pronunciamiento respecto a la educación en el Título III, Capítulo VII De las facultades de las cortes, en el artículo 131 fracción vigésima segunda donde se inscribe: "Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para el Príncipe de Asturias".¹⁷

De igual forma en el Título VI del gobierno interior de las provincias y los pueblos, dentro del Capítulo I de los ayuntamientos, en su artículo 321 fracción quinta se expresa que estará a cargo de éstos: "Cuidar de todas las escuelas de

¹⁷ Tena Ramírez Felipe (recopilador) *Leyes Fundamentales de México 1800-1976*, 11ª edición, editorial Porrúa, S. A., México, 1982, p. 59

primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común". Así también establece obligaciones a las diputaciones en el Capítulo II, Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales, en el artículo 335 fracción quinta donde se establece que tocará a éstas: "Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados.

Sin embargo es en el Título IX De la Instrucción Pública, donde se encuentra la regulación a la educación en la Monarquía, estableciéndose en los artículos que van del 366 al 371 de esta Constitución de Cádiz, que en los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en los que se enseñara a los niños a leer, escribir y a contar, así como el catecismo de la religión católica y la explicación de las obligaciones civiles. Asimismo se arreglara y crearán el número necesario de universidades y de otros establecimientos de instrucción para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes. Teniendo al efecto un plan de enseñanza uniforme para todo el reino y una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza pública, así como da facultades a las Cortes para legislar sobre la instrucción pública¹⁸.

En el artículo 371, último de este Capítulo se establece la libertad para los españoles para escribir e imprimir así como para publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, y solo teniendo como limitantes las que establezcan las leyes al respecto, como se puede observar este no tiene un relación directa con la enseñanza, si no que es una forma indirecta de manifestarse.

2.1.2 Decreto constitucional para la liberación de la Nueva España

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, viene a constituir otro antecedente a la

¹⁸ Ídem., p 97, 98, 102 y 103.

legislación en materia educativa, integrada por Veintidós Capítulos y 242 artículos, donde el Supremo Congreso Mexicano instituye las bases para liberarse de la monarquía española, decretando una nueva forma de gobierno y restituyendo a la nación en el goce de sus derechos para alcanzar la total independencia. Ahora bien, es en el artículo 39, donde se establece la instrucción como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder¹⁹. Sin embargo en cuanto a materia educativa se refiere vuelve a hacer mención en el artículo 117, dentro del Capítulo VIII de las atribuciones del Supremo Congreso, estableciendo como atribución de éste: Favorecer todos los ramos de la industria, facilitando los medios de adelantarla, y cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos.

2.1.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

Conforme lo establecido en el Plan de Iguala precisado por el Tratado de Córdoba se procedió a instalar la Junta Provisional de Gobierno encargada de designar a los integrantes de la regencia. Ésta Junta fue instalada el 28 de septiembre y eligió como su presidente a Iturbide quien levantó el acta de Independencia y designo a los integrantes de la Regencia, quienes a su vez nombraron a Iturbide como su presidente, sin embargo a demás del nombramiento de la regencia, la Junta tenía como obligación legislar respecto a la convocatoria al Congreso Constituyente.

Después de los diversos proyectos presentados por la Junta, la Regencia y por Iturbide se elaboró uno que se tomo en cuenta para la elección a las clases o gremios, estableciendo que el Congreso se dividiera en dos Cámaras iguales. Quedando finalmente instalado el Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822 declarándose soberano y reservándose el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión, significando esto la función legislativa, sin embrago el Congreso nunca se fracciono en Cámaras como lo establecía la convocatoria, surgieron entonces diferencias entre el Constituyente y el emperador Iturbide, a quien se le había reconocido esta calidad el 19 de mayo del año 1822, terminando estas

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe: Op. Cit., p.35.

desavenencias con la disolución del constituyente por ordenes de Iturbide, instaurando en su lugar la Junta Nacional Instituyente, que estaba integrada por diputados en proporción a las provincias y que eran en su mayoría miembros del antiguo Congreso.

La Junta Nacional Instituyente aprobó en febrero de 1823 el Reglamento Provisional del Imperio, formulado para regir mientras se expedía la Constitución conformado por Ocho Secciones y 100 artículos; pero ante la presión ejercida por los levantamientos en Veracruz encabezados por el Brigadier Antonio López de Santa Anna y ante la exigencia de éste de que se reinstalará el Congreso, es que Iturbide en el mes de marzo del año 1823 se ve en la necesidad de reinstalar al Congreso disuelto, abdicando ante él, el 19 del mismo mes y año.

Sin embargo es dentro del texto del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano que se hace mención de la función educativa del imperio, estableciendo que los jefes políticos debían exigir a los ayuntamientos entre otras cosas el buen régimen de los establecimientos de beneficencia y educación, así como a los diputados, provinciales, ayuntamientos y alcaldes les exige el no omitir diligencia alguna para extirpar la ociosidad y promover la instrucción, ocupación y moral pública, esto dentro de los artículos 54 y 90 respectivamente²⁰

2.2 LA CONSTITUCIÓN POLITICA FEDERAL DE 1824

Reemplazado el Congreso, el nuevo se reunió el 5 de noviembre de 1823, pero es hasta el 20 de noviembre de ese año que la comisión formada presentó el Acta Constitucional para asegurar el sistema federal, sin embargo es hasta el 1° de abril del siguiente año en que el Congreso discute el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos que con diversas modificaciones fue aprobada por la asamblea el 3 de octubre del año 1824 bajo el título Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 de octubre y publicada al día siguiente con el

²⁰ Tena Ramírez, Felipe: op. Cit., pp., 136, 137, 142 y 144.

nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos por el Poder ejecutivo. Esta constitución estuvo en vigor hasta el año de 1835, ya que en su artículo 166 establecía la imposibilidad de ser reformada hasta el año de 1830, por lo cual el preámbulo, sus Ocho Títulos y los 171 artículos permanecieron sin alteración hasta que fue abrogada²¹.

Es en ésta Constitución que nos damos cuenta la importancia que el Constituyente le daba a la educación ya que estas disposiciones las coloco dentro de las obligaciones y facultades del Congreso General, en el artículo 50 fracción I, donde establece que es facultad del Congreso general, promover la ilustración asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos por los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados²².

Sin embargo no se pudo dar solución de fondo al problema de elevar el nivel de vida de los mexicanos, mediante un sistema de instrucción pública suficiente, por lo cual debieron conservar el sistema adoptado anteriormente, es decir donde la iglesia lo tenía todo bajo su control. Es el Vicepresidente Valentín Gómez Farías quien asumió el poder en ausencia temporal de Antonio López de Santa Anna, el que decreta la supresión definitiva de la Real y Pontificia Universidad de México el 21 de octubre del año 1833 por considerarla el instrumento que el clero católico poseía para formar ideológicamente y de acuerdo a sus necesidades e interés a la sociedad mexicana y como consecuencia crea un organismo público que se encargara de la educación oficial²³.

²¹ Tena Ramírez; Op. Cit. p170.

²² Tena Ramírez, Felipe; op. Cit., p.174.

²³ Tena Ramírez; Op. Cit. 178.

2.2.1 Decreto del 23 de octubre de 1833

Así por decreto de 23 de octubre del año 1833 Valentín Gómez Farias y José Luis Mora regulan la reforma a la enseñanza superior, haciendo énfasis en la libertad de enseñanza en sus artículos 24 y 25 de éste decreto, ordenan abrir escuelas superiores que atenúan la supresión de la Universidad de México, así establece la Dirección General de Instrucción Pública la cual funcionó con seis establecimientos superiores mimos que fueron la Escuela de estudios Preparatorios, Escuela de Humanidades, Escuela de Ciencias Físicas y Matemáticas, Ciencias Médicas, Jurisprudencia y Ciencias Eclesiásticas.

En este decreto se especifican las facultades, funciones, deberes y obligaciones de los encargados de dichas escuelas; pero en lo que respecta a la enseñanza elemental se estableció en los artículos 23, 24 y 25 de este decreto la libertad de enseñanza de toda clase de artes y ciencias dentro del Distrito y territorios, y en uso de esa libertad permite a toda persona abrir una escuela en el ramo deseado dando aviso a la autoridad local y sujetándose en la enseñanza a los reglamento generales existentes en la materia"

Se puede observar la importante aportación que en materia educativa hizo Valentín Gómez Farias, ideas que sin embargo suscitaron fuertes críticas y descontento, teniendo como consecuencia el regreso de Antonio López de Santa Anna al poder, quien derogo este decreto y declara subsistente la Real y Pontificia Universidad de México, así como el artículo 50 de la Constitución de 1824.

2.2.2 Las Leyes del 26 de octubre de 1833.

El sector conservador aplaudió la caída de Valentín Gómez Farias pues con esto no solo se terminó con su obra, sino que elevó a rango constitucional el monopolio de la educación, son los grupos liberales los que levantaron la voz en protesta exigiendo la libertad de enseñanza que para sus contemporáneos resultó inaceptable.

Dentro del contexto histórico tenemos que hacer referencia a las Leyes de octubre de 1833, éstas leyes hacen mención a la creación de la biblioteca Nacional y establecer escuelas normales no mixtas, ya que las mujeres y los varones tendrían por separado su escuela.

2.2.3 Las Siete Leyes de 1836.

La caída de Iturbide trajo como resultado la formación de dos partidos, uno liberal y el otro conservador, el primero de ellos representaba el progreso en sus inicios para después ser conocido como el de la reforma, ya que posteriormente propugnaba por la forma de gobierno republicana, democrática y federativa, la lucha de ambos partidos se desarrollo de los año 1832 a 1834, y comprendió la administración del Vicepresidente Valentín Gómez Farias que en ausencia de Antonio López de Santa Anna inicia una reforma educativa y eclesiástica, afectando con ella intereses de conservadores y del nuevo grupo político denominado moderados, llamados así por definirse como liberales con el solo interés de seguir dentro de la vida política haciendo alianza con el partido de los conservadores, esta coalición paralizó la reforma de Gómez Farias y trajo de vuelta a Antonio López de Santa Anna. Reuniéndose de inmediato el Congreso Federal en 1835, abrieron sesiones las dos Cámaras el 4 de enero de 1835 con autorización para reformar la constitución de 1824, con la sola prohibición de no tocar el artículo 171, que dentro de otras disposiciones establecía la prohibición de reformar la forma de gobierno por lo cual permanecería la forma federativa.

Para el 16 de julio cuando las Cámaras iniciaron sus segundo período de sesiones, el Presidente Barragán sustituto de Antonio López de Santa Anna quien gozaba de una licencia, solicitó se tuviera en cuenta la solicitud de algunos pueblos para que se adoptara el sistema unitario, por lo cual se nombra una comisión encargada de revisar dichas solicitudes y como resultado propuso que el Congreso

fuera Constituyente, propuesta que fue aceptada por las dos Cámaras. Confiando el proyecto de reforma a una comisión de cinco legisladores, que a los pocos días de su formación presentó su proyecto de bases constitucionales, discutido y aprobado el 2 de octubre de 1835, dicho proyecto se convirtió en la Ley Constitutiva de 23 de octubre de 1835 con el nombre de Bases para la nueva Constitución, que dio fin al sistema federal.

Esta nueva ley se dividió en siete estatutos, razón por la cual también se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes, la primera de ellas promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes se publicaron de una sola vez, terminando el Congreso la Constitución el 6 de diciembre de 1836, la minuta fue aprobada el 21 de diciembre de ese año y entregando el texto al gobierno el 30 de diciembre del año 1836.

Estas Siete Leyes, establecen un sistema centralizado, dividiéndose el territorio nacional en departamentos con facultades limitadas, por lo cual dependían del gobierno central. Conformadas de un preámbulo, siete leyes fundamentales con sus respectivos artículos y ocho artículos transitorios.

En lo que respecta a la materia educativa, la Tercera ley del poder legislativo y la formación de leyes, en su artículo 26 fracción III establece que corresponde la iniciativa de leyes a las juntas departamentales en las relativas a impuesto y educación pública. Así también en la Sexta Ley de la división del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos en su artículo 14 implanta que toca a las Juntas departamentales iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública y establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su departamento, dotándolas de los fondos propios y arbitrio e imponiendo moderadas contribuciones donde falten; así como dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública; de esta misma Ley y en su artículo 25 se instituye que estará a cargo de los ayuntamientos

cuidar de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común²⁴

Así podemos observar que para el constituyente de 1835 y 1836 el sistema educativo no era competencia del gobierno federal sino de los gobiernos locales o de las autoridades de cada departamento a través de las Juntas departamentales. Subsistiendo el problema entre liberales y conservadores, estos últimos fueron quienes desplazaron el sistema federal implantando el centralista que servía a los intereses del clero y del ejército, sin olvidar que es en esta época los problemas en Texas y la guerra con Francia creaban un clima de inestabilidad.

2.2.4 El Proyecto de reforma a las leyes constitucionales de 1836.

Al conjugarse la difícil situación por la que atravesaba nuestro país, y el descontento de los federalistas dieron origen a solicitudes de cambio del sistema así como a diversos pronunciamientos militares en contra de la Constitución de 1836. Por lo cual y ante la controversia acerca de una reforma constitucional en 1840 estalló en la capital de la República un movimiento federalista encabezado por Valentín Gómez Farias y que después de retener al Presidente Bustamante y tomar el Palacio Nacional dicho movimiento fue sofocado, sin embargo este movimiento dio como resultado que la Cámara de Diputados se ocupará de las reformas a la Constitución de 1836, fechadas el 3 de junio de 1840, consta de un preámbulo, ocho Títulos y 163 artículos. Es en Título Sexto del Gobierno interior de los Estados, en su artículo 133 fracción II corresponde a las Juntas Departamentales establecer escuelas de las primeras letras en todos los pueblos de su Departamento; IV.- Dictar con sujeción a las bases que decreta el Congreso, las disposiciones convenientes a la conservación y adelantos de establecimientos públicos de protección del gobierno, y de acordar la

²⁴ Tena Ramírez, F.: op. Cit. Pp. 212, 216, 239, 241 y 243.

creación de otros nuevos. Así como en el artículo 142 instituye que corresponde a los prefectos cuidar igualmente de que en todos los pueblos haya establecimiento público de educación y en el artículo 145 establece que esta a cargo de los subprefectos las mismas obligaciones que para los prefectos. Y por último en su artículo 150 constituye a cargo de los ayuntamientos el cuidado de las escuelas de primera enseñanza, que se paguen de los fondos del común²⁵.

Sin embargo la reforma hecha a las Leyes de 1836 no resolvió los conflictos entre liberales y conservadores, solo los aplazaron. Tras la caída de Bustamante sube al poder Santa Anna, quien el 10 de junio de 1842 y en la sesión de apertura del Congreso se declaró en contra de federalismo.

2.3 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857

2.3.1 El Proyecto de la Constitución Política del 16 de junio de 1856.

Este proyecto se integraba de un preámbulo, nueve Títulos y 126 artículos, es en el Título Primero, Sección Primera referente a los derechos del hombre, en su artículo 18 el cual dispone: " La enseñanza es libre. La Ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con que requisitos debe expedirse"²⁶. Así mismo en el artículo 37 señala: "Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para todos lo empleos, las leyes del país procurarán mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distingan en cualquier ciencia o arte, estimulando el trabajo y fecundando colegios o escuelas practicas de artes y oficios"²⁷.

²⁵ Tena Ramírez; Op. Cit. pp. 279, 280, 282 y 283.

²⁶ Tena Ramírez; Op. Cit pp. 550.

²⁷ Tena Ramírez; Op. Cit pp. 554 a 559.

2.3.2 El artículo 3º de la Constitución Política de 1857 análisis y descripción.

Esta Constitución considera las ideas fundamentales de Valentín Gómez Farias, donde el partido liberal de la época se preocupó por quitarle el monopolio de la educación a la iglesia católica; en el proyecto de Constitución el artículo destinado a la educación apareció en el artículo 18 y fue muy debatido en la sesión de 11 de agosto de 1856, sin embargo dada la importancia se determinó que debía ser el artículo Tercero.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue jurada el 5 de febrero de 1857, primero por el Congreso integrado por más de noventa representantes y después por el Presidente Comonfort. El 17 de febrero del mismo año la asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución. Esta Constitución se conformaba de un preámbulo, Ocho Títulos y de 128 artículos y un artículo transitorio.

Ahora bien, para efectos del presente estudio nos enfocaremos a lo dispuesto en el Título I, Sección I de los derechos del hombre, donde en el artículo 3º se estableció: "La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con que requisitos de deberán expedir."²⁸

Al ponerse a discusión el proyecto del artículo 18, para quedar como artículo tercero, se ve la intención del Constituyente de acabar con el monopolio de la enseñanza que la iglesia católica conservaba, suscitándose calurosas discusiones entre los diputados, por lo cual se citan las ideas en materia educativa de algunos legisladores, mismas que fueron tomadas de la sesión del 11 de agosto de 1856.

El primer legislador en hacer uso de la palabra fue el diputado Manuel Fernando Soto, manifestando: "se aproxima a Dios por la inteligencia; y por esto se dice que fue hecho a su imagen y semejanza. El hombre percibe, juzga y discurre

²⁸ Tena Ramírez, Felipe: op. Cit., pp. 606 y 607.

por la inteligencia. La inteligencia lo hace superior a todas las obras de la creación; por ella ha dominado a los animales, ha arrancado y multiplicado los frutos de la tierra, ha sorprendido los secretos de la naturaleza. Por ella las tribus nómadas han fundado magnificas y poderosas ciudades y los salvajes se han hecho ciudadanos. Pues bien señores, la libertad de la enseñanza es una garantía para el desarrollo de ese don precioso que hemos llamado inteligencia. En materia de enseñanza los intereses del individuo, de la familia, del Estado y de la humanidad son solidarios... Señores, la inoculación de la ciencia en las masas del pueblo no puede ser un privilegio, ni mucho menos un monopolio, por que es un derecho social... Cuando ni la familia, ni la municipalidad pueden proporcionar la educación, este derecho le corresponde al Estado, porque el Estado no es más que la suma de fuerzas individuales... Entre nosotros, lo republicanos y demócratas de corazón y conciencia, es preciso que exista la libertad civil y por lo mismo la libertad de enseñanza; por que la libertad de enseñanza es una consecuencia necesaria de la libertad civil... La libertad de enseñanza entraña también el derecho de los pueblos a la civilización, por que la civilización es imposible sin el desarrollo de la inteligencia. Toda institución que esté basada sobre el principio de inamovilidad social, sobre un statu quo, es una institución deplorable y funesta. Toda institución que sea contraria a la ley del desarrollo es contraria a la naturaleza y no solo debe reformarse o modificarse, sino también cambiarse por otra institución que le sea opuesta... Señores este principio de libertad de enseñanza no ataca a los colegios, por el contrario los estimulará en sus adelantos²⁹.

Por su parte el Diputado Balcárcel, manifiesta que por sistema ni por educación es partidario del monopolio de la enseñanza, ni de las trabas a la instrucción, ya que el en todas la materia profesa ideas liberales, y es necesario remover todos lo obstáculos para que se generalice la instrucción.³⁰

El Diputado Olvera por su parte manifestó su descontento con los anteriores argumentos, ya que le parecían las pretensiones del diputado Balcárcel, refiere los inconvenientes de la enseñanza forzada y considera necesario que la ley fije

²⁹ Zarco, Francisco: *"Historia del Congreso Constituyente" (1856-1857)*, Tomo II, pp. 120 a 124.

³⁰ . Zarco, Francisco; Op. Cit. pp.128 a 143.

requisitos para los exámenes. Le sucede en la palabra el Diputado Velásquez, quien manifestó que la libertad de todo le parece útil pero cree conveniente restricciones a favor de la moral y del Estado, no combate a la enseñanza privada, pero nota la ausencia de estímulo y educación en los alumnos y no está de acuerdo en que se enseñe en menos tiempo que del establecido por la ley³¹.

Después al tomar la palabra el Diputado José María Lafragua, manifiesta su conformidad con el artículo y su fin, sin embargo pide que se establezca la vigilancia del gobierno a favor de la moral, se pone a votación, manifestando su oposición entre otros los diputados Guillermo Prieto y Ponciano Arriaga, resultando aprobado por 69 votos a favor y 15 en contra, pasando por la Comisión de Constitución, sin embargo por un error que no ha sido posible consignar, tal adición no se insertó en el cuerpo del artículo tercero de la Constitución de 1857.³²

En el México colonial el sistema feudal y su ideología, que era la que propagaba la iglesia católica, donde el sistema económico giraba en torno a la explotación de la tierra no desaparecieron del todo, este siguió subsistiendo hasta la segunda mitad del siglo XIX, por lo cual la vida del México independiente se vio en una confrontación política, estando representada por los dos principales partidos con sus respectivos programas, encontramos por un lado el partido de los Conservadores y por el otro el de los Liberales, el primero de ellos respaldado por la iglesia católica y los criollos ricos que eran los que se oponían al cambio de la estructura económica del país ya que la iglesia católica era la poseedora de las dos quintas partes de la riqueza nacional por lo cual financiaba la causa conservadora. Sin embargo el programa del partido liberal, apoyaba la ilustración de las clases medias y populares, buscaba el cambio de las fuerzas productivas como de las relaciones de producción heredadas de la colonia, estaban preocupados por el atraso tecnológico que tenía México.

³¹ Zarco, Francisco ; Op. Cit. pp. 144 y 145.

³² Ídem, pp. 149 a 156.

Así podemos observar que la Constitución de 1857 encerraba parte de la ideología constitucional liberal, que puede ser apreciada desde un doble punto de vista: el primero de ella por el desmembramiento de la sociedad feudal y el segundo una recomposición social, esto a través de la soberanía nacional. Por lo cual el artículo tercero constitucional es resultado de las circunstancias económicas, sociales, políticas, culturales e ideológicas de la época, es decir, una reacción contra el monopolio educativo que ejercía la iglesia católica, la cual se consideraba superior al Estado nacional, por lo cual el Constituyente de entonces se propuso emancipar la conciencia del hombre y reafirmar la soberanía de la nación.

Los conservadores representaban entonces, a los intereses más sectarios, eran partidistas de un gobierno centralista, pretendiendo conservar el sistema feudalista, simpatizaban con la idea de adoptar como forma de gobierno la monárquica, aceptando la invasión extranjera y como consecuencia de ello aceptar el imperio de Maximiliano de Habsburgo, teniendo entre otras preocupaciones conservar la educación dogmática y elitista. Por su parte los liberales presentaban la posición más avanzada en su tiempo pues se inclinaban por un gobierno republicano y federalista, aunque en el sistema económico se identificaban con el modo de producción capitalista, luchando además por una educación laica y popular.

Como consecuencia del triunfo liberal, la iglesia católica pierde el control sobre la toma de decisiones en la vida económica, social y política del país, la educación se orienta entonces al laicismo, siendo la instrucción elemental pública, gratuita y laica. Algunos de los principios liberales en contra de la hegemonía de la iglesia lo encontramos dentro del cuerpo de la Constitución de 1857, en su artículo 13, donde establece que: En la República Mexicana...ninguna persona ni corporación puede tener fuero ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley³³. En el numeral 27, párrafo segundo se estableció: "Ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción (sic) de los edificios

³³ Tena Ramírez, Felipe.: op. cit., p. 608

destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución; dentro del artículo 123 se instauró: "Corresponde exclusivamente (sic) a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina esterna (sic), la intervención que designen las leyes"³⁴.

Podemos observar entonces, que el Estado definió su postura respecto a la iglesia, sin embargo esto no fue suficiente y surgen entonces otras leyes y decretos, modificando o adicionando la Constitución de 1857. Estalla entonces la Guerra de tres años y la segunda instauración y derrocamiento del segundo imperio. Dentro de las leyes y decretos encontramos: La ley de Nacionalización de los bienes Eclesiásticos de 12 de julio de 1859, integrada de una exposición de motivos y 25 artículos; La Ley de matrimonio civil integrada por una exposición de motivos y 31 artículos, expedida el 23 de julio de 1859 en Veracruz; así también tenemos La Ley Orgánica del Registro civil la cual se conforma de una exposición de motivos y 43 artículos expedida el 28 de julio de 1859 al igual que las otras en Veracruz.³⁵

Dentro de los decretos declara el cese de la intervención del clero en los cementerios y camposantos, constante de un considerando y 16 artículos, extendido en el Palacio de gobierno general en Veracruz el 31 de julio de 1859. La prohibición de la asistencia oficial a las funciones de la iglesia decreto de fecha 4 de diciembre de 1860. La secularización de los hospitales y establecimientos de beneficencia. En materia educativa por decreto de 18 de febrero de 1861 dictado en el Palacio Nacional de México, se da a conocer mediante su único artículo que el despacho de todos los negocios de instrucción pública, primaria, secundaria y profesional, se hará en lo sucesivo por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

Por decreto de 15 de abril de 1861 nuevamente se habló en materia educativa, pero en esta ocasión del Distrito y territorios Federales, además de escuelas normales, escuelas preparatorias y escuelas especiales como de Jurisprudencia, de minas, de agricultura, de bellas artes y la de comercio.³⁶

³⁴ Tena Ramírez; Op. Cit. p. 610 y 617

³⁵ Op. Cit. p. 625.

³⁶ Tena Ramírez, Op. Cit. pp. 634 a 668

La difícil situación económica por la que atravesaba México se veía agravada por la Guerra de Tres años y por la deuda externa con Inglaterra, Francia y España, siendo la segunda de estas naciones que por motivos expansionistas y encabezada por Napoleón III, tomó como pretexto el adeudo de ciento noventa mil pesos para intervenir en México, sin embargo detrás de esto se encontraba la necesidad de Francia por frenar la influencia anglosajona en Latinoamérica y en segundo término la oportunidad para congraciarse con Austria, también se hizo evidente que el clero no solo había promovido la invasión extranjera sino que había participado en ella.

Así pues, cuando Maximiliano de Habsburgo aceptó la corona de México el 10 de abril de 1864, manifestó ante la comisión que se la ofreció que establecería instituciones liberales y otorgaría un régimen constitucional, en ejercicio de un poder constituyente que se depositaba en el soberano. Lo relativo a las instituciones liberales en especial se refería a las eclesiásticas, creando una política de acuerdo a la clase conservadora y del clero mexicano. La pretensión del partido conservador por mantener a Maximiliano de Habsburgo al frente del imperio se vinieron abajo con el triunfo de los liberales encabezados por Benito Juárez, por lo cual es desde ese momento en que la iglesia católica perdió el control sobre las decisiones políticas, sociales y educativas de la nación, razón por la cual la educación se enfocó al laicismo.

En materia educativa encontramos otros antecedentes, como el decreto del 17 de diciembre de 1885, donde el ejecutivo establecerá en la ciudad de México una Escuela Normal de Profesores de instrucción primaria; resultado de la necesidad de una planeación educativa surge la Ley sobre Enseñanza Primaria en el Distrito y Territorios Federales, así como el Reglamento para el establecimiento de la escuela Normal de Profesoras de instrucción primaria de diciembre de 1889³⁷.

³⁷ Tena Ramírez,; Op. Cit. pp. 679 y 680.

2.4 EL ARTÍCULO TERCERO DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1917

El no dar una solución de fondo al problema social y no dar cumplimiento al Plan de San Luis al imponer candidatos, fueron las principales causas que dieron origen a los levantamientos en el Maderismo; uno de los más fuertes el de Emiliano Zapata al sur del país que en el Plan de Ayala proclamo la reforma agraria y el de Pascual Orozco en el norte.

La Revolución tomo el nombre de Constitucionalista pues pretendía restaurar el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a Huerta, los pronunciamientos respecto al levantamiento se dieron por Carranza quien proclamaba el sostenimiento del orden constitucionalista y la legalidad para sostener al gobierno constituido, con principios similares el Plan de Guadalupe firmado el 26 de marzo 1913 por un grupo de oficiales a las órdenes de Carranza, se propuso agregar al proyecto lineamientos agrarios, garantías obreras, reivindicaciones y fraccionamientos de latifundios entre otros. El 12 de diciembre de 1914 en Veracruz Carranza y ante el levantamiento de Francisco Villa, adiciona que el Primer Jefe expediría y pondría en vigor durante la lucha las leyes encaminadas a restablecer la igualdad entre los mexicanos, las reformas realizadas fueron hechas dentro del período llamado preconstitucional durante el cual se consideró en suspenso la vigencia de la constitución de 1857 pero que tenía como fin el retorno de la constitucionalidad. Es así que en el año de 1916, vencida la fracción Villista y la Zapatista en su lugar de origen, se hace urgente restablecer el orden constitucional, por lo cual el Primer Jefe, es decir Venustiano Carranza, elige la reunión de un Congreso constituyente encargado de reformar la Constitución de 1857 o expedir una nueva. Para lo cual Carranza expidió en México el 14 de septiembre de 1916 el Decreto que reformo al Plan de Guadalupe, que en su articulado convocaba a elecciones para un congreso constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas en proporción al número de habitantes, siendo requisito para ser diputado los señalados en la constitución de 1857. Es así como en la Ciudad de Querétaro se instala el Congreso Constituyente el 21 de noviembre de 1916.³⁸

³⁸ Tena Ramírez, Felipe: op. cit. pp. 706 y 709.

El proyecto de constitución presentado por Carranza se constituía de ocho Títulos, 132 artículos y nueve artículos transitorios, el cual fue dado a conocer en la Ciudad de Querétaro el 1º de diciembre del año 1916³⁹

2.4.1 Surgimiento del artículo 3º en la constitución política de 1917.

Es necesario presentar el artículo 3º constitucional tal y como estaba dado a conocer por el Primer Jefe Venustiano Carranza:

"Artículo 3º Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que en los establecimientos oficiales de educación y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos"⁴⁰.

Del análisis del artículo anterior podemos concluir lo siguiente: se establece la libertad de enseñanza, se establece que las escuelas oficiales serán laicas, establece la gratuidad de la enseñanza en las escuelas oficiales y la enseñanza particular o privada no esta sujeta a cumplir con ninguna condición.

Ahora bien, el artículo 31 en sus fracciones I y II disponía "Son obligaciones de todos los mexicanos concurrir a las escuelas públicas o privadas, los menores de 10 años. Durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública en cada Estado, a recibir la educación primaria, elemental y militar." "Asistir, en los días y horas asignados por el ayuntamiento del lugar en que residan, a recibir instrucción cívica y militar, que los mantengan aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadanos diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar."⁴¹

³⁹ Tena Ramírez; Op. Cit. p 710.

⁴⁰ Ídem, p.764.

⁴¹ Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México; Op. Cit. p.772.

Así se puede concluir lo siguiente: se establece la obligatoriedad de la enseñanza primaria, de recibir la educación cívica y militar para todos los mexicanos, así como la obligación de todo mexicano de estar apto en el manejo de las armas y conocimiento militar.

Del artículo 73 en su fracción XXVII encontramos que: "El Congreso tiene facultad para establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República."⁴²

Ahora bien, ya que se hizo mención a los antecedentes es necesario citar las discusiones que el Constituyente del 16 tuvo en torno a la aprobación del artículo 3º de la Constitución de 1917, ya que nos proporcionan elementos para la mejor comprensión del artículo 3º constitucional. Instalado en la Ciudad de Querétaro los miembros de la Primera Comisión al conocer las deficiencias del proyecto Carrancista, presentaron su dictamen en la 8ª sesión Ordinaria celebrada el 11 de diciembre de 1916, en los siguientes términos: " Ciudadanos diputados: el artículo 3º del Proyecto de Constitución proclama la libertad de enseñanza sin taxativa, con la explicación de que continuará siendo laica la enseñanza que se dé en los establecimientos oficiales, y gratuita la educación en las escuelas oficiales primarias. La comisión profesa la teoría de que la misión del Poder Público, es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás; y de este principio, aplicando el método deductivo, llega a la conclusión de que es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o estorbar su desarrollo. La enseñanza religiosa, que entraña la explicación de las ideas más abstractas, ideas que no pueden asimilar la inteligencia de la niñez, esa enseñanza contribuye a contrariar el desarrollo

⁴² Tena Ramírez, Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª Ed., Ed. Porrúa, S. A., México 1975, pp. 781 y 784.

psicológico natural niño y tiende a producir cierta deformación de su espíritu ...En consecuencia el Estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares. La enseñanza religiosa afecta, además, bajo otra frase, el desarrollo de la sociedad mexicana...En la historia de la patria el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades; su doctrina ha sido y es: los intereses de la Iglesia antes que los intereses de la patria. Desarmado al clero a consecuencia de las Leyes de Reforma, tuvo oportunidad después, bajo la tolerancia de la dictadura, de emprender pacientemente una labor dirigida a restablecer su poderío por encima de la autoridad civil. Bien es sabido como ha logrado rehacerse de los bienes de que fue privado; bien conocidos son también los medios de que se ha servido para volver a apoderarse de las conciencias; absorber la enseñanza; declararse propagandista de la ciencia para impedir mejor su difusión; poner luces en el exterior para conservar el oscurantismo. En algunas regiones ha llevado el clero su audacia hasta condenar la enseñanza de toda escuela que no se sometiera al programa educativo episcopal...La tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza no es sino un medio preparatorio para usurpar las funciones del Estado... Excusado es insistir, después de lo expuesto, en que la enseñanza de las escuelas oficiales debe de ser laica. Dado que el significado de este vocablo es neutral...La Comisión entiende por enseñanza laica la enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico; no encuentra la comisión otro vocablo que exprese mejor su idea que el de laico, y de este se ha servido, haciendo constar que no es su propósito darle la acepción de neutral indicada al principio...La Comisión juzga que esta iniciativa no cabe en la sección de las garantías individuales; en ella los principios deben limitarse a expresar el derecho natural que reconoce la ley y las restricciones que considere necesario ponerle nada más...Lo expuesto funda las siguientes conclusiones, que sometemos a consideración de la Asamblea:

PRIMERA. No se aprueba el artículo tercero del proyecto de constitución.

SEGUNDA. Se sustituye dicho artículo por el siguiente: Artículo 3º. Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de

educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparten los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en un colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos lo mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente. Querétaro, 9 de diciembre de 1916. General Francisco J. Mújica. Alberto Román.⁴³

Sin embargo, del anterior dictamen hubo gran debate al redactarlo, muestra de ello fue el voto particular del diputado y profesor Luis G. Monzón, quien disientía en un punto medular, la palabra laicismo, argumentando que el laicismo recomienda no tratar en absoluto dentro de las aulas asunto alguno que trascienda a la Iglesia y respetar estrictamente las ideas religiosas del hogar, por erróneas que sean, esto a pesar de ser la escuela un recinto de la verdad, en los asuntos religiosos no podrá recomendarlos ni combatirlos. Por lo cual pide que como única modificación al texto del artículo tercero, que todas las veces que aparezca la palabra laica se sustituya por el vocablo racional.

Las ideas expresadas por el diputado Monzón, evidentemente eran muy avanzadas para su época, por lo cual resulta evidente que no fuera aprobada la modificación propuesta, sin embargo estas ideas sirvieron para la reforma hecha al artículo tercero en 1934.

De la redacción propuesta del dictamen presentado por la Comisión del Constituyente y del proyecto presentado por el primer Jefe Venustiano Carranza podemos observar que existen diferencias, ya que el Dictamen de la Comisión estableció la libertad de enseñanza tanto en establecimientos públicos como en oficiales, el laicismo en las escuelas del país, la gratuidad en la enseñanza primaria oficial, la prohibición a toda corporación religiosa y/o ministros de algún culto el

⁴³ *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones*, XLVI Legislatura, México 1967, pp. 105 y 106.

establecimiento de escuelas o el ejercicio de actividades educativas, la vigilancia del gobierno en las escuelas primarias particulares y la obligatoriedad de la enseñanza primaria.

Una vez puesto a consideración de la Asamblea el contenido del dictamen sobre el artículo tercero, se dio inicio a la discusión el día 13 de diciembre de 1916, y una vez enterado del día en que iba discutirse en la asamblea el dictamen de la Comisión, Venustiano Carranza envió al Congreso un oficio en el cual manifestaba su deseo de asistir a los debates sobre el artículo tercero, situación de gran importancia histórica, ya que fue la única ocasión en que incurrió a presenciar el sentido de los debates, ya que era de gran importancia política la discusión de ésta norma. Así pues, se inicia el debate en la 12ª sesión ordinaria celebrada el 13 de diciembre de 1913⁴⁴.

El primero en tomar la palabra es el Diputado General Francisco J. Mújica, quien se define como un enemigo del clero por considerarlo funesto y perverso enemigo de la patria considerando que si se deja la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación de ella el clero, se formarán hombres con la herencia del fanatismo, de principios insanos que darán como resultado el surgimiento de contiendas que ensangrentaran a la patria⁴⁵.

En seguida subió a tribuna el Diputado Rojas quien hizo mención que el debate por la libertad de enseñanza comenzó durante la revolución francesa que sirvió de modelo a otros países católicos, por lo cual Juárez y los hombres de la Reforma al tener principios jacobinos por lo tanto inconsecuentes, así mismo hace mención a que el artículo 31 del Proyecto de Reforma obliga a todos lo mexicanos a asistir a la escuela dentro de los términos que fija la Federación pudiendo los Estados reglamentar según sus consideraciones.

El Diputado por el Estado de Veracruz doctor Alberto Román al tomar la palabra, refuta al Diputado Rojas a quien califica de imprudente y pueril en sus

⁴⁴ Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit. p. 110.

⁴⁵ Op. Cit. p. 112.

argumentos al referirse al laicismo como restricción de enseñanza, ya que en su sentir el laicismo descansa sobre dos bases fundamentales: una es la naturaleza científica y como la Comisión lo manifestó el hecho de asociar la religión a la enseñanza es asociar el error a la verdad, señalando que las escuelas católicas fueron un medio para preparar a las generaciones contra el credo liberal⁴⁶.

Por su parte el Diputado Alfonso Cravioto manifestó que la libertad de enseñanza es derivado de la libertad de opinión, que el hombre tiene derecho a pensar y creer todo lo que quiera, pero al ser el hombre un ser social, necesitado de la relación, del contacto y de la ayuda de los demás hombres debe sacrificar una pequeña parte de su libertad, reconoce al Estado como la persona moral de la sociedad, como el representante político de la nación, debiendo fomentar el desarrollo de la cultura pública, y al ser neutral en asuntos de la Iglesia debe permanecer neutral en cuestiones de enseñanza y por lo tanto la educación que se imparta en la escuelas deberá ser laica y gratuita. Así mismo dio cifras y datos oficiales respecto a la educación, criticando a la Comisión ya que pretendía que la libertad de enseñanza divide a México en liberal y conservador, en un México Progresista y un México retrogradeaccionario, desafiando a la comisión para que diga que libertad no produce esos resultados. Sostiene que el verdadero triunfo liberal sobre la enseñanza religiosa no está en combatirla con leyes excesivas que solo producirán reacciones desastrosas, sino en combatirlas en su mismo territorio, es decir, creando escuelas⁴⁷.

El Diputado Macías por su parte, inicia su discurso diciendo que es inaceptable el dictamen que presenta la Comisión del Congreso, ya que la Reforma que se requiere es la de una ley según la cual el pueblo y todo el mundo pudiera vigilar la instrucción en los establecimientos particulares, afirma que el pueblo mexicano seguiría igual de ignorante, supersticioso y apegado a sus costumbres si no es educado, negando que la educación religiosa es la que se da en la Iglesia o por los curas, ya que consideraba que era la que se impartía en el hogar⁴⁸.

⁴⁶ Op. Cit. P. 114.

⁴⁷ Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit. p. 116.

⁴⁸ Op. Cit. p. 117.

Para la sesión del 14 de diciembre de 1916, y dentro de la discusión para la aprobación del artículo tercero de la Constitución, el Diputado Rosas y Reyes solicita apoyo para destruir las escuelas católicas por considerarlas una fábrica de frailes donde se acaparan los espíritus, las conciencias, la razón y donde se enseña al hombre desde pequeño a ser hipócrita y mentiroso. Pide no entregar a los pequeños a la corrupción y recordar el papel que ha jugado la iglesia en la historia de la Nación⁴⁹.

Le sucede en el uso de la palabra el Diputado Celestino Pérez, quien a nombre de los indios habla para decir que el clero quiere obtener el poder espiritual teniendo como medio para obtenerlo la escuela, reconociendo que la instrucción religiosa impartida por las escuelas primarias elementales y superiores implantadas por el clero son para imponer una moral religiosa desde el pupitre de la escuela, haciendo del niño un instrumento ciego por lo cual pide quitar este mal. En su intervención el Diputado Félix F. Palavicini señala que la Comisión estaba equivocada en cuanto a la redacción del artículo tercero por falta de preparación y falta de lectura del proyecto de la Constitución, declarándose defensor del liberalismo⁵⁰.

Así después de diversas discusiones la Comisión que propuso la reforma, retiró su dictamen y el día 16 de diciembre de 1916 presentó el artículo tercero modificado, procediendo a la votación, siendo aprobado por 99 votos a favor contra 58 en contra y rigió hasta el año de 1934 fecha en que fue reformado casi en su totalidad

El texto del artículo aceptado en aquella ocasión es el siguiente: "La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior, que se imparta en los establecimientos particulares.

⁴⁹ Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit. p. 118.

⁵⁰ Op. Cit. pp.120 a 122.

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

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

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.⁵¹

Cabe señalar que de las discusiones en torno a la aprobación del texto del artículo tercero, giraron en torno a dos conceptos, por un lado el de libertad y por el otro el laicismo, es decir, por una parte la garantía de libertad en materia de enseñanza y por la otra se puede observar una marcada participación del Estado en el ámbito de la educación nacional, la cual deriva no sólo en la implantación del sistema de derechos de Libertad sino en la introducción de disposiciones que confieren a los poderes públicos la facultad de intervenir directamente en las relaciones sociales y económicas reconociendo a los ciudadanos la titularidad de derechos sociales.

2.4.2 Primera Reforma al artículo 3º de la Constitución Política de 1917.

En el mes de noviembre del año 1918 el señor Venustiano Carranza propone una reforma al artículo tercero de la Constitución de 1917, ésta reforma propuesta autorizaba tácitamente a los planteles particulares para que impartieran educación religiosa y permitiera que ministros de corporaciones religiosas o ministros de cultos pudieran establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, presentando esta propuesta un retroceso a la Constitución de 1856, constitución en la cual el Constituyente de esa época reconoció la plena libertad de enseñanza, sin embargo esta no se llevó a cabo ya que no fue aprobada por el Congreso.

⁵¹ Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., p.222.

Durante la administración de Álvaro Obregón volvió a establecerse la Secretaría de Educación Pública, funciones que habían sido suprimidas por el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917 y por la Ley del 13 de abril de 1917 que establecía que el Poder Ejecutivo sólo tendría seis ministerios: Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones, Fomento, e Industria y Comercio y tres Departamentos autónomos: el Universitario y Bellas Artes, el Judicial y el de Salubridad Pública, sin embargo por decreto de 28 de septiembre de 1921, se establece la Secretaría de Educación Pública y al frente de ésta el señor José Vasconcelos⁵².

En medio de una difícil situación económica el General Lázaro Cárdenas del Río asume la Presidencia en el año de 1934, rodeado de la depresión económica mundial iniciada en 1929 y que en México existía una gran agitación social en el campo y en la ciudad, Cárdenas se preocupa entonces por redistribuir la tierra por lo cual grandes latifundios son repartidos entre los trabajadores rurales, logrando con esto debilitar el poder político económico de las oligarquías agrarias, al atender las demandas de los trabajadores sin tierra también los organiza y somete a aparatos políticos como la Confederación Nacional Campesina y el Partido de la Revolución Mexicana, confiere una primera ciudadanía a los indios y mestizos que anteriormente eran tratados como una raza inferior o conquistada. Nacionaliza las empresas ferrocarrileras en el año de 1937 y las petroleras en el año de 1938, ampliando con esto la soberanía nacional frente al capital externo; como consecuencia de lo anterior forma empresas y organizaciones estatales, es decir, el monopolio capitalista es sustituido por el monopolio de Estado. Es también bajo el gobierno de Cárdenas que se reglamentan las relaciones de producción, ya que el mismo Cárdenas sostenía que las huelgas obreras son muestra de la necesidad de un reacomodo de los intereses representados en los dos factores de la producción, es decir, entre el capital y el trabajo. El sindicalismo de filiación estatal es un elemento básico en la política del gobierno Cardenista.

⁵² Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit. p. 224.

La transformación del Partido Nacional Revolucionario en el Partido de la Revolución Mexicana hace que las bases sociales y políticas del gobierno se refuercen, la organización político sindical organiza y trata de disolver la lucha de clases, inicia la modernización y el desarrollo económico con un lenguaje socializante pero bajo una práctica capitalista.

Así pues, dentro de este marco la educación pasa a formar parte de los ideales revolucionarios desde el punto de vista gubernamental y con la necesidad de integrar los grupos y clases sociales.

2.4.3 La iniciativa del Partido Nacional Revolucionario sobre la reforma de 1934.

En la Ciudad de Querétaro en el mes de diciembre del año 1932 el partido Nacional Revolucionario (P. N. R.) celebró su Segunda Convención Nacional Ordinaria, donde un grupo de diputados manifestaron la necesidad de una reforma al artículo tercero de la Constitución, por una parte uno de éstos grupos encabezado por el Diputado Monzón pugnaba por una educación racionalista y por la otra se buscaba una educación socialista. Ambas ideas fueron sometidas a consideración de la asamblea del P. N. R., después de discutir el dictamen se incluyó en el Plan Sexenal para que después el Comité Nacional lo pusiera a consideración de sus bloques de diputados y senadores. Dentro de la exposición de motivos señaló que la educación primaria y secundaria debería basarse en los postulados de la doctrina socialista ya que eran los mismos principios que la revolución mexicana había sustentado, por eso proponía que la educación que impartiera el Estado fuera socialista alejada de cualquier doctrina religiosa para así preparar a las masas para que se formaran un concepto exacto del mundo que las rodea provocando pensamientos que estrechen los lazos de la nacionalidad con un sentido de independencia basado en la responsabilidad de los individuos, responsabilidad orientada hacia la socialización progresiva de los medios de producción económica en busca de una mejor

organización social. Igualmente manifestó preferencia a escuelas de enseñanza técnica a las universidades, ya que las escuelas técnicas en concepto de éste dictamen capacitan al hombre para utilizar y transformar los productos de la naturaleza para mejorar las condiciones de vida humana; sin embargo, no relega que la investigación científica la considera una actividad necesaria para el progreso del país por lo cual el gobierno ayudará a la creación y sostenimiento de institutos, centros de investigación, laboratorios y todo aquello que sea necesario para elevar el nivel de la ciencia en México. Señala que el socialismo mexicano no es el socialismo del mundo sino que es el socialismo de la Revolución Mexicana con base en los principios de la Constitución General de la República, donde habrá una dirección estatal de la económica para lograr una socialización progresiva de los medios de producción económica.

Así el 26 de septiembre del año 1934 el Partido Nacional Revolucionario presentó una iniciativa sobre la reforma la artículo tercero constitucional, y dentro de la exposición de motivos se señala que la educación que imparta el Estado será socialista que se excluiría la enseñanza religiosa y proporcionaría una cultura basada en la verdad científica, que conforme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica; que la educación en todos los tipos y grados; primaria, secundaria, normal, técnica, preparatoria y profesional, se imparta con el carácter de servicio público, por la Federación, los Estados y los Municipios.⁵³

Sin embargo, el proyecto no fue aprobado y el 10 de octubre del año 1934 el Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados expuso que no era suficiente decir que la escuela socialista excluiría toda enseñanza religiosa, sino que las escuelas deberían ser de un carácter combativo contra los dogmas y prejuicios religiosos, debiéndose definir el socialismo como científico para no confundirlo con el utópico o el católico. Debiendo quedar su redacción de la siguiente forma:

⁵³ Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit. pp. 225 y 228.

Artículo Tercero.- Corresponde al Estado (Federación, Estados y Municipios), la función social de impartir, con el carácter de servicio público, la educación en todos los tipos y grados.

La educación será socialista en sus orientaciones y tendencias, la cultura que ella proporcione estará basada en las doctrinas del socialismo científico y capacitará a todos los educandos para realizar la socialización de los medios de producción económica. Deberá además, combatir los prejuicios y dogmatismos religioso.

El Estado, bajo su más estricta responsabilidad, delegará a favor de los particulares, la función social a que se refiere este artículo, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

I. La delegación de la facultad de impartir educación que haga el Estado a favor de los particulares, será expresa;

II. La educación impartida por los particulares, en todos los tipos y grados de la escuela, será socialista, con los mismos programas, planes y métodos, orientaciones y tendencias que adopte la educación oficial correspondiente y estará a cargo de personas que, en concepto del Estado, tengan suficiente capacidad profesional, reconocida moralidad o ideología acorde con este artículo. Los miembros de las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades anónimas que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y, las sociedades de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en la educación de que se trata. Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo y grado que se imparta a los obreros y campesinos;

III. El Estado fijará las condiciones que, en cada caso deban reunir los planteles particulares a que se refiere el párrafo anterior, para que pueda autorizar su funcionamiento;

IV. El Estado revocará, discrecionalmente, en todo tiempo, las autorizaciones que otorgue en los términos de éste artículo, o cuando se viole cualquiera de las normas legales. Contra la revocación no procederá recurso alguno;

V. La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente;

VI. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá la Ley Reglamentaria destinada a distribuir la función social

educativa entre la Federación, los Estados y Municipios a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios públicos que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.⁵⁴

Las Comisiones produjeron su dictamen el cual gira en torno a tres cuestiones, la primera fue el carácter socialista de la educación en nuestro país; la segunda fue la necesidad de introducir disposiciones constitucionales para dejar en claro que el representante de las aspiraciones de la colectividad es el Estado y la tercera la necesidad de medidas constitucionales que deberían dictarse para unificar y coordinar el desarrollo de las actividades educativas en toda la República. Así también repararon en el problema universitario ya que la mayoría de los profesionistas pasaba, como ahora, a engrosar la masa asalariada y solo unos pocos, es decir la burguesía profesionista, al servicio del capital lograba privilegios, agravando este problema por la proletarización creciente que arrojaba un mayor número de personas de clase media. Por lo cual para resolver este problema plantean abrir todas las oportunidades de cultura para los obreros y campesinos así como organizar la enseñanza con un sentido social. Así dentro de éste marco propusieron a la Cámara de Diputados y al H. Congreso de la Unión reformas al artículo 3º y al artículo 73 de la Constitución, quedando de la siguiente manera:

Artículo Tercero.- La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y prejuicios, para lo cual la escuela organizará su enseñanza y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y la vida social.

Sólo el Estado-Federación, Estados, Municipios, impartirá educación primaria, secundaria o normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo, en todo caso con las siguientes normas:

⁵⁴ Derechos del pueblo Mexicano, op. cit., pp. 231, 233 y 234.

- I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.
- II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado;
- III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, y
- IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo y grado que se imparta a obreros y campesinos.

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar discrecionalmente y en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

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 ellos que los infrinjan⁵⁵.

Por otro lado el artículo 73 en su fracción XXV, establece lo siguiente:

"Para establecer, organizar y sostener en toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República."⁵⁶

Este proyecto de reforma a los artículos 3º y 73 en su fracción XXV de la Constitución, fue presentado por las Comisiones unidas el día ocho de octubre del año 1934 a la Cámara de Diputados y al H. Congreso de la Unión, y a pesar del debate de éste proyecto, fue aprobado por unanimidad de ciento treinta y siete votos en la Cámara de Diputados, de igual forma por unanimidad de 47 votos en la Cámara de Senadores fue aprobado, solo con la modificación en el artículo tercero en su fracción III, para usar la conjunción "y"; quedando de la siguiente forma: No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, y en cada caso, la autorización expresa del poder público, y. Por lo que respecta al artículo 73 en su fracción XXV, solo se agregó en la frase "escuelas prácticas de agricultura" la palabra "minería".

⁵⁵ Derechos del Pueblo Mexicano; Op. Cit. pp. 235 y 236.

⁵⁶ Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., pp. 236, 242, 244, 245, 250 y 251.

Estas reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre del año 1934.

Así podemos observar que la reforma hecha al artículo tercero constitucional responde a las tendencias ideológicas de la época, siendo esta la socialista, que en muchas ocasiones fue interpretada como el simple odio hacía los dueños de los medios de producción, sin embargo la palabra socialista se utiliza en el artículo tercero como una forma de buscar el bien social, y teniendo como principal objetivo la exclusión de toda enseñanza religiosa.

Por lo que respecta a la reforma hecha al artículo 73 constitucional en su fracción XXV, la tarea de distribuir, unificar y coordinar la encomendó al Congreso de la Unión para que este regulará la función legislativa; de igual forma se observa una intromisión del congreso para que imponga a los Municipios sus atribuciones en el desempeño de la función educativa y les asigne las aportaciones económicas correspondientes por este servicio público.

Ahora bien, aún dentro del marco social existente en la época resultaría un poco utópico el concebir esto como una educación socialista ya que la infraestructura nunca dejó de ser capitalista, toda vez que en ningún momento se aceptó la desaparición de la propiedad privada ni, la socialización de los medios de producción, por lo cual hablar de una educación socialista resultaría demagógico. Y si en el texto del artículo tercero constitucional se estableció que la educación que se impartiría en México sería socialista, nunca se especifico que tipo de socialismo se refería. Así podemos concluir que la reforma hecha comprende una mayor participación del Estado en la vida política económica del país y en la vida educativa del mismo.

2.5 EL ARTÍCULO TERCERO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917 Y SUS REFORMAS.

2.5.1 Segunda reforma y su entorno

El 1º de diciembre de 1940, toma posesión de su cargo como Presidente el General Manuel Ávila Camacho, iniciando en el país un desarrollo de la sociedad mexicana y consolidándose con ello la iniciativa privada, pero una de las causas de la división en el país era la educación llamada socialista, misma que había entrado en crisis, por lo cual el General Ávila Camacho intenta lograr la unidad por medio de la educación y a su vez buscar la preparación de los jóvenes para acelerar la industrialización.

Así poco tiempo después de finalizar la Segunda Guerra Mundial al final del año 1945 el presidente Constitucional de México el General Manuel Ávila Camacho y su Secretario de educación pública Jaime Torres Bodet, enviaron a la H. Cámara de Diputados el proyecto de reforma al artículo tercero constitucional con fecha 14 de diciembre del año 1945, ésta reforma resultó un duro golpe a la reforma hecha en 1934, ya que se deja entrever la influencia y participación de la iniciativa privada dentro de la actividad educativa y tecnológica del país; ya que modifico casi en su totalidad el contenido del artículo tercero constitucional, siendo el principal cambio de contenido ideológico el excluirse la educación socialista, y establecer en su lugar que la educación que imparta el Estado tendería al desarrollo armónico de todas la facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y la justicia. Y aunque se conservo el sentido laico se reforzó el concepto de libertad de creencias, ya que la educación impartida por el Estado se mantendría ajena de cualquier doctrina religiosa, por otro lado se agrego que el proceso educativo sería democrático considerando ésta no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo⁵⁷.

⁵⁷ Derechos del pueblo Mexicano; Op. Cit. p. 300.

Es el día 22 de diciembre de 1945 en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, se dio lectura a la iniciativa de reforma al artículo tercero constitucional. Por lo cual las Comisiones de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Segunda de Educación Pública formulan el dictamen respectivo a la iniciativa presentada, señalando en el cuerpo del mismo que el principio de unidad nacional se ha constituido como uno de los principales propósitos del gobierno del General Ávila Camacho, por lo cual la educación es el medio más eficaz para lograr la unificación de los mexicanos y para fortalecer nuestra nacionalidad. Además, la educación consiste en desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales, morales y físicas del hombre y, desde un punto de vista social, tiende a formar individuos aptos, plenamente identificados con la comunidad en que viven y capaces de realizar todos los fines de la vida. También aspiramos a lograr, el mejoramiento social, económico y cultural de nuestro pueblo; estamos prestos en cualquier instante, a defender la independencia política de México y asegurar su independencia económica. Por otro lado consideramos que el citado contraproyecto concuerda con la reforma promovida por el C. Presidente de la República.⁵⁸

Del anterior dictamen surgió discusión al respecto, siendo algunas de las posiciones vertidas las siguientes:

El Diputado Fernando Moctezuma, expreso que el sector obrero de la Cámara de Diputados, insistía en que debía precisarse el concepto de ciencia pero a su forma de ver no era necesaria tal aclaración, además de que la petición respecto a que se diga que no se trata de formar exclusivamente al individuo como entidad única, que el individuo se tiene que considerar como miembro de una colectividad, de una sociedad, que la educación desde un punto de vista social, tiende a formar individuos aptos, plenamente identificados con la comunidad. Respecto al tercer punto que demanda el sector obrero donde insisten en que se adopte un método de enseñanza basado en el análisis científico y en la verdad objetiva, señala que más

⁵⁸ Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., pp. 314, 315, 316 y 317.

que un postulado que debe incluirse en la Constitución es un sistema pedagógico. Además que la finalidad de la reforma es el de estimular la educación en México y de impulsarla para darle una mayor amplitud al concepto de educación de acuerdo con los postulados por los cuales las Naciones Unidas lucharon en la pasada contienda mundial⁵⁹.

Por su parte el Diputado Saúl Cantú Contreras expuso que era conveniente que se precisaran los requisitos para los que abran escuelas o proporcionen enseñanza en escuelas particulares. Por lo tanto que se sujeten a las normas de orden administrativo que precisa el Artículo Tercero Constitucional.⁶⁰

Le sucede en el uso de la palabra el entonces Diputado Gustavo Díaz Ordaz, quien en su discurso defiende la posición del proyecto de iniciativa del General Ávila Camacho, buscando con esto conquistar la simpatía del entonces Presidente de la República, tratando con su crítica elitista minimizar la ponencia de los diputados del sector obreros al considerarlos incapaces de elaborar correctamente la redacción del artículo tercero, y por lo cual reducía su función a aceptar la iniciativa del Presidente, desde entonces se podía observar el carácter represivo del señor Díaz Ordaz que tiempo después y en ejercicio de sus facultades como Presidente legaría al régimen institucional problemas de credibilidad y legitimación⁶¹.

Así después de intensos debates con fecha 30 de diciembre de 1946, se publicó en el diario Oficial la reforma hecha al artículo tercero constitucional, el cual quedó de la siguiente forma:

Artículo 3º. La educación que imparta el Estado, Federación, Estados, Municipios tenderá a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia:

⁵⁹ Op. Cit. p. 318.

⁶⁰ Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., pp. 321 a 324.

⁶¹ Derechos del pueblo Mexicano; Op. Cit. p. 328.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y basado en los resultados del progreso científico luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- b) Será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos atenderá la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el precio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando el privilegio de razas, de sectas, de grupos, de sexos o individuos.

II. Los particulares, podrán impartir educación en todos los tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos deberá de obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que en contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos iniciales, I y II del presente artículo y, además deberán cumplir los planes y programas oficiales;

- IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en los planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos;
- V. El Estado, podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.
- VI. La educación primaria será obligatoria;
- VII. Toda educación que el Estado imparta será gratuita
- VIII. El congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los Municipios, a fin de fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas, los mismo que a todos aquellos que las infrinjan.⁶²

2.5.2 Ley Orgánica de Educación Pública.

El artículo tercero no fue reformado de inmediato por lo cual se expidió la Ley Orgánica de Educación Pública, la cual con el pretexto de reglamentar el artículo tercero constitucional lo modificó en sus principios. Ésta Ley se publicó el 23 de enero de 1942 como reglamentaria de los artículos 3º, 31 fracción I, 73 fracciones X y XXV y 123 fracciones XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y como suele suceder con el tiempo algunos de esos artículos se han reformado sin que la ley se ajuste a sus modificaciones, pues desde que se expidió no se ha reformado.

⁶² Tena Ramírez Felipe: Leyes fundamentales de México, op. cit. pp. 818, 819 y 820.

Así por ejemplo el artículo 3º constitucional modificado casi en la totalidad de su texto en 1946, es decir después de la expedición de esta Ley, sigue afirmando que la educación que sea impartida por el Estado será socialista.

2.5.3 Tercera reforma, autonomía universitaria.

El 9 de junio de 1980 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la adición que se le hizo al artículo tercero constitucional, esta quedaría como número VIII y, por lo tanto se cambió el número de la última fracción del mencionado artículo, quedando como fracción IX. Por lo tanto la fracción VIII dice:

"Las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere"⁶³.

De la adición antes mencionada se desprende por un lado, la característica del principio de autonomía y por el otro se precisan algunos aspectos de las relaciones laborales en las universidades públicas autónomas. Podemos observar que se refiere a las Universidades e Instituciones de Educación Superior de carácter público, en consecuencia las disposiciones no alcanzan a las instituciones de

⁶³ Tena Ramírez; Op. Cit. pp. 824 y 826.

educación superior privadas, además la fracción no reconoce la autonomía de las universidades, ya que este principio lo reconoce la ley crea y regula cada universidad, es decir, las universidades públicas no autónomas, continúan siendo no autónomas, ya que este principio de autonomía ha sido muy discutido aunque sus alcances se han precisado en las respectivas leyes orgánicas.

También esta fracción señala los fines de las universidades y de las instituciones de educación superior, siendo estos: educar, investigar y difundir la cultura, esto de acuerdo a los principios del mismo artículo 3º constitucional.

2.5.4 Cuarta reforma.

En la Sesión ordinaria de la Cámara de diputados, celebrada el 10 de diciembre del año 1991, el representante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, diputado Luis Dantón Rodríguez, dio lectura a una iniciativa para reformar los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución, reformas que fueron sustentadas bajo el argumento de la evolución de la sociedad mexicana y que respondió a la convocatoria hecha por el C. Carlos Salinas de Gortari el día 1º de noviembre de 1991, para promover una nueva situación jurídica de las iglesias, los legisladores priistas, entonces mayoría presentaron la iniciativa a estudio y que en lo general tuvo como argumentos lo siguiente: "... Muchas disposiciones en la Constitución de 1917 respondieron a la percepción que identificó a la jerarquía eclesiástica con la causa contrarrevolucionaria y con la dictadura huertista. El apoyo al levantamiento armado contra el gobierno de Calles confirmó a muchos esta disposición. Su comportamiento, en ocasiones, más parecido a un partido político (como el católico de la primera década) que a una congregación religiosa, motivo en buena medida una reacción terminante... Hoy el Estado está firmemente sustentado en la vida de la nación. Por eso, la separación del Estado y las iglesias requiere que en la esfera de las creencias religiosas no intervenga el Estado, y que en las iglesias y los ministros no intervengan en los asuntos públicos de Estado y gobierno. La

regulación política de la vida pública corre por cuenta exclusiva del Estado, el cual no señalará nunca preferencia o interés por religión creencia o iglesia alguna, ni promoverá su negación⁶⁴.

Al Estado corresponde garantizar y proteger el ejercicio de la libertad de creencias de todos los mexicanos. En tal virtud, deberá cuidar que cuando las practicas religiosas trascienden los umbrales del hogar, las conductas con las que se manifiesten no ofendan las creencias de otros, ni afecten el orden público...Debemos reformar algunas normas constitucionales que ya han cumplido su cometido hoy en día y que pueden tratar el pleno desenvolvimiento de una sociedad libre, respetuosa, de derecho. Debemos por eso, fijar las bases de una clara y precisa regulación de las iglesias que la libertad de los mexicanos hayan decidido que existan. La existencia de las iglesias es una realidad social...no se debe confundir por eso, el Estado laico con la carencia de personalidad jurídica de las iglesias; ni la regulación de las organizaciones sociales llamadas iglesias con limitar las libertades de creencias religiosas y su práctica. Así pues con una sociedad y un estado distintos a los de hace más de un siglo, y diversos a los de las primeras décadas del presente, estamos en condiciones de modificar aspectos importantes en las relaciones de las iglesias con el Estado...Con el propósito de consolidar la libertad de creencias y garantizar su ejercicio, confirmando el estado de derecho, proponemos esta iniciativa de reformas a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución política de los Estados unidos Mexicanos, la presentación sigue un orden temático:

1. Personalidad jurídica de las iglesias.

En la actualidad en México, conforme a derecho, las iglesias carecen de personalidad jurídica alguna. Esto significa que el Estado no les reconoce como sujetos de derechos y obligaciones...la consecuencia es asegurar que ningún acto

⁶⁴ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 4ª ed., LV Legislatura. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. La integración y los comentarios al articulado constitucional estuvieron a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M. Ed. Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, México, D. F., 1994, pp. 526y 527.

realizado por ellas, además de otras limitaciones y prohibiciones, tenga validez jurídica. Ello incluye la propiedad, derechos políticos y civiles, representación ante los tribunales, los vínculos entre corporaciones eclesíásticas y sus miembros, sus actividades educativas y de proselitismo, entre otras.

Esta iniciativa se propone una nueva configuración del artículo 130 constitucional, dado que se derogarían, en buena parte, los párrafos que lo integran actualmente; en ella se estima prever en el primer párrafo, el principio de la separación entre el Estado y las iglesias, de esta manera separación no es igualación sino acotamiento de las actuaciones públicas de las iglesias con respecto a la esfera de la acción estatal.

2. La propiedad.

Las legislaciones de 1857, 1859, 1860, 1873 y 1874, desconocen la propiedad de las asociaciones religiosas, en cuanto a los bienes raíces, pero haciendo la excepción de los edificios destinados al fin de la institución. Tal estipulación resulta consecuente del hecho de no conceder personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas, al no ser centro de imputación de Derechos y Obligaciones, no podrían ser titulares del derecho de propiedad. La Constitución de 1917 regula la materia de propiedad de las asociaciones religiosas en los artículos 27 y 130.

3. La libertad de culto externo.

En el artículo 24 de la Constitución de 1917 establece la libertad para profesar cualquier creencia religiosa, pero circunscribe su práctica a los templos destinados al culto, estableciendo la posibilidad de delitos de culto. Se propone reformar el artículo 24 para imprimirle mayor flexibilidad en lo que hace a la celebración de actos de culto. No es coherente ni se justifica el reconocer la libertad de creencias y limitar al mismo tiempo la exteriorización de las mismas. Se propone que los actos religiosos de culto público deban celebrarse, de ordinario, en los templos y se prevé

expresamente que, los que se celebren excepcionalmente fuera de éstos, se sujetan a las disposiciones legales aplicables.

4. La educación.

Como garante de la libertad de creencias, el Estado no puede sin perder su neutralidad, fomentar, inducir o promover la enseñanza religiosa. Su función, en materia educativa, es la de garantizar a todos los educandos del país, conocimientos y el que se les inculque el respeto y el fomento de nuestros valores, culturas y tradiciones.

La presente iniciativa propone modificar el artículo 3º, para precisar que la educación que imparta el Estado-Federación, estados, municipios, será laica. El laicismo no es sinónimo de intolerancia o de anticlericalismo, ni de censura, lo que busca es evitar que la educación oficial privilegie a alguna religión o que siquiera promueva el profesar una religión. Por eso se propone introducir la palabra "laica" al primer párrafo de la fracción I. Además, se divide el primer párrafo de la fracción I para separar la exigencia de que la educación se mantenga ajena a cualquier doctrina religiosa del texto restante del párrafo primero de esa fracción y que la iniciativa propone ubicar como la fracción II.

La iniciativa propone que el contenido de la fracción II, que autoriza la educación impartida por los particulares, pasa a ser el contenido de la fracción III, en los mismos términos. La modificación que se propone es respecto a la actual fracción III del artículo 3º, es que pase a ser la fracción IV que la iniciativa deroga, desapareciendo la prohibición a las corporaciones religiosas o ministros de cultos de intervenir en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos. En el texto que proponemos para la nueva fracción IV se establece que la educación que se imparta en los planteles particulares se oriente a los fines que establece el primer párrafo del artículo y con los contenidos de la propuesta fracción II, así como el ajuste a lo establecido en la fracción III, que tendría el mismo contenido de la actual fracción II. Con los cambios

en la numeración de las fracciones y en virtud de que los planteles particulares no quedarían sujetos a la fracción I, se hace posible que puedan ofrecer educación religiosa. Se propone que en la educación impartida por los particulares no exista la obligación de que dicha educación sea ajena a cualquier doctrina religiosa. Actualmente la Constitución contempla en su fracción IV, que ni las corporaciones religiosas, ni los ministros de culto podrán intervenir en forma alguna, en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos... Hoy la situación es distinta los gobiernos emanados de la Revolución han logrado dotar a los mexicanos de un amplio sistema educativo, gracias al cual hasta en los lugares más recónditos contamos con centros escolares públicos.

5. La situación jurídica de los ministros de culto.

Las siete leyes constitucionales de 1836, inhabilitaron a los ministros de culto para ser candidatos a puestos de elección popular.

Voto pasivo.

La Constitución de 1973 (sic) limita el voto pasivo por diversas razones como la edad, residencia, origen función o cargo, esta puede afectar el carácter de la representación que encierra el voto pasivo, en virtud de una presunción en contra de la igualdad de oportunidades para candidatos... en la iniciativa se ratifica que los ministros de culto no tengan el voto pasivo. Pero se incluye también el caso de aquellas personas que hayan renunciado al ministerio del culto y que por ello puedan ser votados en las condiciones, plazos y términos que fija la ley.

Voto activo

La iniciativa propone que se conceda a los ministros de culto el voto activo. Ya que el impedimento a participar en la política electoral no debe confundirse con tener y sostener ideas sobre la realidad nacional y sus problemas, en este proyecto se mantiene la prohibición para las agrupaciones políticas de incluir en su denominación, alguna palabra o indicación que las relacione con cualquier confesión religiosa, lo que es acorde con el principio de separación Estado-Iglesia.

6. Disposiciones en materia civil relativas al tema.

La iniciativa propone ratificar y ampliar el propósito de secularización de los actos relativos al estado de las personas. Adicionalmente, precisa la autoridad competente para tramitar los documentos probatorios del estado civil de las personas.

En resumen, esta iniciativa de modificaciones a la Carta Magna reconoce objetivamente la realidad que se vive en nuestro país y busca plasmar normas supremas que la canalicen en la libertad y para fortaleza de nuestra soberanía. Implica una nueva concepción de la situación de las asociaciones religiosas, pero no altera el carácter laico que debe tener el Estado.⁶⁵

Así después de la exposición de motivos, el Secretario de la Cámara de Diputados, el Diputado Domingo Alapizco Jiménez, dio lectura al decreto por el cual se reformó el artículo 3º constitucional entre otros, y que en el presente trabajo se presenta en su parte conducente:

Artículo único: Se deroga la fracción IV, se reforma la fracción I para pasar a ser la fracción I y II, se recorren en su orden las actuales fracciones II y III para pasar a ser la IV, respectivamente y se reforma además esta última, del artículo 3º, se reforma asimismo, el párrafo quinto del artículo 5º, el artículo 24; las fracciones II y III del artículo 27 y el artículo 130, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 3º -...

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

⁶⁵ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 4ª ed., LV Legislatura. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. La integración y los comentarios al articulado constitucional estuvieron a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M. Ed. Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, México, D. F., 1994, pp. 537 a 550.

"II. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del proceso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

"a) y b)...

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

"III. Los particulares podrán impartir educación.

"IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán orientar la educación que impartan, a los mismos fines que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo, además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior;

"V a IX..."⁶⁶

Después de las intervenciones por los representantes de los grupos parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y el Partido Popular Socialista de la Cámara de Diputados en contra de la iniciativa de reforma presentada al considerar que la misma no estudia de fondo la relación Estado-Iglesia, esta fue aprobada.

Así La cuarta reforma al artículo 3º constitucional fue publicada en le Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992. Reforma enmarcada en un proceso de nuevas relaciones del Estado con las iglesias, derogó la prohibición de que las corporaciones religiosas, los ministros de cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o predominantemente realizaban actividades educativas, y las

⁶⁶ Derechos del Pueblo Mexicano, 4ª Ed., LV Legislatura. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, op. cit., p551.

asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso pudieran intervenir en forma alguna en los planteles en que se impartía educación primaria, secundaria, normal o la destinada a obreros o campesinos.

La fracción I se reformó y conservó la primera parte de hasta entonces vigente que establece que la educación que imparta el Estado será laica, y de acuerdo a la garantía del artículo 24 constitucional se mantendría ajena por completo a cualquier doctrina religiosa, con lo cual se derogó la obligación de los particulares de impartir educación laica, tratándose de educación primaria, secundaria, normal y de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos.

La reforma estableció que los planteles particulares dedicados a impartir fines y criterios contenidos en el primer párrafo del artículo 3º y la fracción II además de cumplir con los planes y programas oficiales.

2.5.5 Quinta reforma al artículo 3º

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el día 11 de diciembre de 1992, se dio lectura a la Iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 3º y 31, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresando en lo general lo siguiente:

"Esta iniciativa de reforma busca precisar una garantía individual que se encuentra implícita, con cierta ambigüedad, en el artículo tercero, hoy vigente: la del acceso a la educación. De este modo, el Estado, además de procurar la impartición de la educación en los términos de esta iniciativa, deberá abstenerse de expedir resolución o realizar acto alguno que impida a todos los individuos, que cumplan con los requisitos señalados en las disposiciones aplicables, tener las mismas oportunidades de acceso a la educación.

La experiencia internacional revela que una escolaridad adicional, que comprenda la secundaria, impulsa la capacidad productiva de la sociedad; fortalece sus instituciones económicas, sociales, políticas y científicas; la presente iniciativa de reforma se propone precisar en el artículo tercero que el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria a todo el que la solicite, en los términos que fijen la ley reglamentaria respectiva y demás ordenamientos aplicables, de aprobarse la presente iniciativa, se haría expresa en el artículo tercero, el Estado seguirá cumpliendo sus compromisos respecto a los demás tipos y modalidades de educación incluyendo la superior y apoyando el desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología...La obligatoriedad de la secundaria impondrá esfuerzos complementarios que podemos y debemos realizar; esto sin perjuicio de la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos acudan a las escuelas a recibir educación, en los términos señalados en la fracción I del artículo 31...La iniciativa comprende la incorporación en el artículo tercero del precepto, hoy vigente en la Ley Federal de Educación, que faculta expresamente al Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudios que deberán ser observados en toda la República en los ciclos de educación primaria, secundaria y normal...consecuentemente, se propone suprimir la última parte de la fracción III del artículo tercero en vigor, se propone que en la fracción que señala que para poder impartir educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán obtener previamente autorización expresa por el poder público, se adicione que dicha autorización deberá hacerse, con apoyo a las disposiciones legales aplicables....En la fracción V del artículo tercero propuesto, se modificará el término grados, por el de modalidades, que alude a la manera escolar o extra escolar de prestar el servicio educativo.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el digno cargo conducto de ustedes, C. C: Secretarios, me permito someter a consideración del Honorable congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la presente iniciativa de:

Decreto que reforma los artículos tercero y 31, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 1º - Se reforma el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para quedar de la manera siguiente:

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

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

"V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señalada por el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezcan la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en los planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

"Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

"I. Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren a las escuelas pública o privadas para obtener la educación primaria, y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

"II a IV...

TRANSITORIOS

"Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Ruego a Ustedes, CC. Secretarios, se sirvan dar cuenta a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, de la presente iniciativa para los efectos correspondientes.

"Reitero a ustedes la seguridad de mi más alta y distinguida consideración.

"Palacio Nacional, a 19 de noviembre de 1992.

"Sufragio efectivo no reelección

"El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

"Carlos Salinas de Gortari"⁶⁷

Turnada para su estudio a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de educación la iniciativa con proyecto de decreto de reforma a los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por le titular del Poder Ejecutivo Federal, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, también se estudia en su conjunto otras iniciativas: la del Diputado Luis de León Rodríguez del grupo parlamentario del Acción Nacional; iniciativa de reformas y adiciones del artículo 3º presentada por le C. Diputado René J. Bejarano Martínez del grupo parlamentario de la Revolución Democrática; reformas a la fracción IX del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el diputado Ramiro Pedroza Torres del partido Acción Nacional; iniciativa de reformas a las fracción II del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por la C. Diputada Marcela Lombardo Otero, del Partido Popular Socialista; iniciativa de reforma a la fracción II del artículo 3º de la Constitución presentada por el C. Diputado Hildebrando Gaytán Márquez del Partido Popular socialista; iniciativa de reformas al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por le C. Diputado Pablo Emilio Madero del partido Acción Nacional e iniciativa de reformas a los artículos 3º y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el C. Diputado Manuel González Hinojosa del Partido Acción Nacional.

Por lo cual dichas iniciativas son estudiadas en su conjunto y proceden a su dictamen, donde encontraron en dos o más iniciativas las siguientes convergencias:

- a) Establecer en el texto del artículo 3º constitucional, el derecho de todo mexicano a recibir educación.

⁶⁷ Derechos del Pueblo Mexicano, 4ª Ed., LV Legislatura. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Op. cit. pp. 886 a 891.

- b) La obligación correlativa del Estado Mexicano para brindar la educación preescolar, la primaria y la secundaria.
- c) La obligatoriedad universal de cursar, además de la primaria la secundaria.
- d) Elevar a rango constitucional la facultad del Ejecutivo Federal, para determinar planes y programas de estudio de primaria, secundaria y normal en todo el territorio nacional.
- e) El derecho de que los particulares dispongan de un medio jurídico de defensa, en relación con los actos de autoridad para otorgar o retirar la autorización previa o el reconocimiento oficial de validez a los estudios que se imparten en escuelas privadas.
- f) El cambio de la idea de grados, referida a un ciclo o período escolar, por el de modalidades, que impartía genéricamente aquél término con mayor propiedad gramatical.
- g) La extensión del alcance del deber referido a los padres y tutores en el artículo 31, fracción I constitucional como consecuencia de la obligación de cursar la secundaria.
- h) Que se conserven en el artículo 3º constitucional, los fines y los criterios orientadores de la educación pública; su condición de laica y gratuita y el sistema que integra a las escuelas privadas a la educación nacional.⁶⁸

Así presentan las comisiones Unidas el dictamen respectivo a las iniciativas presentas por lo diputados de los diferentes grupos parlamentarios:

Proyecto de decreto que reforma los artículos 3º y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 1º.- Se reforma el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente:

"Artículo 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, estados y municipios-impartirá educación preescolar; primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

⁶⁸ Derechos del Pueblo Mexicano, 4ª Ed., L.V Legislatura. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Op. cit. pp. 897 y 898.

"La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollarse armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

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

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

"Además:

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

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

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

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

"IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita:

"V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior, necesarios para el

desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

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

"b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

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

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

"ARTÍCULO 2º.- Se reforma el artículo 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente:

"Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

"I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

"II a IV".

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sala de Comisiones de la Honorable Cámara de Diputados.

México, D. F. a 11 de diciembre de 1992.⁶⁹

Después de intensa discusión de los grupos parlamentarios, la reformas al artículo tercero son aprobadas, por unanimidad de 53 votos en pro, el párrafo primero; el primer párrafo de la fracción II y la fracción VI. Por 52 votos en pro y una abstención, la fracción III. Y por 52 votos en pro y un voto en contra, el inciso B de la fracción II, y la fracción V del artículo 3º del proyecto Decreto que reforma los artículos 3º y 31 constitucionales⁷⁰. Así aprobado el proyecto en lo general y en lo particular, pasa a las Legislaturas de los Estados.

La quinta y más reciente reforma al artículo tercero constitucional promulgada el 4 de marzo del año 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo del mismo año, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, pretende precisar el derecho a la educación y la obligación correlativa al Estado de impartirla en los términos que el propio texto señala. Además amplió la obligatoriedad del estado de impartir la enseñanza secundaria, al precisar el derecho de todo individuo

⁶⁹ Derechos del Pueblo Mexicano, 4ª Ed., LV Legislatura. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Op. cit. pp. 910 y 911.

⁷⁰ Derechos del pueblo Mexicano; Op. Cit. p 915.

a recibir educación, con esto se manifiesta el derecho de todo individuo a cursar la primaria y secundaria, así como la obligación del Estado a impartirla⁷¹.

Las fracciones I y II se conservan igual a última reforma de 1992, conservando con ello el principio de laicidad para la educación impartida por el Estado y los criterios orientadores de la educación primaria y secundaria.

La fracción III establece que el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, pudiendo el Ejecutivo Federal considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los sectores involucrados en la educación.

La fracción IV puntualiza que toda educación que el Estado imparta será gratuita, esta reforma adiciona una nueva fracción, la V, que adiciona al texto constitucional la obligación del Estado de promover todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo del país, incluyendo a la educación superior, y de manera tácita modalidades como la educación para adultos, la especial y la indígena. Ajusta así la terminología anterior; el término grados hacía referencia a tipos y niveles de educación, y se utiliza el de "modalidades" para la forma escolar o extraescolar, asimismo esta fracción incorpora la obligación del Estado de apoyar la investigación científica y tecnológica y alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura mexicana.

Otra reforma al texto del artículo 3º constitucional, lo es el régimen a que están sujetos los particulares que imparten educación; se estableció el derecho de los particulares a disponer de un medio de defensa jurídica, respecto de los actos administrativos que nieguen o revoquen la autorización previa para impartir educación primaria, secundaria o normal, o para el caso de que les retiren el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en planteles oficiales.

⁷¹ Ídem., p 1106.

La reforma derogó el régimen especial de protección estatal a que estaba sujeta la educación de cualquier tipo o grado destinada a obreros y a campesinos y que estuvo vigente hasta 1934.

CONCLUSIÓN

La historia de la educación en nuestro país es una muestra de las luchas sociales que se han librado por conseguir condiciones de igualdad para el desarrollo socio económico de las distintas clases sociales, las cuales se han expresado, entre otras formas, a través de la lucha por la educación.

De los antecedentes históricos del derecho a la educación tenemos que resaltar que siempre se ha considerado a la educación como elemento fundamental para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, en tanto que es un factor indispensable en la lucha contra la ignorancia y el atraso; sin embargo, en algunos momentos históricos constituyó una expresión de dominio que permitió perpetuar la desigualdad, distribución del poder y del conocimiento y con ello la persistencia de desigualdades económicas y sociales.

Dentro del desarrollo histórico y las etapas que se han transitado en la vida social de México, llegamos al artículo 3º Constitucional, que establece los fines de la educación y las características que debe asumir. La gratuidad y la obligatoriedad que tiene el Estado de impartir educación a sus ciudadanos está incluida en el mandato constitucional, así como que deberá procurar la formación integral del individuo, combatir la ignorancia, los prejuicios y los fanatismos.

Así mismo, se plantean propósitos democráticos apoyados en la estructura jurídica-política en la que se inserta la educación como instrumento de mejoramiento económico y social de la población. Le han sido asignadas a la educación

propiedades como: que será el motor para el desarrollo del país e incluso eliminará las desigualdades sociales gracias a la pretendida igualdad de oportunidades para el acceso a ella. En suma, se ha considerado a la educación en diversos momentos de la historia de México como la panacea que resolverá los problemas del país.

Sin embargo del contenido constitucional se observa una realidad distinta con la práctica, ya que ni la educación es totalmente gratuita ni tiene acceso a ella toda la población, ni ha conseguido el desarrollo independiente del país y tampoco se han eliminado las desigualdades sociales. Por otro lado, en tanto que el Estado se ha visto incapacitado para proporcionar educación a toda la población ha permitido e incluso propiciado la proliferación de escuelas privadas por lo cual fortalecer un sistema de educación pública al más alto nivel es un requerimiento de primer orden para el país. La necesidad de tener un espacio de reflexión y de interpretación es fundamental ya que la universidad pública al no estar atada a un interés particular, al sólo responder al interés nacional es la única garantía de construcción o consolidación de dicho espacio.

CAPITULO III

BASE JURÍDICA

3.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La legislación en materia educativa, presenta errores, resultado de que algunos preceptos constitucionales han incluido materias que no se ajustan a su contenido, es el caso del artículo tercero constitucional, donde se han incorporado elementos que rigen el sistema educativo nacional.

El Constituyente consideró al artículo tercero constitucional como el eje del desarrollo nacional, por lo cual en su entorno se dieron dos de los debates más importantes para definir la naturaleza del sistema constitucional mexicano, el primero de ellos fue el del año 1934 donde se entendía al socialismo sui generis como proyecto nacional y el de 1946 en que se habló de una supuesta democracia social.

La reforma del año 1921 que restableció la Secretaría de Instrucción Pública y por consiguiente sus facultades federales en materia de educación, no privó a los estados de la facultad de legislar en materia educativa, sin embargo y dada su inaplicación, esta facultad legislativa de los estados subsistió en el artículo 31 hasta el año de 1993.

Ahora bien, dentro del análisis del presente estudio nos encontramos que la educación pública tiene tres características fundamentales en el sistema constitucional mexicano: laicismo, gratuidad, y obligatoriedad.

La regulación jurídica de la educación es considerada como un capítulo del derecho constitucional, esto por que en México el derecho a la educación y la

libertad educativa han estado vinculados a reivindicaciones nacionales y sociales relevantes, este debate sobre la educación abarca un período que va desde la Reforma hasta la Revolución, por lo cual ha ocupado un papel importante dentro del debate de los constituyentes. Como parte del derecho administrativo nos encontramos que la educación tiene un papel importante, ya que se trata de uno de los servicios fundamentales que desempeña el Estado

Sin embargo la educación no sólo plantea problemas desde el punto de vista constitucional o administrativo, también los presenta en el orden financiero, social y en lo político, en lo referente a la problemática financiera, resulta claro que la prestación de un servicio educativo se traduce en una fuerte responsabilidad económica para el Estado, pero el problema surge al momento de enfrentar este costo, ya como un gasto o como una inversión, el primero de estos planteamientos nos presenta un enfoque burocrático el segundo de ellos contempla la educación como un instrumento de desarrollo.

En el aspecto social, la educación además de una garantía es un instrumento para la movilidad social, ya que por medio de la oferta educativa puede atrasarse la demanda de empleo en el mercado de trabajo, contribuyendo a mejorar la calidad de trabajo y atenuar las demandas de empleo.

Pero independiente del papel que la educación tenga en las estrategias de desarrollo económico, de promoción social de desahogo político o de consolidación nacional en definitiva la educación debe de ser vista como una de las obligaciones públicas más importantes que resultan del sistema constitucional mexicano.

3.1.1 Artículo 5°.

En materia educativa es de gran relevancia el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el mismo se establece que la ley determinará en cada estado las profesiones que requieren de título para su ejercicio, así como las condiciones para obtenerlo, y las autoridades capacitadas para expedirlo.

Antes de la reforma de 1974, esta disposición aparecía en el artículo 4°. La ley reglamentaria de este artículo relativa al ejercicio de las profesiones es conocida como Ley de Profesiones⁷². De acuerdo con esta ley el título profesional es un documento expedido por las instituciones del Estado o descentralizadas de éste, y por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial de estudios, otorgado a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes, o bien haya demostrado tener los conocimientos necesarios de conformidad con la propia Ley de Profesiones. Además las leyes que regulan los campos de acción relacionados con alguna rama o especialidad profesional deberán determinar cuales son las actividades profesionales que requieren título o cédula para su ejercicio.⁷³

3.1.2 Artículo 18 Constitucional.

Dos eran los párrafos del artículo 18 de la constitución original y dos han sido las reformas hechas al mismo, la primera en el año de 1965 y la segunda en 1977.

De la versión original subsiste, sin modificaciones el primero de los párrafos y en dos ocasiones, ha sido modificado el segundo; este segundo párrafo postulaba que los gobiernos de la Federación y de las entidades federativas organizarían "en los respectivos territorios" el sistema penal sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

La reforma de 1965 modificó este segundo párrafo, sustituyendo la expresión "en sus respectivos territorios" por "sus respectivas jurisdicciones", y además hace referencia a la base del trabajo como medio de regeneración, aludiendo a la capacitación y a la educación.

⁷² Ley de Profesiones, Editorial Porrúa S. A., México 2003.

⁷³ Ídem

Así en éste artículo encontramos el objetivo del derecho penitenciario que busca la readaptación del delincuente, estableciendo los criterios para esta readaptación, teniendo como base la educación y capacitación para una debida integración del interno a la sociedad.

3.1.3 Artículo 31.

Consecuencia de las reformas propuestas al Artículo Tercero Constitucional, por iniciativa presidencial de 18 de noviembre de 1992 se modificó la fracción I de este artículo, para hacer extensiva la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren a las escuelas públicas o privadas. Como resultado del debate suscitado en la Cámara de Diputados, la misma fue aprobada en lo general suprimiendo la expresión "menores de quince años" que aparecía en la versión vigente de esta fracción, reforma que fue publicada en el Diario Oficial el 5 de marzo del año 1993.

Este precepto se refiere a la educación pública o civil concerniente a la obligación de los tutores y de los padres para proporcionar educación a sus pupilos o hijos en escuelas públicas o privadas; existiendo correlación además dentro del Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 287 para el caso de divorcio al proteger al menor en lo referente a la obligación de los excónyuges para contribuir a las necesidades de los hijos de subsistencia y de educación. Además el artículo 308 en su fracción II del Código en cita establece que los alimentos respecto de los menores comprenden los gastos para su educación.

3.1.4 Artículo 73.

Con motivo de las reformas de 1928, se suprimieron las fracciones originales XXV y XXVI del artículo 73. Al correrse el orden de las mismas numeraciones quedo como fracción XXV la que anteriormente era la XXVII, fracción que ha tenido tres modificaciones: la primera en el año de 1921, la segunda en el año de 1944 y la última en el año de 1966.

En sus términos originales, la fracción XXVII facultaba al Congreso para establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, así como escuelas prácticas de agricultura y de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, "entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación". Agregaba la fracción que los títulos expedidos por estos establecimientos surtirían efectos en toda la República.

Con las ideas educativas de José Vasconcelos en 1921 se da la primera reforma a este artículo, ampliando las facultades del Congreso de la Unión, pudiendo entonces establecer, organizar y sostener en toda la República, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, además de otras instituciones que ya establecía la fracción original. Así en términos de la redacción de la fracción XXVII del artículo 73 de la Constitución de 1917, se entendía que las facultades del Congreso se ejercerían por medio de disposiciones legales, pero la adición de 1921 pareció confundir los términos, ya que agregó que el Congreso no solo podía "establecer", sino "legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones", parecía hablar de dos facultades.

Una trascendencia importante de la reforma de 1921, fue establecer la jurisdicción federal sobre los planteles establecidos, sostenidos y organizados por la propia Federación, sin menoscabo de la libertad de los estados para legislar sobre educación. Con esto quedo superada la ambigüedad de las facultades del Congreso, hasta en tanto los establecimientos creados por la Federación pudiesen ser sostenidos por la iniciativa de los particulares.

En 1934 se agregó a la fracción en comento la facultad del Congreso para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y municipios, el ejercicio de la función educativa, así como las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, procurando unificar y coordinar la educación en toda la República; aquí podemos observar la ampliación de la acción

federal, al unificar los esfuerzos educativos en todo el país, esta reforma fue motivada por el propósito de introducir la educación socialista en toda la República. Como consecuencia de la reforma al artículo 73 en su fracción XXV, fue la correspondiente reforma al artículo 3º constitucional, que ya se ha comentado en el capítulo anterior.

3.1.5 Artículo 121.

La fracción V del artículo 121 constitucional establece que los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado con sujeción a sus propias leyes serán respetados en las demás entidades federativas, es decir, fija las bases generales de la competencia y jurisdicción de autoridades de un Estado con respecto de los demás.

3.1.6 Artículo 123.

Del texto del párrafo tercero de la fracción XII del artículo 123, apartado A, que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquiera otra clase de trabajo, situada fuera de las poblaciones, estará obligada a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios para la comunidad.

Por su parte la fracción VII del artículo 123, apartado B, establece que el Estado organizará escuelas de administración pública.

3.1.7 Artículo 130

El párrafo decimosegundo del artículo 130 Constitucional determinaba que, por ningún motivo, se revalidaría, otorgaría dispensa o se determinaría cualquier otro trámite que tuviera como fin dar validez en los cursos oficiales a estudios realizados en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional para los ministros de

los cultos religiosos. La autoridad que infringiera esa disposición sería penalmente responsable, y la dispensa o trámite referido sería nulo, trayendo consigo la nulidad de título profesional. La ya mencionada reforma de 1992 implicó la derogación de esta disposición, la historia donde se ha observado la relación entre iglesia y Estado fundamentan la convicción de que debe existir una separación y limitaciones, sin embargo con la última reforma se flexibilizaron las condiciones de esta relación.

3.2 LEGISLACION GENERAL EN MATERIA EDUCATIVA.

3.2.1 Ley Orgánica de la Administración Pública.

Dentro de lo establecido en la ley Orgánica de la Administración Pública del año 1976, en lo referente a la cuestión educativa, en su artículo 29 estableció que correspondía a la Secretaría de la Defensa Nacional dirigir la educación profesional de los miembros del ejército, fuerza aérea y coordinar la instrucción militar de la población; instituyó en su artículo 30 que a la Secretaría de Marina le corresponde por su parte dirigir la educación pública naval; y en las reformas de treinta de noviembre del año 2000 estableció en su artículo 35 fracción VI que a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, desarrollo Rural, Pesca y Alimentación corresponde apoyar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública las actividades de los centros de educación agrícola media superior y superior, y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura en los lugares que proceda.

Estableciendo así que corresponde a la Secretaría de Educación Pública organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales incorporadas o reconocidas, la enseñanza preescolar, primaria, secundaria, normal, urbana, semiurbana y rural, la enseñanza que se imparta en las escuelas situadas fuera de las poblaciones a que se refiere la fracción XII del artículo 123 Constitucional y la enseñanza técnica,

industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la de adultos; la enseñanza agrícola, en cooperación con la Secretaría Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la enseñanza superior y profesional; la enseñanza deportiva y militar, la cultura física en general. También corresponde a esta secretaría organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en la escuelas e institutos oficiales incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares; crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excepción hecha de aquellas que dependan de otras entidades a quienes la ley autorice para crear y mantener esas escuelas; crear y mantener escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, excepción hecha de las que estén adscritas a otras dependencias del gobierno federal; vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal; supervisar y vigilar que en los planteles que impartan la educación se proceda de conformidad con lo prescrito por el artículo 3º Constitucional; organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas, promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, auspiciar la realización de Congresos, asambleas y reuniones de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico; fomentar las relaciones de orden cultural con otros países; organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística; otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero; estimular el desarrollo del teatro; revalidar estudios o títulos y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que esos estudios y títulos acrediten; vigilar el correcto ejercicio de las profesiones; organizar misiones culturales; formular el catálogo del patrimonio histórico nacional; formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales; organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos; proteger los monumentos arqueológicos y los objetos artísticos e históricos; organizar exposiciones, representaciones teatrales, exhibiciones cinematográficas y audiciones musicales; organizar y determinar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales; y promover y gestionar ante las autoridades federales y estatales, las medidas y disposiciones que se consideren de interés general para los núcleos de población que se

mantienen dentro de su tradición cultural, originaria o autóctona; organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en cooperación con las dependencias del gobierno federal y de los gobiernos de los estados y de los municipios, así como de las entidades públicas y privadas; promover la producción cinematográfica, de radio, televisión y editorial, y establecer sistemas de servicio social. Atribuciones que se encuentran dentro del artículo 38 de la Ley en comento.⁷⁴

Correspondiéndole según el artículo 39 de esta ley, a la Secretaría de Salubridad y Asistencia administrar y controlar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la federación en toda la República, exceptuando aquellos que se refieran solamente a la sanidad animal.

Por su parte el artículo 42 establece que le corresponde a la Secretaría de Turismo crear, sostener, autorizar, dirigir, fomentar o promover, en coordinación con la Secretaría Educación Pública, escuelas y centros de capacitación especializados para prestar servicios en materia turística.

3.2.2 Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública.

Según el contenido del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública del año 1994⁷⁵, corresponde a esta dependencia el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, para lo cual cuenta con cinco subsecretarías, una oficialía mayor, una dirección general de asuntos jurídicos y 26 direcciones generales, a las que se le agregan 13 dependencias entre unidades, unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados.

⁷⁴ *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Ediciones fiscales ISEF, S. A. México 2003.

⁷⁵ Sánchez Vázquez, Rafael. *Derecho y Educación*, Editorial Porrúa México 1998. pp. 573 a 618.

De igual forma conforme a este reglamento corresponde al secretario la representación de la Secretaría así como el trámite y resolución de todos los asuntos que son competencia de esta. Así como fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría, así como planear, coordinar y evaluar en los términos que la legislación determine, la actividad del sector educativo. Para tales efectos procederá de conformidad con las metas, objetivos y políticas nacionales que determine el Presidente de la República. También es competencia del Secretario proponer al ejecutivo proyectos de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector educativo. Refrendar en términos del artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los reglamentos, decretos, acuerdos, ordenes expedidos por el Presidente de la República sobre los asuntos competentes de la Secretaría. Dar cuenta al H. Congreso de la Unión en términos del artículo 93 de la Constitución Federal. Así como establecer los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación; establecer el calendario escolar para los planteles de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el artículo 42 de este Reglamento implementa que para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría, esa dependencia podrá contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los cuales se les otorgarán las facultades específicas para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con el instrumento jurídico que los cree, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

3.2.3 Ley General de Educación.

En materia federal encontramos la Ley General de Educación de 1993, misma que abrogó diversas leyes, entre ellas la Ley Federal de Educación de 1973 y que a su vez abrogó la Ley Orgánica de la Educación Pública reglamentaria de los artículos 3º, 31 fracción I, 73 fracciones X y XXV y 123 fracción XII de la Constitución.

En el artículo 1º de esta ley define su ámbito de aplicación señalando que " Esta ley regula la educación que imparten el Estado- Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social".

Agrega en el artículo 2º que la educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y se le reconoce como un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad. Impone una obligación al Estado para prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, primaria y secundaria, esto dentro del marco del federalismo y lo previsto por la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la obligatoriedad de los mexicanos para cursar la educación primaria y la secundaria, esto dentro de sus artículos 3º y 4º respectivamente.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º constitucional en el artículo 5º de esta ley se establece el carácter laico de la educación impartida por el Estado y en el artículo 6º establece que la educación que el Estado imparta será gratuita. Dentro del artículo 7º establece los fines que la educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios tendrán, y dentro del contenido del artículo 8 establece el criterio que orientara a la educación que estos impartan.

En artículo 9 establece que además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado atenderá y promoverá todos los tipos y modalidades educativos , incluida la educación superior. Además en el artículo 10 se afirma que la educación que imparte el Estado, así como sus organismos descentralizados y los particulares con autorización y con reconocimiento de validez oficial, constituyen un servicio público.

El artículo 28 de la ley determina que son de interés social las inversiones que en materia educativa realice el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares.

El sistema educativo nacional comprende la educación básica compuesta por el nivel preescolar, primaria y secundaria; el medio superior comprende el nivel bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes; el tipo superior es el que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes, está compuesto por: la licenciatura, especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de licenciatura y comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades, comprendida esta distinción en el artículo 37 de la ley.

La distribución de la función educativa viene establecida por esta ley, la formación de planes y programas de estudio estará a cargo de la Secretaría de Educación Pública quien considerará las opiniones de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados y el proceso educativo, se basará en los principios de libertad y responsabilidad, como se establece en los artículo 48 y 49 de esta ley respectivamente.

Se previene a los particulares que estos podrán impartir educación de cualquier tipo y modalidad pero que los estudios que se realicen en sus establecimientos sólo tendrán validez oficial cuando hayan obtenido el reconocimiento del Estado y si se sujetan a las disposiciones de la ley, requisitos que

se encuentran en el artículo 55 y en el artículo 57 encontramos las obligaciones a cargo de los particulares que cuenten con la autorización y reconocimiento de validez oficial.

Por cuanto a la validez oficial de estudios, la ley establece que los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional tendrán validez en toda la República y que la revalidación de estudios de validez oficial se otorga a los realizados en planteles que no forman parte del sistema educativo nacional. Esta revalidación se otorgará por tipos educativos, por grados escolares, asignaturas u otras unidades de aprendizaje, según lo dispuesto en los artículos 60, 61 y 62 de esta ley.

Señala además en sus artículos 65 y 66 los derechos y obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o tutela.

3.2.4 Ley Nacional de la Educación para Adultos.

De acuerdo con esta ley la educación general básica para adultos forma parte del sistema educativo nacional y está destinada a los mayores de 15 años que se encuentran en dos de las siguientes hipótesis: 1) Que no hayan cursado estudios de primaria o secundaria; 2) Que habiéndolos iniciado los haya dejado sin concluir, así el artículo 2º de esta ley define a la educación para adultos como una modalidad de la educación extraescolar.

Se considera que la práctica de la educación para adultos⁷⁶ demanda de la solidaridad social, por lo mismo, toda persona podrá participar en las actividades de promoción de la educación para adultos o de asesoramiento a los educandos que sigan sus cursos mediante procedimientos de autodidactismo; Son objetivos de la educación para adultos, ofrecer las bases para que toda persona pueda alcanzar el

⁷⁶ Arroyo Herrera, Juan Francisco: *Legislación Educativa (Comentada)*, Edit. Porrúa. México 1998, p. 178.

nivel mínimo de conocimientos y habilidades, equivalentes a la educación general básica; favorecer la educación continua; fomentar el autodidactismo, elevar los niveles culturales de los sectores marginados de la población y en general auspiciar la formación de una conciencia de solidaridad social y el mejoramiento de la vida familiar, laboral y social, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4º de esta ley.

Dentro del artículo 6 de esta ley, se señalan los ámbitos de competencia de la federación, los estados y los municipios a los que les corresponde promover, establecer, organizar y sostener servicios permanentes de educación para adultos; realizar investigaciones acerca de las necesidades educativas de los distintos grupos sociales, con el objeto de determinar el contenido de los planes y programas de estudio; apoyar a los particulares que lo soliciten y otorgar estímulos y reconocimientos a las personas, que presten servicios distinguidos en la educación para adultos.

Por otra parte y en el artículo 7º, se consideran como facultades exclusivas del poder ejecutivo federal, formular los planes y programas de estudio; autorizar y elaborar, si éste fuera el caso, los libros de texto y los materiales pedagógicos de apoyo, acreditar y certificar los conocimientos; evaluar periódicamente planes, programas, métodos y procedimientos aplicados, y en general vigilar el cumplimiento de la Ley General de la educación para adultos.

El proceso de aprendizaje, de acuerdo con la previsión legal, se apoyará en el estudio de los libros, guías y materiales didácticos autorizados por la Secretaría de Educación pública, y el educando podrá organizar su aprendizaje en forma individual o en círculos de estudio. Toda persona mayor de 15 años que desee participar en los programas de la educación general básica para adultos, deberá registrarse en la Secretaría de Educación Pública o en alguna de sus dependencias, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11, 12 y 16 de esta ley⁷⁷.

⁷⁷ Arroyo Herrera, Juan Francisco: Op. Cit., pp. 182 I 189.

Corresponde a las dependencias del ejecutivo federal, de los estados y de los municipios, así como a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, organizar servicios permanentes de promoción y asesoramiento de educación general básica para adultos y dar las facilidades requeridas por sus trabajadores y familiares para estudiar y acreditar la educación primaria y secundaria. Además las instituciones federales de educación primaria, media, técnica y superior, deberán establecer centros de promoción y asesoramiento permanente para la educación de adultos, con la participación de autoridades, profesores y alumnos. Las universidades y los establecimientos de educación superior que tengan el carácter de organismos descentralizados del Estado podrán participar también en la educación para adultos de acuerdo con los ordenamientos legales que los rigen, como lo dispone en sus artículos 21, 22 y 23 de la Ley en comento.

A efecto de extender las posibilidades de la educación para adultos, la ley en su artículo 27 también determina que los empleadores, comisarios ejidales y de bienes comunales, sindicatos y asociaciones podrán propiciar el establecimiento de centros y servicios de promoción y asesoramiento de educación para adultos; dar facilidades a sus trabajadores y miembros afiliados para estudiar y acreditar la educación general básica y extender los servicios de educación para adultos a los familiares de sus trabajadores y miembros afiliados.

3.2.5 Ley para coordinación de la Educación Superior.

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior publicada el 26 de diciembre del año 1978, tiene por objeto establecer las bases para la distribución de la formación educativa de tipo superior entre la federación, los estados y los municipios y prever las aportaciones económicas correspondientes, con objeto de coadyuvar al desarrollo de la educación superior, como lo establece en su primer artículo.

Establece en su segundo artículo, que corresponde la aplicación de esta ley a la federación y a las autoridades estatales y municipales y definiendo en su artículo

3º que el tipo educativo superior es aquel que se imparte después del bachillerato o de su equivalente; comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como los cursos de actualización y especialización. Se determina en su artículo 4º que las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura que realicen las instituciones de educación superior, deberán guardar entre sí una relación armónica y complementaria.

Dentro del marco de la coordinación, se determina en su artículo 5º que la federación a través de la Secretaría de Educación Pública, podrá celebrar convenios con los gobiernos de los estados, a efecto de asegurar que la expansión y el desarrollo de la educación normal respondan a los objetivos de la política educativa seguida en el país y a las necesidades estatales, regionales y nacionales de los maestros y de los especialistas en materia educativa. Con ese mismo objeto, el gobierno federal podrá incluir en los convenios mencionados, el establecimiento de escuelas normales y universidades pedagógicas estatales, cuyos planes, programas de estudios y criterios académicos, deberán ser similares a los de las instituciones correspondientes de carácter nacional.

La coordinación y distribución de la función educativa la encontramos dentro del artículo 9, que reconoce varios niveles: por una parte, se determina el establecimiento, extensión y desarrollo de instituciones de educación superior que propongan las dependencias de la administración pública federal centralizada⁷⁸, requerirá la aprobación previa de la Secretaría de Educación Pública con el objeto de que se coordinen los aspectos académicos correspondientes. Por otro lado, a fin de desarrollar la educación superior en atención a las necesidades nacionales, regionales y estatales y a las necesidades institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura, se determina que el Estado proveerá a la coordinación de este tipo de educación en toda la república mediante el fomento de la interacción armónica y solidaria entre las instituciones de educación superior y a través de la

⁷⁸ *Ley para la Coordinación de la Educación Superior* publicada en el Diario Oficial el 26 de diciembre del año 1978.

asignación de recursos disponibles destinados a dicho servicio, conforme a las prioridades, objetivos y lineamientos a que haya hecho referencia.

En su artículo 12 establece que sin perjuicio de la concurrencia que se pueda dar entre los estados y los municipios para proveer a la coordinación de la educación, se determina que la Federación realizará una serie de actos, entre los cuales se incluye el promover, fomentar y coordinar acciones programáticas que vinculen la planeación institucional e interinstitucional de la educación superior, con los objetivos, lineamientos y prioridades demandados por el desarrollo del país. Para el desarrollo de la educación normal se establece la constitución de un Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal, integrado de acuerdo con lo que el ejecutivo federal disponga, y que será órgano de consulta necesaria para la Secretaría de Educación Pública y para las entidades federativas cuando éstas lo soliciten, así como de las instituciones de educación superior, a efecto de coordinar sus actividades, orientar la celebración de los convenios que sobre la materia prevé la propia ley y contribuir a vincular dicha educación con los requerimientos del país, de conformidad con la política educativa nacional. Una disposición análoga se establece para la constitución de un consejo de Sistema Nacional de educación tecnológica, consejos que se comprenden dentro de los artículos 14 y 15 respectivamente de esta ley.

En cuanto a la asignación de recursos, se dispone en el artículo 21 que la federación, dentro de sus posibilidades presupuestales y en atención a sus necesidades de docencia, investigación y difusión de las instituciones públicas de educación superior, habrá de asignarles recursos conforme a lo dispuesto por esta ley. Esto, por supuesto, sin perjuicio de que las propias instituciones puedan llevar a cabo programas para incrementar sus propios recursos y ampliar sus fuentes de financiamiento.

Así y de acuerdo con lo anterior se establece en el artículo siguiente que los ingresos de las instituciones públicas de educación superior y los bienes de su propiedad quedarán exentos de todo tipo de impuestos federales y queda sujeto a la jurisdicción local, el determinar si los impuestos de orden estatal también son objeto de exención para las universidades.

El manejo de los fondos es uno de los aspectos que más controversia han suscitado, por esta razón se establece que las instituciones de educación superior deberán aplicar los fondos proporcionados por la federación, solo para las actividades para los que se asignaron y conforme a las leyes respectivas como lo dispone el artículo 27 de esta ley.

3.3 LEGISLACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

3.3.1 Universidad Nacional Autónoma de México

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 30 de diciembre del año 1944 expedida en el período presidencial de Manuel Ávila Camacho⁷⁹, define en su artículo 1º a la Universidad Nacional Autónoma de México como una corporación pública organismo descentralizado del Estado, dotado de capacidad jurídica; y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad, así como organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud la cultura.

Por lo tanto los órganos de gobierno de la universidad son:

⁷⁹ Arroyo Herrera, Juan Francisco: Op. Cit., p. 236.

1.- La Junta de Gobierno, que estará conformada por quince personas que deberán ser mexicanos por nacimiento, ser mayor de treinta y cinco y menos de setenta años, haberse distinguido en su especialidad, prestar o haber prestado servicios docentes o de investigación y este cargo es honorario nombrados por el Consejo Universitario y tiene obligación de:

- a) Nombrar rector, conocer de la renuncia de éste o removerlo por causa grave, que es una facultad discrecional de la Junta.
- b) Nombrar a los directores de las facultades, escuelas e institutos.
- c) Designar a los integrantes del Patronato Universitario.
- d) Resolver en definitiva cuando el rector haya vetado los acuerdos del Consejo Universitario.

2.- El Consejo Universitario que es un órgano colegiado integrado por el Rector, los directores del Facultades, Escuelas e Institutos, los representantes de profesores y alumnos, un representante profesor de los centros de extensión universitaria y un representante de los empleados de la universidad; correspondiéndole al secretario general de la universidad ser también serlo del Consejo Universitario. Las funciones de este son:

- a) Expedir las normas encaminadas a la mejor organización y funcionamiento de la universidad.
- b) Conocer de los asuntos que le sean sometidos.
- c) Conocer de aquellos asuntos que no sean competencia que cualquier otra autoridad universitaria.

3.- El Rector que es el jefe nato de la universidad y es el encargado de representar a la institución y presidir al consejo universitario, cuidar el cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de las decisiones de que adopte el Consejo Universitario, sin embargo goza sobre estos del derecho de veto, también le corresponde formar las ternas para que la Junta de Gobierno decida sobre la designación de los directores de facultades, Escuelas e Institutos, así como

designar, cambiar o remover al personal docente, técnico y administrativo según el estatuto respectivo. Y para las relaciones entre los distintos órganos de gobierno de la universidad tiene la función de comunicador de la Junta, el patronato y las distintas autoridades.

4.- El Patronato, que esta integrado por tres personas que ocupan este cargo por tiempo indefinido y sin remuneración, dentro de las funciones de éste órgano están:

- a) Administrar el patrimonio universitario.
- b) Formular el presupuesto de ingresos y egresos, correspondiéndole su aprobación al consejo.
- c) Presentar al consejo la cuenta del ejercicio de cada presupuesto anual.
- d) Designar al tesorero de la U. N. A. M.
- e) Designar Contralor y auditor interno de la Universidad.
- f) Determinar que cargos requieren fianza para su desempeño.
- g) Gestionar el incremento del patrimonio y de los ingresos de la institución.

5.- Los directores de las Escuelas, Facultades e institutos, quienes son designados por la elección del Consejo Técnico del plantel de una terna formada por el Rector que debe ser resuelta en definitiva por la Junta de Gobierno. Para el caso de la designación de directores de institutos, no se consulta a ningún consejo interno sino que directamente se presenta la terna del Rector a la Junta de Gobierno que es la que decide.

Cada director de escuela o facultad dura en su cargo cuatro años, los directores de institutos duran seis años en su cargo y en ambos casos pueden reelegirse por una vez, con el mismo proceso de la primera elección.

6.- Los Consejos Técnicos son los cuerpos colegiados de las escuelas y coordinaciones que funcionan como órganos para el fomento y reglamentación de la docencia e investigación, estarán integrados por un representante profesor de cada una de las especialidades que se impartan y por dos representantes de todos los alumnos, estos consejos pueden ser:

- a) De escuelas y facultades, representados por profesores y estudiantes de cada plantel.
- b) De investigación científica y humanidades, integrado con los respectivos coordinadores, con los directores de institutos y para el caso del consejo técnico de investigación científica con el director de la Facultad de Ciencias; en el caso del consejo técnico de humanidades con el director de la Facultad de Filosofía y Letras.

Los ingresos y bienes propiedad de la Universidad no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales, tampoco estarán gravados los actos y contratos en que en ella intervenga, si los impuestos están a cargo de la universidad.

3.3.2 Instituto Politécnico Nacional.

La Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional del año 1981⁸⁰ y dentro de la gestión como Presidente de la República Mexicana el Licenciado José López Portillo, abrogó a la de 1974 y al Reglamento del mismo Instituto del año de 1959, así como también abrogó la rectificación a dicho reglamento de fecha 20 de marzo del año 1959, actualmente esta ley define a esta institución como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, con domicilio en el Distrito Federal y con representaciones en la República donde funcionen escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación que dependan del mismo. Tiene como finalidades contribuir a través del proceso educativo a la transformación de la sociedad; realizar investigación científica y tecnológica, formar profesionistas e investigadores en diferentes campos de la ciencia y tecnología; coadyuvar en la preparación técnica de los trabajadores; investigar crear y conservar la cultura; promover en los alumnos y egresados actitudes solidarias; garantizar el acceso a estudiantes de escasos recursos; participar en la coordinación de actividades de investigación que se formulen de acuerdo a la planeación y desarrollo de la política en ciencia y tecnología, y contribuir a la planeación y desarrollo interinstitucional de la educación técnica y realizar la función rectora de este tipo de educación en todo el país.

⁸⁰ Arroyo Herrera, Juan Francisco: Op. Cit., p 321.

Por lo tanto sus autoridades son: el Director General, el Secretario General, los Secretarios de Área, los Directores de Coordinación y los Directores Adjuntos y Directores de escuelas Centros y Unidades de enseñanza y de Investigación; y tienen el carácter de órganos consultivos del instituto el Consejo General Consultivo y los Consejos Técnicos Consultivos de las escuelas.

Se considera órganos de apoyo dependientes del instituto a la estación de televisión XEIPN canal once del Distrito Federal; el Centro Nacional de Cálculo y como Organismos auxiliares del Instituto al Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, La Comisión de Operación y Fomento de actividades Académicas del Instituto y el Patronato de Obras y Adquisiciones del Instituto. Estos organismo coadyuvarán a la mejor realización de las actividades del I. P. N.⁸¹

El Director General será nombrado por el Presidente de la República, tendrá la representación legal del Instituto y durará en su cargo tres años con la posibilidad de ser nombrado por una sola vez más. Como requisito para ser Director General la Ley Orgánica señala que se deben ser mexicano por nacimiento y mayor de treinta años de edad; poseer título profesional de una licenciatura cursada en el Instituto; y gozar de prestigio profesional o académico. Dentro de algunas de sus facultades u obligaciones se encuentran: dirigir y coordinar las actividades del Instituto; vigilar en cumplimiento de las disposiciones de la Ley orgánica del Instituto, expedir normas para la mejor organización y funcionamiento académico del Instituto; establecer escuelas, centros y unidades de enseñanza que requiera el instituto; autorizar planes y programas de estudio que previamente hayan sido aprobados por el Consejo Consultivo; presentar al Secretario de Educación anteproyectos del presupuesto anual de ingresos; dar a conocer el presupuesto autorizado; ejercer el presupuesto anual; presidir los órganos colegiados de gobierno de los organismos auxiliares del Instituto; ejercer la representación legal del Instituto, entre otras.

⁸¹ Arroyo Herrera, Juan Francisco: Op. Cit., p 328.

El Secretario General será nombrado por el Secretario de Educación Pública y deberá cumplir con los mismo requisitos señalados para el Director General, teniendo como facultades y obligaciones: auxiliar al Director General; visitar las dependencias del Instituto y presentar informe respectivo al Director General; desempeñar la comisiones que se le encomienden; presentar proyectos de informe anual al Director General y certificar que las firmas que deban ser exhibidas a las autoridades.

Los Secretarios de Área deberán auxiliar al Director General; proponer al director General los programas de trabajo relacionados con las direcciones de coordinación; formular el proyecto de presupuesto de la s áreas a su cargo, entre otras.

Los Directores de coordinación deberán planear, organizar y dirigir las actividades de la dirección a su cargo; cumplir con los acuerdo que dicten las autoridades; elaborar proyectos sobre organización y funcionamiento de su dirección; apoyar funciones académicas.

Los Directores de escuelas, centros y unidades de enseñanza y de investigación deberán reunir los requisitos señalados para el Director General, duraran en su cargo tres años y podrán ser designados por una sola vez para otro período.

Al Consejo General Consultivo compete opinar sobre las normas relativas a la organización y funcionamiento académico del Instituto; presentar al Director General proyectos de normas; conocer y acordar los proyectos de programas académicos; resolver asuntos que afecten a la disciplina; invitar a sus sesiones a egresados y maestros distinguidos para que aporten su experiencia; solicitar asesoría a las asociaciones de egresados del Instituto⁸².

⁸² Arroyo Herrera, Juan Francisco: Op. Cit., pp. 328 a 331.

3.3.3 Universidad Autónoma de Metropolitana.

La Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana surge por decreto de diciembre de 1973⁸³ por el entonces Presidente de la República Mexicana Luis Echeverría Álvarez, y se crea para satisfacer la demanda educativa a nivel superior, se define a la U. A. M. Como un organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y tendrá por objeto: impartir superior de licenciatura, maestría y doctorado y cursos de actualización y especialización, en sus modalidades escolar y extraescolar, procurando que la formación de profesionales corresponda a la necesidad de la sociedad, también le corresponde organizar y desarrollar actividades de investigación humanística y científica y preservar y difundir la cultura.

Para desarrollar estos objetivos esta facultada para organizarse libremente, planear y programar la enseñanza que imparta y a investigación que realice; expedir certificados de estudio, diplomas, títulos y grados académicos; revalidar estudios y establecer equivalencias e incorporar estudios.

Los bienes de su propiedad no están sujetos a impuestos federales locales o municipales.

Por lo tanto los órganos de gobierno de la Universidad son:

1.- La Junta Directiva, integrada por nueve miembros y a la que corresponde nombrar al rector general de la Universidad, de ternas que propone el rector general y estos miembros son designados anualmente por el Colegio Académico de la Universidad.

2.- El Colegio Académico esta integrado por el rector general, los rectores, los directores de división, tres representantes del personal académico, tres de los alumnos y uno de los trabajadores administrativos. Funge como secretario el secretario general de la Universidad. Corresponde a este colegio establecer a

⁸³ Op. Cit., p. 254.

propuesta del rector, las unidades administrativas, divisiones y departamentos, expedir normas y disposiciones de carácter general; autorizar el presupuesto anual de ingresos y egresos; aprobar los estados financieros y autorizar los planes de organización académica, las especialidades profesionales y las modalidades que se establezcan en la Universidad.

3.- El Rector general es el representante de la Institución, designado por un período de cuatro años sin la posibilidad de ser reelecto y tiene como funciones hacer cumplir las normas y disposiciones que expida el Consejo Académico; vetar cuando proceda los acuerdos del Colegio, y presentar el proyecto anual de ingresos y egresos de la Universidad.

4.- El Patronato está integrado por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y tres vocales que durarán en su cargo ocho años y pueden ser reelectos, corresponde a este obtener ingresos necesarios para el financiamiento de la universidad.

5.- Los Consejos Académicos, que hay uno por cada unidad universitaria, integrado por el rector, directores de división, jefes de departamento, un representante del personal académico y otro de los alumnos por cada departamento y dos representantes de los trabajadores administrativos de la unidad y corresponde designar directores de las ternas propuestas por el rector, someter al patronato el proyecto de egresos y de ingresos y proponer ante los órganos las medidas pertinentes para el mejoramiento de las actividades de la Universidad.

6.- Los rectores de unidad corresponde hacer cumplir los acuerdos de sus respectivos consejos académicos y también gozan del derecho de veto.

7.- Los Consejos Divisionales están integrados por el director de la división, los jefes de departamento y un representante del personal académico y otro de los alumnos por cada departamento. A estos consejos les corresponde formular los planes y programas de división, designar a los jefes de departamento de las ternas

propuestas de los respectivos rectores; presentar al Consejo anteproyecto de ingresos y egresos; aprobar el desarrollo y funcionamiento de la división; aprobar los proyectos de investigación que se propongan dentro de la misma y vigilar que personal académico y administrativo cumpla con sus funciones.

8.- Los directores de División y los jefes de departamento, que forman parte de los consejos divisionales y duran en su cargo cuatro años sin posibilidad de reelección⁸⁴.

3.3.4 La Universidad del Ejército y Fuerza Aérea.

En diciembre de 1975 fue promulgada la ley que creó a la Universidad del Ejército y fuerza Aérea⁸⁵, esta universidad incluye los establecimientos de educación militar y de nivel medio superior. Esta Universidad depende del Secretario de la Defensa, a través del Director General de Educación Militar quien asume las funciones de rector.

Son funciones de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea impartir a los militares conocimientos científicos, técnicos y humanísticos en los niveles de educación media superior y superior; formar profesores para las diversas asignaciones que se impartan; realizar investigaciones de carácter científico, relacionadas con el avance de la ciencia y el arte militar, y hacer llegar los beneficios de la cultura a los componentes del ejército y la fuerza aérea.

Para su funcionamiento la universidad cuenta con un consejo Académico que asesora pedagógicamente al director general de educación militar. Los certificados de estudio, diplomas, títulos profesionales y grados académicos son expedidos por la Defensa Nacional.

⁸⁴ Arroyo Herrera, Juan Francisco: Op. Cit., pp. 254 a 282.

⁸⁵ Op. Cit. pp. 341 a 356.

3.3.5 Universidad Pedagógica Nacional

Esta Universidad tiene el carácter de organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública y tiene como objetivos prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior encaminados a la programación de profesionales de la educación de acuerdo a las necesidades del país. Para la realización de esos fines además de la docencia que imparte, la universidad también realiza investigación científica en materia educativa y disciplinas afines, y difunde los conocimientos relacionados con la educación y la cultura general⁸⁶.

Para ingresar a la licenciatura en la Universidad Pedagógica Nacional se requiere haber concluido satisfactoriamente los estudios de educación normal o el bachillerato.

Corresponde al titular de la Secretaría de Educación Pública proponer al titular del ejecutivo federal el establecimiento de Instituciones similares al U. P. N. y vinculadas con ella para atender las necesidades de servicios educativos en determinadas regiones del país.

Los órganos de gobierno de la Universidad Pedagógica Nacional son: el rector, que nombrado y removido por le Secretario d educación Pública; el Consejo Académico; el Secretario Académico; el Secretario Administrativo, el Consejo Técnico y los Jefes de Área Académica.

⁸⁶ Arroyo Herrera, Juan Francisco: Op. Cit., pp. 398 a 402.

CONCLUSIÓN

La instrucción universitaria es un bien público en el sentido de que reditúa beneficios a toda la sociedad por cuanto genera profesionales encargados de realizar tareas específicas para el bienestar social y el progreso técnico y científico.

También se llega a la conclusión de que la universidad pública, y por ese mismo carácter está obligada a cumplir determinadas funciones sociales, en las cuales se destaca el ser una vía para lograr una mayor equidad social, a través de la movilidad y la redistribución del ingreso, esto sin perjuicio de su función de selección académica y preparación adecuada de su egresados.

Sin embargo, el análisis de las instituciones de educación superior aporta elementos que permiten observar la crisis de la educación superior que las universidades públicas se enfrentan en la actualidad a una crisis de financiamiento que se da en el marco de las restricciones económicas que padece la totalidad del sistema educativo.

Las presiones por retirar el poyo financiero gubernamental a las instituciones públicas de educación superior reflejan el intento de encarrilar a las universidades públicas dentro del modelo económico neoliberal.

CAPITULO IV

LA GRATUIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL ESTADO

4.1. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS EN LA EDUCACIÓN

4.1.1 Educación superior en el Distrito Federal.

Con el objeto de impartir educación superior en el Distrito Federal, el Gobierno de la Ciudad de México creó la Universidad de la Ciudad de México (UCM) que es una institución pública de educación superior creada en abril del año 2001, de acuerdo con los artículos 2 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley General de Educación artículos 9, 10, 11, 14, 25, 27 y 60; Estatuto del Gobierno del Distrito Federal artículos 7, 8, 42, 44, 98 y 99; Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal artículos 12, 15 y 28, lo anterior con el objeto de dar respuesta a las crecientes necesidades de educación en la Ciudad de México.

La Universidad de la Ciudad de México tiene como funciones la docencia, la investigación, la difusión de la cultura, la extensión de los servicios educativos a la sociedad y la cooperación con las comunidades de la Ciudad de México, así como también es su función otorgar títulos, grados académicos, diplomas y certificados correspondientes a los conocimientos que se imparten en sus programas, independientemente de cómo fueron adquiridos dichos conocimientos. Sus servicios educativos se sustentan en los criterios que orientan la educación pública mexicana, entre ellos: el laicismo; la democracia entendida no sólo como un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en la constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; la atención a los problemas y aprovechamiento de

recursos; la defensa de la independencia política y económica; la continuidad y acrecentamiento de la cultura y la contribución a la mejor convivencia humana.

Para el ingreso a esta institución se requiere certificado de bachillerato, pero dada la demanda el proceso readmisión se realiza mediante un sorteo realizado ante Notario Público, y los aspirantes que no logran ingresar el año que hicieron su solicitud quedan registrados para la siguiente inscripción, y son incorporados en el orden que resulte del sorteo. Una vez atendidos todos los aspirantes, se realiza una nueva convocatoria y un nuevo sorteo.

Esta institución es totalmente financiada por el Gobierno del Distrito Federal que anualmente asigna un presupuesto para que la UCM desarrolle sus funciones.

4.1.2 Educación en los Municipios en la República Mexicana.

El municipio es la forma en que la legislación mexicana denomina descentralización por región, la cual consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.⁸⁷

Para el Maestro Gabino Fraga el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial.⁸⁸

El municipio es una instancia política y administrativa del Estado mexicano, por lo tanto, está sujeto a la normatividad del mismo; así podemos señalar que el marco jurídico del municipio está formado por: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Constitución Política de los Estados, Ley Orgánica municipal, La Ley Anual de Ingresos Municipales, El bando de policía y buen gobierno, Reglamentos Municipales, y otras leyes de aplicación municipal.

⁸⁷ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa S. A., México Distrito Federal 1991, p 204.

⁸⁸ Op cit. p 205.

Así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República, de igual forma se establecen sus características básicas y le otorga facultades y atribuciones para los diferentes aspectos de su administración.

Las características básicas del municipio son:

Libertad política.- Que es la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes dentro del marco de las leyes electorales.

Libertad de administración.- Es decir, la libertad de organizarse administrativamente como mejor le convenga para el ejercicio y acción administrativa local; en este sentido el ayuntamiento como órgano máximo de la administración municipal, ordena cuando adopta y emite ciertas disposiciones privativas de sus autoridad, reglamenta, cuando arregla por medio de normas administrativas los diferentes ámbitos de la vida local; delibera, cuando analiza los negocios y determina las manera de afrontar los intereses de la comunidad; informa, cuando se refiere a cuestiones que sólo interesan a la administración local; representa o gestiona ante los poderes públicos, sobre asuntos que escapan a su competencia.

Personalidad jurídica.- Que es la capacidad que tiene el municipio para ser sujetos de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley, así puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones, así como celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción.⁸⁹

A partir de las políticas de descentralización, se impulsó la descentralización de la educación propiciando una mayor participación de los gobiernos estatales y promoviendo la incorporación de los municipios. Antes de la descentralización la función educativa de los municipios se limitaba a administrar los servicios de

⁸⁹ Martínez, Cabañas Gustavo, *La administración Estatal y Municipal de México*, Edita Instituto Nacional de Administración Pública A. C. México 1992, p. 95

orientación vocacional, servicios bibliotecarios, tramitar becas, otorgar estímulos y apoyos materiales a centros escolares, mantener al corriente el censo escolar municipal, así como obligar a los padres de familia a inscribir a sus hijos a las escuelas de educación básica.

4.2 LA UNIVERSIDAD Y LA DESCENTRALIZACIÓN.

4.2.1 Organismos descentralizados.

La descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía⁹⁰.

Se distingue la descentralización de la desconcentración ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores.

La descentralización administrativa ha obedecido a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas, cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se ven comprometidos con la acción de éstas autoridades.⁹¹

La descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes que son:

- a) Descentralización por región.
- b) Descentralización por servicio.
- c) Descentralización por colaboración.

⁹⁰ Fraga, Gabino: Op. Cit. 212.

⁹¹ Fraga Gabino, Op Cit.: p 200.

Sin embargo, es característica esencial de la descentralización la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados, y este otorgamiento de patrimonio propio puede obedecer a dar a un organismo una simple autonomía técnica o el de concederle una verdadera autonomía orgánica, como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado; en cambio cuando además de una autonomía técnica existe una autonomía orgánica se tiene una verdadera descentralización.

4.2.2 Relación entre Estado y Organismos Descentralizados.

En lo que se refiere a los organismos descentralizados y su relación con el Estado se puede concluir a decir del Maestro Gabino Fraga "que el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos"⁹².

Ya que en el régimen centralizado las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de empleados inferiores. Pues en el régimen de descentralización, la facultad de nombramiento se encuentra limitada y en otras se halla suprimida y sustituida por el de elección; la facultad de poder de mando, generalmente desaparece por completo, de tal manera de los funcionarios descentralizados pueden seguir su propia discreción, la facultad disciplinaria no existe en el régimen de descentralización como medio que la

⁹² Fraga, Gabino: Op cit. p 203.

Administración pueda emplear contra las autoridades descentralizadas; sin embargo el poder de vigilancia si subsiste, en cuanto a que los actos que realizan los organismos descentralizados las autoridades centrales solamente intervienen para apreciar su legalidad.

Así las cosas, "la descentralización se caracteriza por el relajamiento de vínculos que existen en las relaciones de la autoridad central y del organismo descentralizado, pero no dejan de existir algunas facultades por parte de las autoridades centrales, y estas facultades son indispensables para conservar la unidad del poder"⁹³.

Es decir, que los organismos descentralizados es una forma de organización de un ente público que tiene una personalidad jurídica y patrimonio propio y que tiene cierta autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, quien a su vez no prescinde de su poder político y tutela administrativa.

4.2.3 Descentralización por servicio.

Toda vez que el Estado tienen encomendada la satisfacción de necesidades del orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial, esos servicios conviene desprenderlos de la Administración central, para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, y la forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía.⁹⁴

Sin embargo y como se trata de atribuciones del Estado, éste no puede prescindir del ejercicio de facultades respecto de la organización que establezca, mismas que son necesarias para garantizar la unión del Poder público.

⁹³ Op cit. p 203.

⁹⁴ Fraga, Gabino, Op cit. p 211.

Dentro de las ventajas de la descentralización por servicio se puede citar las siguientes:

1ª Entregar el manejo de un servicio técnico a quienes tienen la preparación técnica necesaria, es procurar la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas.

2ª Dar autonomía al servicio técnico descarga al Poder del cumplimiento de obligaciones, contribuye a la realización de ideales democráticos, por dejar que los mismos interesados en el servicio intervengan en el mismo.

3ª Crear un patrimonio especial al órgano descentralizado, independizándolo del patrimonio general del Estado, es facilitar y atraer liberalidades a los particulares.

Como elementos esenciales de la descentralización por servicio están las siguientes:

- 1.- La existencia de un servicio público de orden técnico;
- 2.- Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio.
- 3.- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
- 4.- Control del gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por los organismos descentralizados.
- 5.- Responsabilidad personal y efectiva de funcionarios⁹⁵.

Sin embargo es conveniente definir si los organismos descentralizados pueden ser insertados legalmente dentro de la organización del Poder Administrativo en México.

⁹⁵ Fraga, Gabino, Op cit. p 212.

La Ley para el control por parte del gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal⁹⁶, define a los organismos descentralizados como las personas morales creadas por ley del congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal cualquiera que sea la forma o estructura que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos: I) que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; II) que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Los elementos que fijan la vinculación de los organismos descentralizados con la Administración Central del Estado, se pueden reducir a las siguientes:

- a) Naturaleza de las atribuciones que realiza el organismo descentralizado, ya que es un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado le corresponden, esta atribución es de carácter técnico y está limitada su competencia a la especialidad de la atribución que le corresponde por lo cual es especial.
- b) La creación del organismo descentralizado, que tiene un personalidad jurídica que sólo puede otorgársele en virtud de un acto legislativo especial del Estado, por lo cual desde el punto de vista de su creación constituye un aparte integrante del Estado, que esta realizando atribuciones de éste.
- c) Su extinción esta determinada por el estado que lo creo, ya que de la misma forma en que la creación del organismo descentralizado constituye un acto que emana del Estado, la resolución de su extinción debe tener el mismo origen, y esta extinción ocurre cuando se deja de realizar la atribución que constituye la esfera de competencia del organismo, o cuando se incorpora a la Administración central.
- d) Los poderes de la administración central sobre el personal y los actos del organismo descentralizado son de gran diversidad.

⁹⁶ Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, Diario Oficial de 4 de enero de 1966, citado por Gabino Fraga, en Derecho Administrativo, Op. Cit. p. 215.

Por lo que respecta al régimen patrimonial de los organismos descentralizados, en México desde el año de 1966, el presupuesto de los mismos se encuentra incorporado al presupuesto general de egresos del gobierno Federal.

4.3 AUTONOMÍA Y UNIVERSIDAD

4.3.1 Autonomía Universitaria.

Como modelo para explicar este tema tendré que exponer el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México (U. N. A. M.) ya que su relevancia radica en que es la institución académica nacional que ha servido de guía a un buen número de las demás universidades públicas del país. Uno de los instrumentos fundamentales de la organización jurídica y administrativa de la U. N. A. M. es la Ley Orgánica⁹⁷ con la cual obtiene su autonomía y es promulgada en el año de 1929. ley que contiene las reglas institucionales de su funcionamiento, misma que ya expuse en el capítulo 3. 3 de este mismo trabajo.

Así las cosas, la Ley Orgánica no define el alcance jurídico de la autonomía universitaria, lo cual hizo necesario que se produjera la adición de la fracción VIII al artículo 3º de la Constitución General de la República. No obstante la facultad de gobernarse a sí misma no configura la facultad de auto constituirse, ni de autodeterminar su estructura ni sus fines.

La fracción VIII aludida establece que :

Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a si mismas.

⁹⁷ Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La autonomía que sólo mediante un acto legislativo puede otorgarse a las universidades públicas, es una facultad de los miembros de la comunidad universitaria para que, a través de sus respectivos órganos y sin la intromisión del poder central se gobiernen y establezcan sus propias normas, estatutos y reglamentos dentro del ámbito limitado por su respectiva Ley Orgánica.

La garantía constitucional de la autonomía universitaria no puede interpretarse como si delegara en algún órgano universitario interno o directamente en la comunidad universitaria, la facultad de auto legislarse en cuestiones orgánicas, pues el artículo 49 constitucional prohíbe expresamente la delegación de facultades legislativas, salvo en el caso de las facultades extraordinarias que el texto constitucional refiere al Ejecutivo Federal⁹⁸. Pretender que se deposite en la universidad la función legislativa que corresponde al Congreso de la Unión, a efecto de que sea la propia universidad que expida su Ley Orgánica implicaría una delegación de facultades, que son indelegables.

Conforme al texto constitucional relativo a la autonomía, esta no consiste en la facultad de auto legislarse sino en auto reglamentarse, que son dos cosas diferentes. La facultad, que el artículo 89 fracción I de la Constitución General de la República confiere al Presidente de la República para reglamentar las leyes emanadas del Congreso de la Unión, encuentra una excepción en la atribución que tiene el Consejo Universitario para reglamentar la vida de la universidad. Si se observa el caso de universidades públicas no autónomas, en ellas el ejecutivo conserva la facultad reglamentaria de la correspondiente Ley Orgánica.

Según Jorge Pinto Mazal "la autonomía consiste básicamente en la capacidad de la Universidad de darse internamente su propia ley y regir su comportamiento por normas que ella misma determina"⁹⁹.

⁹⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, editorial Limusa S. A. De C. V. México D. F. 2003.

⁹⁹ Pinto, Marzal Jorge, *La autonomía universitaria*, Edita U. N. A. M., México 1974, p. 7.

Como anteriormente expuse la autonomía no puede ser proclamada por la misma institución universitaria, ya que no puede auto concedérsela, ya que se establece por una ley emanada por el Poder Legislativo, aunque en algunos casos se origina en una disposición constitucional.

4.3.2 Autonomía Académica y Libertad de Cátedra.

Ahora bien, se ha confundido el término autonomía con el principio de libertad de cátedra y de investigación. La autonomía y la libertad de cátedra están íntimamente relacionados, la diferencia esencial consiste en que la autonomía se refiere a las relaciones de la universidad con el Estado, y en general, con el mundo externo, y la libertad de cátedra y de investigación es un concepto interno relativo a la vida dentro de la misma universidad. Por otro lado, es posible hablar de instituciones en las que existen la libertad de cátedra sin ser autónomas y viceversa.

La autonomía es la facultad que le Estado otorga a la universidad, a través de una ley, para dictarse a si misma las normas que rijan su organización y vida interna sin la intervención de éste. Podemos dividir en tres renglones esta facultad: el académico, el de gobierno y el financiero¹⁰⁰.

Autores como Mario Melgar Adalid¹⁰¹ sostiene en relación al aspecto académico la autonomía implica que la universidad puede por si misma nombrar y remover a su personal académico a través de los procedimientos y requisitos que ella misma señale; seleccionar a su alumnos mediante las pruebas y condiciones que considere necesarios; elabora y aprobar sus planes y programas de estudios y de investigación; expedir certificados de estudio; otorgar revalidación a estudios que se hagan en otros establecimientos.

¹⁰⁰ Melgar, Adalid Mario: *Educación superior, propuesta de modernización*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1994, pp. 124.

¹⁰¹ Melgar, Adalid Mario: Op. Cit. p 125.

Respecto de gobierno interno la autonomía permite a la universidad organizarlo como mejor lo estime dentro del marco de la ley que la rige; nombrar y remover autoridades y funcionarios; establecer sus funciones; señalar los requisitos que deben llenar éstas; los procedimientos a través de los cuales son nombrados o designados. La autonomía faculta también, a la universidad para nombrar a su personal administrativo; establecer las normas que rijan las relaciones entre la universidad y éste personal, sin que estas puedan ser contrarias o establezcan derechos inferiores a las leyes laborales.

El aspecto financiero de la autonomía implica la libre disposición por parte de la universidad de su patrimonio, ésta puede distribuir internamente y como lo considere mejor sus propios recursos y los provenientes de subsidios y otras fuentes; puede elaborar su presupuesto y controlar su ejercicio, a través de los órganos y mecanismos que ella misma determine, elaborando cada fin de ejercicio la cuenta correspondiente para hacerla del conocimiento de la comunidad universitaria.

Si bien la autonomía implica la libre disposición de recursos por parte de la universidad; el financiamiento es un punto débil, ya que autores como Melgar Adalid¹⁰² afirman que para obtener los recursos necesarios la universidad debería aumentar sus cuotas y derechos a los estudiantes, olvidando con esto cual es la realidad de los países latinoamericanos subdesarrollados como el nuestro, ya que las universidades prestan un servicio público de alto nivel a la comunidad nacional y por lo tanto corresponde al Estado sostenerlas a través de las contribuciones de lo mexicanos, como pago del servicio que prestan.

¹⁰² Melgar Adalid Mario: Op. Cit. p. 130.

4.3.3 Fuentes de financiamiento de las Universidades Autónomas.

Las condiciones de funcionamiento de las universidades y de las instituciones de educación superior han estado determinadas por variables de orden económico. El financiamiento de las universidades se ha vuelto parte del debate sobre el tema de la educación, pues los requerimientos económicos son básicos para la eficiencia en la prestación del servicio educativo y su magnitud es tal que involucra a todos los actores del poder público, comunidades académicas, juventud, partidos políticos y sociedad civil.

El financiamiento de la educación superior de carácter público ha estado apoyado casi totalmente por las aportaciones que el Estado hace a través de su presupuesto; pues al ser un servicio público ésta asignación depende de recursos fiscales mientras que el financiamiento de las universidades privadas corresponde a una lógica distinta, normalmente las propias actividades de las instituciones privadas las vuelven autosuficientes; ya que cobran cuotas significativas y otros servicios, aún cuando requieren del apoyo de organizaciones que las crearon y las que sirven como generadoras de recursos humanos para sus proyectos específicos.

El financiamiento de la educación es uno de los problemas más agudos que enfrentan las instituciones del mundo. La cuestión económica se muestra con mayor rigor en las épocas de crisis por las restricciones de las finanzas públicas impiden el apoyo necesario a instituciones que por su naturaleza requieran recursos crecientes, ya sea por que viven un proceso de expansión.

En México la disminución del gasto público destinado a la educación cada vez que hay crisis económica causa graves daños, siendo algunos de los indicadores de la disminución en algunos datos como la reducción en el número de becarios apoyados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para

realizar estudios fuera del país; otro ejemplo es el comportamiento del subsidio federal entregado a la Universidad Nacional Autónoma de México durante la década de los 80's. Que muestra una notable reducción a partir del año 1982 hasta el año 1988¹⁰³.

Ya que en 1982 el presupuesto total de la U. N. A. M. fue de 13 214 990 100 pesos con un subsidio federal de 11 944 502 500 e ingresos propios de 1 270 487 700 pesos, y en el año de 1987 que fue el año más difícil se redujo a 7906 868 700 pesos, teniendo un subsidio federal de 7 086 417 000 pesos e ingresos propios de 820 551 700 pesos.¹⁰⁴

Existen propuestas para sobrepasar el problema financiero de la educación superior y se refieren a la orientación o limitación de la matrícula, a las restricciones para el crecimiento de las instituciones en épocas de dificultades económicas cuando la presión social rebasa la capacidad financiera de las instituciones para tender la demanda de éste servicio público.

Sin embargo, es menester recordar que existen premisas que constituyen la esencia de la naturaleza de las universidades públicas:

- 1.- El Estado es responsable del financiamiento de la educación superior pública por el papel que desempeñan las universidades en la sociedad a la que sirven.
- 2.- Las instituciones educativas deben asumir compromisos públicos para el manejo eficiente y transparente de los recursos asignados.
- 3.- Las políticas de financiamiento constituyen uno de los instrumentos que deben orientar la política de la educación superior, en consecuencia, el equilibrio y la equidad en el desarrollo y consolidación de las instituciones orienta la asignación de recursos.

¹⁰³ Fuente: Universidad Nacional Autónoma de México. Presupuesto por Programas 1980- 1990 y "Políticas de financiamiento de la U. N. A. M.", Gaceta U. N. A. M., México febrero de 1992, p. 11.

¹⁰⁴ Fuente: Universidad Nacional Autónoma de México. Op. Cit. p. 12.

El tema del financiamiento de la educación superior está ligado a la cuestión de la calidad y de la tensión de la demanda debido a que está inserto en la orientación de recursos fiscales para atender servicios públicos. La educación superior compite con otras necesidades, por lo cual se hace urgente la revaloración de la asignación de recursos a la educación superior toda vez que ésta representa una inversión en cuanto al avance y desarrollo del país, debiendo tomar en cuenta a representantes gubernamentales así como de las universidades para que elaboren un proyecto serio para la asignación de recursos a las instituciones de educación superior.

Sin embargo, Melgar Adalid¹⁰⁵ señala que las vías más inmediatas y para el financiamiento de la educación superior es la participación de los alumnos en el financiamiento de la educación a través de cuotas, ya sea con un sistema indiscriminado de cuotas muy bajas o bien con un sistema de cuotas altas para quienes puedan pagarlas y de becas o exenciones para los que no pueden.

Esta medida resulta discriminatoria, toda vez que el principio de la educación que debe regir es que ninguna persona por cuestiones económicas deje de seguir sus estudios, resulta esta medida contraria a este principio pues mientras que un estudiante con un nivel económico elevado puede continuar sus estudios aún teniendo un promedio deficiente, a un estudiante con bajos recursos económicos se le exigiría tener excelencia académica o en su caso mantener un promedio para conservar la beca, es decir, sólo se le asegura un lugar en la educación superior si ese estudiante puede pagar las cuotas.

Por lo cual se tendrán que tomar otras fuentes de financiamiento de la educación superior, como lo son: la creación de patronatos, asociaciones de egresados, fundaciones, convocatorias a la sociedad, desarrollo tecnológico, cursos de extensión y actualización de profesionales en ejercicio.

¹⁰⁵ Melgar, Adalid Mario, *Educación Superior, propuesta de modernización*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1994, pp. 155 y 156.

Ahora bien, es importante el papel de los egresados en lo particular y la formación de agrupación de egresados por carreras o escuelas, así como la creación de patronatos específicos, con la obligatoriedad de retribuir a la institución de educación superior en cuestión económica de los conocimientos adquiridos y que ahora beneficia éstos profesionales en su vida económica.

Para lo cual es necesario dejar de ver a la asignación de recursos a las instituciones de educación superior como un gasto y comenzar a verlo como una inversión.

4.3.4 El Estado y la Universidad.

La autonomía representa un reconocimiento que el Estado o el poder público hace de una serie de prerrogativas y facultades otorgada a una institución de educación superior a fin de que se autorregule en diversos ordenes.

UNIVERSIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

Para efectos de la estructura organizacional y administrativa de la universidad, la autonomía significa una calificación especial que asume un organismo que vive bajo el régimen de descentralización administrativa

El Estado en el ejercicio de sus funciones debe prestar una serie de servicios pudiendo hacerlo directa o indirectamente; en el caso de la educación primaria y secundaria este servicio es prestado directamente por el Estado; por lo que toca a la educación superior el Estado la presta indirectamente.

A ésta forma indirecta se le llama descentralización y se fundamenta en la necesidad que el poder central tiene, al prestar un servicio público, de hacerlo con eficacia técnica que bajo su forma original no podría llevarlo a cabo, esto es "la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar. La administración la obliga a

sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados descentralizados y lo encomienda a elementos que tengan preparación suficiente para atenderlos"¹⁰⁶. A ésta forma la doctrina del derecho administrativo le llama descentralización por servicio.

En el caso de las universidades, puede afirmarse que el Estado presta a través de ellas el servicio público de la educación superior. Éste servicio de naturaleza teórica se presta en base a un estatuto legal, con recursos mayoritariamente venidos del propio Estado, el cual conserva el control de los organismos descentralizados tanto por lo que se refiere a la revisión de la legalidad de sus actos, como por las responsabilidades atribuidos a su funcionarios.

A decir de Gabino Fraga¹⁰⁷ la razón de ser de la descentralización por servicio: "constituye una tendencia para hacer participar a los agentes o a los administradores en una medida más o menos amplia en la gestión de sus propios intereses". Si los administrados son los profesores y estudiantes, nada más natural que ellos mismos sean, los elementos básicos para la administración de la universidad.

El organismo descentralizado llamado universidad reviste una serie de características que la diferencia llamando la atención el grado de independencia que guarda respecto a la administración central, esta independencia revela la autonomía orgánica la cual "supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede operar a este en su esfera de autonomía".¹⁰⁸

Así pues la descentralización tiene que ver con la forma como se presta y organiza el servicio a la autonomía con el grado de dependencia que guarda el organismo que lo presta con el poder central.

¹⁰⁶ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México 1991, p. 128.

¹⁰⁷ Op. Cit. P. 212

¹⁰⁸ Buttgerbach, citado por Gabino Fraga, Op. Cit. P.202.

AUTONOMÍA, UNIVERSIDAD Y ADMINISTRACIÓN.

La distinción entre descentralización y autonomía es pertinente por la confusión, que suele surgir, ya que según Allard Newman¹⁰⁹ la autonomía tendría dos fases: una externa, la que se realiza con grupos económicos y de poder, y otra interna que se refiere fundamentalmente a la constitución del poder interno de la universidad y a la libertad de ella misma para elegir el tipo de organización académica que le convenga.

Esta autonomía interna la faculta de autorregularse, pudiendo adoptar la estructura administrativa que más le convenga, siempre y cuando no rebase el marco legislativo. Así pues administrar es uno de los actos a través de los cuales se ejercita la facultad otorgada por el Estado a la universidad para que se haga cargo de la educación superior; con arreglo a esto las autoridades subordinadas escogen alternativas que a su juicio son más viables para la administración.

4.4 TENDENCIAS PRIVATIZADORAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

4.4.1 Plan Nacional De Desarrollo de 1983-1988.

El Plan Nacional de Desarrollo elaborado para el período presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, rigió del año 1983 al año 1988, y cuyo lema en el apartado de la educación fue *Educación, cultura, recreación y deporte*. A continuación expondré el contenido educacional de esta plan Nacional de Desarrollo¹¹⁰.

¹⁰⁹ Newman, Allard Raúl. *Bases fundamentales de la Reforma Universitaria, el caso de Chile*. Deslinde número 4, UNAM México 1974 pp. 16 a 20.

¹¹⁰ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Poder Ejecutivo Federal, 1ª ED., Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, subsecretaría de Planeación del Desarrollo, México D. F., mayo de 1983, p.221

"En la lucha histórica de México por alcanzar una forma de organización civil y un sistema político y económico basados en la libertad y educación y la cultura han desempeñado un papel determinante.

Este anhelo quedó expresado en el Artículo 3º de la Constitución, principio y fin de toda acción educativa y norma para ponderar lo ya realizado. El artículo 3º destaca que: la educación que imparte el Estado será democrática considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundamentado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, y será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismo- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y contribuirá a la mejor convivencia humana.

Una sociedad más educada, consciente de sus valores culturales, es también más responsable, quienes la integran conocen mejor sus posibilidades y límites, saben resolver sus diferencias internas, y por lo mismo, son más dueños de su momento y de sus circunstancias. Una educación para el ejercicio de la vida ciudadana impide aceptar y ejercer la autoridad como un valor en sí mismo, antes bien, la reconoce como medio para la realización de fines y metas que los hombres se proponen.¹¹¹

El artículo 3º y las aspiraciones de los mexicanos que en él se expresan, obligan a planear una educación que contribuya a formar individuos libres en una sociedad justa. La educación permite a la colectividad el acceso a los beneficios del progreso y la posibilidad de crear y disfrutar juntos un mismo tiempo histórico.

¹¹¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Poder Ejecutivo Federal, 1ª ed., Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, subsecretaría de Planeación del Desarrollo, México D. F., mayo de 1983, p.221.

La educación y la cultura inducen al desarrollo, lo promueven y a la vez participan de él. El progreso educativo y cultural resulta así decisivo para avanzar hacia el bienestar económico y social.

Diagnóstico

Los avances en materia de educación a lo largo de los últimos cuarenta años han sido considerables. La educación jugó un papel histórico fundamental al propiciar el acceso de gran parte de los mexicanos a los beneficios del progreso.

Actualmente se encuentran matriculados en todos los niveles educativos más de 24 millones de alumnos, de los cuales 21.5 millones corresponden a instituciones públicas federales y estatales.

Sin embargo, la calidad de la enseñanza se ha rezagado con respecto a la expansión del sistema. Aunque se ofrece la educación primaria prácticamente a todos los niños que solicitan inscripción –poco más de 15 millones en el ciclo escolar 1982-1983-, este nivel muestra serias deficiencias en cuanto a calidad, con altos índices de deserción y reprobación. Si bien en 1976 al momento actual se aumentó el índice de niños que concluyen la primaria, pasando del 46 al 55 por ciento, aún es mucho lo que debe hacerse. En las zonas indígenas no se consigue todavía rebasar el 20 por ciento.¹¹²

Al fundarse la Secretaría de Educación Pública, en septiembre de 1921, la primaria se consagraba en dos partes: elemental de cuatro grados y superior con dos más; a partir de 1932 quedó unificada la educación primaria como un solo bloque de seis grados. En 1925 se estableció la educación secundaria. Para entonces se contaba con 868 mil estudiantes atendidos por 23 mil maestros en 11 mil escuelas. Hoy hay inscritos en preescolar, primaria y secundaria 20.5 millones de alumnos atendidos en 117 mil escuelas por 72 mil profesores.¹¹³

¹¹² *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Poder Ejecutivo Federal, 1ª ed., Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, subsecretaría de Planeación del Desarrollo, México, D. F. Mayo de 1983, p. 222

¹¹³ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*: Op. Cit. P.222.

La educación que se ofrece en estos niveles, sin embargo, aún opera en forma desarticulada en cuanto a su finalidad, organización, contenidos y métodos. Además los contenidos de los programas educativos no responden suficientemente a las exigencias presentes de la sociedad. Causa especial preocupación la poca relevancia que se otorga a la enseñanza de la historia nacional y a la formación de la sensibilidad del educando.

La democratización de la enseñanza producto de la Revolución, hizo necesaria la incorporación de un gran número de ciudadanos a la tarea educativa, lo que obligó al Estado a desplegar un esfuerzo para formar y capacitar a los maestros, multiplicando el número de escuelas normales en todo el territorio nacional. Así, de las 45 escuelas normales que había en 1900, se pasó a 1 500 que existen en la actualidad.

Hoy, la educación normal presenta problemas de congruencia y dispersión. La formación de los egresados no responde adecuadamente a los contenidos de los planes y programas de estudios de los niveles en los que desarrollan su labor, ni representa un equilibrio cuantitativo respecto de las necesidades.

No obstante los avances que en nivel de escolaridad de los maestros los adelantos en la tecnología educativa, los programas de actualización y superación del magisterio son insuficientes y no coinciden con las aspiraciones de este sector.

Desde la fundación del Instituto Politécnico Nacional en 1937, se ha dado un gran impulso a la educación tecnológica, de tal manera que se ha ido conformando lo que hoy es un sistema integrado por 79 institutos, 500 centros de enseñanza media terminal y propedéutica, 159 unidades del colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, un mil 400 secundarias técnicas y 100 Centros de Capacitación para el Trabajo; con una población de más de 700 mil estudiantes en educación formal y aproximadamente un millón en educación no formal. A pesar de lo anterior aún se observa desarticulación entre la educación tecnológica y la estructura

productiva, como se manifiesta en el hecho de que esta última no incorpora un número significativo de egresados.

Las actividades que ha emprendido el Estado a fin de enriquecer y desarrollar la cultura requieren de una mayor vinculación a la política educativa. No se han aprovechado las potenciales del magisterio para la promoción cultural. En la enseñanza primaria la falta de una adecuada formación artística han limitado las posibilidades creativas en detrimento de la vida cultural.

En las últimas décadas, el país ha sufrido permanentes agresiones a su identidad cultural y se ha acentuado la marginación.¹¹⁴

El proceso histórico de formación del Estado Nacional obligó a que la Federación intensificara sus esfuerzos para que el país se desarrollara como Nación independiente dentro de un orden social justo. La educación formó parte de ese empeño y el gobierno federal hubo de aumentar aceleradamente la cantidad de profesores, empleados, recursos materiales y financieros, creando así un aparato burocrático cuyas dimensiones dificultan actualmente la prestación del servicio, elevan su costo y disminuyen la calidad. La centralización excesiva de la administración de los servicios educativos ha obstaculizado el cabal ejercicio de la acción normativa de la Secretaría de Educación Pública y la creatividad pedagógica y administrativa de profesores, inspectores y funcionarios.¹¹⁵

La planta física del sistema educativo, representada por 91 mil 525 escuelas federales y 19 mil 893 estatales, no se utiliza en toda su capacidad, en especial en sus talleres y laboratorios; la escuela no se ha transformado en espacio de uso comunitario generalizado, y no se ha logrado que la comunidad se responsabilice de su cuidado y mantenimiento.

¹¹⁴ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Poder Ejecutivo Federal, 1ª ed., Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de planeación del Desarrollo. México D. F., mayo de 1983, p.223.

¹¹⁵ Op. Cit, p225.

El Gobierno Federal aporta actualmente cerca del 80 por ciento del gasto educativo total, el cual ascendió en 1982 a 385 mil millones de pesos, que representa una cifra del orden del 12 por ciento con respecto a 1977. Son evidentes las diferencias de las aportaciones del Gobierno Federal, las entidades federativas y los particulares.

En 1980, las aportaciones respectivas eran del 78,18 y 4 por ciento. La aportación federal tiende a incrementarse, la estatal muestra un leve crecimiento y la particular ha disminuido. Tal situación hace urgente la necesidad de buscar fuentes alternas de financiamiento y una más adecuada y racional de distribución. Además por lo que se refiere a la educación superior no se ha establecido criterios y mecanismos adecuados y eficientes para la gestión y asignación de los recursos federales y estatales. Tampoco los hay para que, quienes han recibido el beneficio de la educación superior, reintegren solidariamente parte de su costo.

Propósitos

A partir del Artículo 3º constitucional, de los planteamientos recogidos durante el proceso de consulta popular y del ideario político del gobierno, se desprenden tres propósitos fundamentales para el sector educativo:

Promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana.

Ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación.

Mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación.¹¹⁶

¹¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, 1ª ed., Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Planeación del Desarrollo. México, D. F. Mayo de 1983, p.225.

4.4.2 Programa Para la Modernización Educativa 1989-1994.

El Programa para la Modernización Educativa de 1989-1994¹¹⁷, fue impulsado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; para el desarrollo de este apartado solo tomare en cuenta lo que se refiere a la educación Superior.

Educación Media Superior Tecnológica

Objetivos

Propiciar una formación con mayor énfasis en el dominio de los contenidos científicos y tecnológicos que permita al egresado la adquisición de conocimientos y habilidades que faciliten su incorporación a la actividad laboral, así como la profundización de sus estudios en sus áreas de especialidad.

Ampliar la cobertura de atención a la demanda educativa mediante opciones de educación formal y abierta.

Acciones principales

Se dará impulso a la educación tecnológica y se ampliará la oferta de servicios federales existentes hasta llegar al límite de su capacidad instalada.

El incremento adicional de la demanda se atenderá con nuevos subsistemas escolares descentralizados de la educación bivalente y terminal que propicien una participación más efectiva de los gobiernos estatales que favorezcan una mejor vinculación regional con el sector productivo. Igualmente, se fortalecerá el sistema abierto de educación tecnológica con apoyo en las instalaciones y el equipo existente en otros planteles educativos y en el sector productivo.¹¹⁸

¹¹⁷ *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, Modernización Educativa I, Poder Ejecutivo Federal, Ed. Secretaría de Educación Pública (SEP), México D. F. , 1989, p. 117.

¹¹⁸ *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994*, Modernización Educativa I: Op. Cit. , p. 119.

La educación terminal experimentará cambios para responder a las expectativas de progreso personal y social. Se modificarán las especialidades con objeto de facilitar el tránsito, mediante la revalidación y complementación correspondientes, de sus educandos y egresados a otros servicios educativos si esa es su intención, sin menoscabo de su orientación eminentemente práctica para la incorporación del trabajo.

Para satisfacer las necesidades educativas de las zonas rurales con egresados de secundaria que no son atendidas con los modelos actuales, les implantarán nuevas opciones educativas que ofrezcan una formación general y que pongan énfasis en la capacitación para la ida productiva e induzcan el arraigo de los jóvenes en la región.

Se establecerán equivalencias entre áreas y modalidades del subsistema educativo tecnológico y se procurara lograr acuerdos con otras instituciones de educación media superior. Estas acciones facilitarán a alumnos la movilidad necesaria sin pérdida de tiempo. El sistema de acreditación también deberá adecuarse para otorgar reconocimiento oficial al saber adquirido fuera de las aulas.

Para dar cabida a los avances del conocimiento científico y tecnológico y responder a las necesidades del sector productivo, se actualizarán los planes, programas y métodos de estudio, tomando en cuenta los objetivos socioeconómicos nacionales, regionales y locales.¹¹⁹

Con base en los requerimientos del proceso educativo, se promoverán convenios con la industria editorial para la publicación de obras científicas y tecnológicas. Se impulsarán los programas de formación y de actualización didáctica, científica y tecnológica, se buscará la coordinación y el intercambio con otras instituciones.

¹¹⁹ Programa para la Modernización Educativa 1988.1994, Op. Cit. Pp. 117 y 118.

Se procurará una mayor vinculación con el sector productivo para la incorporación del egresado al mercado de trabajo, para lo cual se crearán comités técnico-consultivos tanto estatales como en cada plantel educativo, con el propósito de analizar las necesidades sociales y de desarrollo de la comunidad para definir metas comunes.

Se realizarán acciones para aumentar el equipo de cómputo de cada plantel y para incrementar los acervos bibliográficos escolares, tareas que podrán reforzarse con la participación de los padres de familia, de los educandos y de las relaciones de cada plantel con el sector productivo. Asimismo se efectuarán tareas como desarrollar más y mejores materiales didácticos, conocer y combatir las causas internas que originan una baja eficiencia terminal, extender y profundizar el uso de la informática e impulsar la orientación educativa, que deberá cobrar mayor auge para mejorar la calidad de la enseñanza tecnológica.¹²⁰

4.4.3 El Tratado de Libre comercio con América del Norte y la educación

Las modificaciones hechas al artículo 3º constitucional, ocurren dentro del período de los años 1991 a 1994, cuando el gobierno mexicano se dedica a ajustar las leyes y normas al marco legal del Tratado de Libre Comercio (TLC) y es el período de negociación del Tratado.

El artículo 3º Constitucional sufre cambios, entre los que destaca la reducción del concepto de la gratuidad de la educación mexicana, ya que este artículo hasta el año 1993 establecía la gratuidad en todos los niveles educativos, ya que la fracción séptima expresaba:

"VII. Toda educación que el Estado imparta será gratuita"¹²¹

¹²⁰ Programa para la Modernización Educativa 1889-1994, Op. Cit., p. 119.

¹²¹ *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, México D. F. 1992

Es decir, no tenía ningún matiz ya que la concepción de Estado no se reduce a las dependencias gubernamentales, sino que incluye a las instituciones creadas por los congresos estatales y federal, que dependen de fondos públicos como las entidades descentralizadas.

Las modificaciones de 1993, pretenden establecer un nuevo concepto de la relación Estado-Universidad, por lo cual el nuevo texto redefine en forma restrictiva lo que se entiende por Estado: "El Estado-Federación, estados y municipios-...". Con esta nota, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pretende establecer para la educación una noción restringida de lo que debe considerarse como Estado, así pues la educación del Estado, en esta expresión, es sólo aquella que imparte la federación, los estados y municipios, pero excluye a todos los organismos que dependen de fondos públicos, como los descentralizados y a las universidades. Así una vez definido al Estado, se le confiere una función restringida: "El Estado-Federación, estados y municipios- impartirán educación preescolar, primaria y secundaria"¹²², con lo cual aparentemente la educación superior queda fuera de la cobertura financiera del Estado, finalmente se conserva el texto ya citado. "IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita", pero en el contexto de las anteriores redefiniciones parece que la educación superior queda separada ya que el Estado tiene ahora el papel de "promotor" o "procurador" en la educación superior.

Ya que una vez que se pretende establecer el retiro del Estado de la educación superior pública, las instituciones se ven obligadas a considerar como opción el alza de colegiaturas, la venta de servicios, la generación de patentes y otros productos culturales comercializables, es decir, todas aquellas formas de financiamiento que introducen a la educación superior en la lógica de mercado. La nueva redacción constitucional tiene el efecto de establecer un ambiente de competencia "leal" para las instituciones privadas nacionales y extranjeras que cobran altas colegiaturas, ya que el hecho de que en el país se fortaleciera instituciones de educación superior con gran capacidad y calidad pero gratuitas,

¹²² *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Limusa S. A., México D. F. 2003, p. 7.

implicaría que el Estado mexicano estaría fomentando una competencia "desleal" en el mercado de la educación superior y de otros servicios educativos.

Esta reducción de la gratuidad no sólo ha afectado a la educación superior ya que esta también ocurre en la educación básica el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Básica de 1992, nace en el contexto del TLC, ya que coincide con la tendencia privatizadora pues sugiere palabras como "apoyo" y "colaboración" para que los particulares asuman una parte del costo de la educación básica.

El Tratado de Libre Comercio constituye una apertura al fluido de inversiones de un lado a otro de las fronteras en el norte del continente Americano, con la firma del TLC, México se obliga a dar trato igual a los inversionistas de los otros dos miembros del Tratado que el que reciben los ciudadanos mexicanos, ya que en su artículo 1102 establece "Cada una de las Partes otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue a sus mismos inversionistas"¹²³, como se observa esto también incluye a la inversión en el terreno educativo.

Sin embargo es en el Capítulo 11 del TLC "inversión", establece el principio de trato nacional a los inversionistas canadiense y estadounidense, por lo cual permite la prestación de servicios de educación superior procedentes de los Estados Unidos y Canadá, alentando la creación de instituciones extranjeras de educación superior en nuestro país y permite que las empresas y corporaciones extranjeras intervengan mediante el financiamiento, en la educación superior pública.

La tendencia parece que México va a ser fundamentalmente un receptor de la oferta estadounidense de servicios educativos, sin embargo existe otra modalidad que ya ha tomado la inversión extranjera en la educación superior pública y se trata de las inversiones que hacen las corporaciones en las instituciones mexicanas a fin de aprovechar la infraestructura y personal de investigación que estas tienen.

¹²³ *Tratado de libre Comercio Artículo de América del Norte*, Texto Oficial, México Porrúa y SECOFI, 1993.

Otra modificación que trae el Tratado de Libre Comercio al marco legal de la educación superior afecta a la orientación del servicio profesional. Ya que en el caso de México se compromete a no establecer licencias o requisitos para la prestación fronteriza de servicios que “vengan a constituir una barrera innecesaria al comercio por lo cual deberán estar dotados de criterios objetivos y transparentes”, esto sirve para establecer que los “criterios y objetivos” en cada país son distintos, ya que cada sociedad ha desarrollado una definición propia de lo que debe de ser el ejercicio profesional en cada área, ya que cada profesión existen diferencias y por lo tanto cualquier examen por muy objetivo que sea finalmente evaluara desde la perspectiva del ejercicio profesional requerido en cada país.

4.4.4 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

En este apartado se analiza la política educativa iniciada por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León cuando desde que fue Secretario de Educación Pública, política que se plasmó en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual continuo vigente durante su mandato en el período comprendido de los años 1995 al 2000. Se analiza también la subordinación de la política educativa a lo planteado por el Banco Mundial.

Dicha política contempló todos los aspectos que intervienen en la educación, siendo su objetivo el formar trabajadores que manejen perfectamente la lecto-escritura para que puedan desarrollar posteriormente destrezas de carácter técnico que son las aptitudes que, de acuerdo al Banco Mundial, buscan los dueños de las empresas para contratar trabajadores, así como también recomienda dar menos importancia a la educación superior, ya que ésta tiene un alto costo y no es garantía para que el país avance científica y tecnológicamente, tomando en cuenta las modalidades en que se imparte.

Para el Banco Mundial la educación superior debe de estar fundamentalmente en manos de instituciones privadas, y el Estado debe apoyarlas entregando subsidios.

4.4.4.1 El Banco Mundial y la educación

El Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, ya entonces presidente de la República Mexicana en el año 1995, había ocupado durante más de un año el cargo de Secretario de Educación Pública, y es a partir del 7 de enero del año 1992, el responsable de instrumentar el "Programa para la Modernización de la Educación Básica" presentado como parte de la política educativa del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.¹²⁴

La modernización Educativa, que se había trazado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, durante sus primeros años respondía a los lineamientos sugeridos por el Banco Mundial a los países latinoamericanos, como una estrategia de un proyecto que elevaría la eficiencia y la productividad a bajos costos en la educación tanto en la que se imparte por el Estado, como la que se imparte en las escuelas privadas.

Dicha política educativa, que es el equivalente en el campo educativo de la llamada economía neoliberal, fue asumida íntegramente por el Dr. Ernesto Zedillo al hacerse cargo de la Secretaría de Educación. Por considerarlo de gran importancia presento una síntesis de los principales planteamientos en materia educativa desarrollados por el Banco Mundial.

¹²⁴ Núñez, Estrada Héctor (Coordinador) *Cien Días de Gobierno Zedillista*, Editorial Pac, S. A. De C. V. México 1995, p 134.

NIVELES DE BACHILLERATO Y LICENCIATURA

Para el Banco Mundial¹²⁵ la última mitad del siglo XX, el nivel educativo que se ha desarrollado y fomentado por parte de los gobiernos de países en desarrollo es el superior. Señala que los países de América Latina han seguido un modelo educativo que ha desviado las posibilidades de desarrollo al no proporcionar educación básica de buena calidad y sí fomentar la educación superior que no es una garantía para que se desarrolle la educación tecnológica.

Los aspectos que son considerados por el Banco Mundial como esenciales para impartir la educación superior a fin de que contribuya al desarrollo de la producción de cada país, ha sido publicada en el documento "La educación superior en América Latina"¹²⁶, en el cual se hace un diagnóstico de una política educativa por los técnicos del Banco Mundial.

Manifiestan que las universidades públicas grandes y extensivas frecuentemente se originaron como las instituciones tradicionales de preparación para la élite técnica y política del país. Algunos centros de educación superior, que formaban a las élites, pasaron a atender una gran demanda social como es el caso de México, del cual consideran que: "...la introducción de políticas de admisión abierta en algunos países dieron lugar a versiones desproporcionadas de estas instituciones. La UNAM en México, por ejemplo tiene 300, 000 inscripciones (incluyendo las de educación secundaria afiliada a la UNAM) y recibió en 1983 el 27 % del total de gastos federales para la educación superior"¹²⁷. Considera que la eficiencia interna es la eficiencia intrainstitucional la cual toma como bases las decisiones a nivel institucional y la asignación de recursos al interior de la institución. La eficiencia interna se determina en función de los costos, los cuales han sido muy difíciles de medir en América Latina, debido a lo limitado de la información sobre costos y la inexistente medición de la calidad de los productos.

¹²⁵ Winkler, Donald R. *La educación Superior en América Latina. Cuestiones sobre eficiencia y equidad*. Edita Banco Mundial. Washington, D. C: p. 3.

¹²⁶ Winkler, Donald R.:Op. Cit.. Cit. p. 5.

¹²⁷ Op. Cit. p. 7.

Otros aspectos considerados por el Banco Mundial son:

No se emplean criterios objetivos al asignar recursos al interior de las universidades.

La planificación y la evaluación no se llevan a cabo a nivel de Colegios y Facultades y no están integradas a la toma de decisiones.

Con frecuencia se sacrifican estándares académicos a favor de los ideales políticos.

Los sistemas de admisión son ineficientes. Una política de libre ingreso va contra los mejores calificados.

Pocos estudiantes de bachillerato y licenciatura concluyen sus estudios, principalmente en las universidades que tienen políticas de libre ingreso.

La productividad del personal académico es baja.

Los patrones de empleo de personal académico y administrativo son excesivamente altos. La autonomía académica puede dar lugar a una falta de control sobre la nomina del profesorado.¹²⁸

En virtud de que los lineamientos del Banco Mundial son la base para la definición de la política educativa en nuestro país, considero que al igual que en el campo de la economía manejan recetas que aplican en los diversos países al margen de su realidad y sin tomar en cuenta las condiciones históricas, por ejemplo, en México la política de ingreso masivo a los distintos niveles educativos fueron una medida tomada por los gobiernos posrevolucionarios, con el objetivo de incorporar a un mayor número de jóvenes a la vida productiva del país y con el objeto de un avance científico y tecnológico que permitiera su desarrollo.

¹²⁸Winkler, Donald R.:Op. Cit.. Cit. p 10

Respecto al enfoque de que el gobierno fomente exclusivamente la educación básica, implica desde la perspectiva del Banco Mundial ubicar a México como una maquiladora, en donde no es necesario dar a su población una formación científica, sino exclusivamente enfocada a puestos operativos de trabajo de bajo nivel dentro de la vida económica del país, dejando la educación superior para quien pueda pagarla. Por lo que hace a los índices de deserción en cada uno de los niveles educativos, considero que responden a las condiciones económicas que ha vivido y sigue viviendo el país. Ahora bien, la preparación con que cuentan los académicos en la UNAM es de nivel profesional, y sus salarios siguen siendo bajos obligándolos a recurrir a otras fuentes de empleo.

En el ámbito de la eficiencia, los lineamientos del Banco Mundial y la política del Estado mexicano es una lógica de productividad y de eficiencia propia de las empresas. En este sentido se concibe al proceso educativo como una "empresa" que debe "producir" sujetos con los conocimientos necesarios para incorporarse a la producción con la calificación que ésta demanda, es decir, la educación es reducida a un instrumento al servicio de las necesidades de los monopolios industriales, comerciales y financieros.

De acuerdo con la concepción del Banco Mundial, "la productividad de la educación superior se mide por la relación que hay entre insumos y productos. La educación superior genera una variedad de productos, cada uno de los cuales puede medirse en términos de calidad y cantidad: inscripciones y titulación de pregraduados y postgraduados, artículos de investigación y publicaciones y proyectos de servicio público".¹²⁹

Al respecto me permito criticar el enfoque del Banco Mundial, pues pretende medir o evaluar a la educación superior con un criterio cuantitativo de "productos", es decir, número de titulaciones, artículos publicados, investigaciones producidas. Dicha situación deja de lado la solidez lograda en la formación de profesionistas. Ahora

¹²⁹ Winkler, Donald R. : Op. Cit. p 18.

bien, el concepto de calidad educativa contenida en los lineamientos del Banco Mundial se refiere a una calidad de corte empresarial.

Resultado de estas recomendaciones del Banco Mundial y de la UNESCO es que a partir de 1982, se reduce el presupuesto educativo a las instituciones de educación media y superior.¹³⁰

De acuerdo con el Banco Mundial, los fondos públicos deberían ser asignados de forma más eficaz en función de los costos de las instituciones. Los fondos gubernamentales deberían ser asignados tanto a instituciones públicas como a instituciones privadas para maximizar la combinación de cantidad y calidad universitarias. Las autoridades financiadoras deberían evaluar la calidad y el costo de las instituciones alternativas y asignar fondos según la evaluación, premiando a las instituciones más eficaces en función de los costos¹³¹.

En relación a esta recomendación, de acuerdo a la situación económica que padece el país no sería posible financiar a la empresa educativa con los impuestos que pagamos los ciudadanos ya que las utilidades de dichos negocios sólo benefician a los dueños de las escuelas. Además que en un país como México la evaluaciones externas a las universidades, no garantizan un incremento del nivel académico, más bien se convierten en instrumentos de control político.

POLÍTICA EDUCATIVA DEL DR. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

Por los señalamientos hechos por el Banco Mundial en todos los aspectos, se puede observar que el acuerdo Nacional para al Modernización de la Educación Básica y

¹³⁰ Núñez, Estrada Héctor (Coordinador) *Cien Días de Gobierno Zedillista*, Editorial Pac, S. A. De C. V. México 1995, p 146.

¹³¹ Winkler, Donald R. Op cit., p 21.

los acuerdos llevados a cabo para modernizar la educación media y superior se realizaron tomando como prioritarios los lineamientos seguidos por el Banco Mundial, apoyando los reglones que según los técnicos de éste organismo son fundamentales.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fue firmado como testigo de honor por el entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari por el Poder Ejecutivo Federal, el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León como Secretario de Educación Pública y los gobernadores de los estados.

En este acuerdo se establecieron los siguientes puntos: La modernización de la educación básica solamente tomaría en cuenta el pre-escolar, primaria, secundaria y escuelas normales que es donde se forman a los maestros que posteriormente impartirán la educación en el sistema educativo.¹³²

Aparentemente uno de los grandes avances de la Modernización Educativa es la obligatoriedad del nivel básico educativo para todos los niños, sin embargo no se establecen los mecanismos para llevarlos a cabo. Sin embargo tenía como objetivo que ésta educación básica fuera similar a aquellos países de primer mundo.

Por lo que se refiere a la Educación Media superior se establece que cada institución educativa será la encargada de aplicar sus propias normas, sin embargo ya en la práctica se aplicó el Programa Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

En el año 1992 se inició en algunas facultades la revisión de los planes de estudio, se desecharon programas que se consideraron obsoletos o que no respondían a las necesidades, como consecuencia se despidieron a profesores, se redujeron grupos disminuyéndose como consecuencia de esto la matrícula. Como podemos observar en este renglón el Banco Mundial recomendaba la reducción de grupos para aprovechar los recursos. Así mismo se incrementó el costo de la

¹³² Salinas de Gortari, Carlos. *Programa Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, México, p 2.

inscripción a los niveles medio y superior como lo venía sugiriendo el Banco Mundial, con el objeto de que fueran los estudiantes los que sostuvieran su educación, así como el propiciar la selección de estudiantes

4.4.5 Programa educativo 2000-2006.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 200-2006¹³³ del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Licenciado Vicente Fox Quesada, la educación es abordada de la siguiente forma:

La revolución educativa

La educación es factor de progreso y fuente de oportunidades para el bienestar individual y colectivo; repercute en la calidad de vida, en la equidad social, en las normas y prácticas de la convivencia humana, en la vitalidad de los sistemas democráticos y en los estándares del bienestar material de las naciones; influye en el desarrollo afectivo, cívico y social, y en la capacidad y creatividad de las personas y de las comunidades. La educación, en suma, afecta la capacidad y la potencialidad de las personas y las sociedades, determina su preparación y es el fundamento de su confianza para enfrentar el futuro.

Hoy se reconoce el papel crucial del conocimiento en el progreso social, cultural y material de las naciones. Se reconoce, asimismo, que la generación, aplicación y transmisión del conocimiento son tareas que dependen de las interacciones de los grupos sociales y, en consecuencia, condicionan la equidad social.

¹³³ *Programa Nacional de Desarrollo 2000-2006*: Vicente Fox Quesada, Diario Oficial de la Federación.

El hecho fundamental que ha limitado la posibilidad de hacer de México un país justo, próspero y creativo es la profunda desigualdad de la sociedad, una pauta que se manifiesta también en las dispares oportunidades de acceso a la educación, en las diferencias de calidad de las opciones de preparación abiertas a cada sector social, en los distintos circuitos culturales y ambientes de estímulo intelectual y en la distribución de posibilidades de obtener información y conocimientos.

La equidad social y educativa y el mayor acceso al conocimiento son, por tanto, dos retos entrelazados para potenciar la inteligencia colectiva de México, que hay que enfrentar fomentando el aprendizaje y la formación permanente de todos, si se aspira a asegurar el avance nacional sin perder la cohesión social en torno a los valores y las costumbres que caracterizan positivamente a la nación.

La situación actual en materia educativa y las condiciones demográficas, políticas y económicas de México demandan un gran proyecto nacional en favor de la educación. Un proyecto en el cual participen y se articulen los esfuerzos de sociedad y gobierno en el logro de cuyos objetivos se sume y canalice la energía individual y colectiva de los mexicanos, y mediante el cual se resuelvan los inaceptables rezagos educativos y se creen las condiciones que propicien el futuro bienestar colectivo y la inserción plena de México en el ámbito internacional.

Este proyecto supone una revisión amplia e integral de los objetivos, procesos, instrumentos, estructura y organización de la educación en México, a fin de contar con una educación acorde con las nuevas condiciones y aspiraciones nacionales y que privilegie el aprendizaje y el conocimiento. Demanda la participación sistemática de los individuos, grupos, organizaciones y sectores del país para garantizar su continuidad y el compromiso con el mismo.

Hacer de México un país volcado a la educación implica lograr que la educación sea valorada como un bien público y, en consecuencia, que la sociedad mexicana toda se comprometa con su funcionamiento y progreso. Esto requiere contar con un ambiente propicio para la educación - sus contenidos y procesos, sus actores y organizaciones, sus normas y resultados- y que todos los grupos sociales concurren a facilitarla y asegurarla: el magisterio, los educandos y los padres de

familia, las autoridades institucionales, los sindicatos, las empresas, los medios informativos y las organizaciones culturales, artísticas y deportivas, las organizaciones no gubernamentales y los diferentes órdenes de gobierno.

En concordancia y como resultado de esta visión, el propósito central y prioritario del Plan Nacional de Desarrollo es hacer de la educación el gran proyecto nacional. Lograrlo implica contar con programas, proyectos y acciones que permitan tener:

- Educación para todos

El reto de llevar la educación a todos los mexicanos mediante el sistema educativo formal y de la multiplicación de oportunidades de educación no formal, incluye tomar en cuenta la pluralidad cultural, étnica y lingüística del país para eliminar el rezago en la educación indígena, siempre con respeto a sus culturas.

La población que demanda educación básica no crecerá en los próximos lustros, por lo que el país tiene la oportunidad para, en pocos años, incorporar a la educación preescolar a todos los niños en esa edad; asegurar que completen su educación secundaria todos los niños y jóvenes que hoy están en las aulas; abrir oportunidades en la educación media superior y superior para alcanzar coberturas más próximas a las de nuestros principales socios comerciales.

A pesar del progreso que se alcance con estas acciones, el número de mexicanos sin educación básica es y continuará muy alto. La mayoría de estos mexicanos está, por otro lado, en edad laboral y con necesidades de empleo. En conjunto, representan la parte más numerosa de la población económicamente activa. Proporcionarles educación resulta, por tanto, no sólo un acto de justicia sino de beneficio para el desarrollo nacional.

Es necesario expandir y multiplicar las oportunidades educativas y la diversidad de la oferta para este sector de la sociedad, por medio de la apertura de planteles e instituciones; la creación de alternativas educativas, de capacitación y de adiestramiento; el diseño y establecimiento de procesos ágiles y confiables para reconocer y certificar los conocimientos, las destrezas y las experiencias no escolarizadas; la integración vertical y horizontal del sistema educativo.

•Educación de calidad

Una educación de calidad significa atender el desarrollo de las capacidades y habilidades individuales - en los ámbitos intelectual, artístico, afectivo, social y deportivo -, al mismo tiempo que se fomentan los valores que aseguran una convivencia solidaria y comprometida, se forma a los individuos para la ciudadanía y se les capacita para la competitividad y exigencias del mundo del trabajo. Ello se traduce en el énfasis que estos aspectos reciben en los diferentes niveles de la educación y en los desiguales contextos sociales de los estudiantes, en el balance que se logre entre información y formación, enseñanza y aprendizaje, lo general y lo especializado, lo actual y lo porvenir.

La educación debe vincularse con la producción, proporcionando a los futuros trabajadores y profesionistas una cultura laboral básica que les permita ver el trabajo como un medio de realización humana, de convivencia solidaria y de servicio a la comunidad, a la vez que introducir visiones críticas, constructivas y responsables que transformen los empleos en oportunidades de crecimiento personal.

Una educación de calidad, por tanto, demanda que la estructura, orientación, organización y gestión de los programas educativos, al igual que la naturaleza de sus contenidos, procesos y tecnologías respondan a una combinación explícita y expresa de los aspectos mencionados.

Por otro lado, la calidad de la educación descansa en maestros dedicados, preparados y motivados; en alumnos estimulados y orientados; en instalaciones, materiales y soportes adecuados; en el apoyo de las familias y de una sociedad motivada y participativa.

La calidad, como característica del sistema educativo, se logrará con la diversidad de instituciones y programas educativos en el país que, en un ambiente de libertad y bajo reglas claras y explícitas de calidad, concurren para ofrecer perfiles curriculares, condiciones intelectuales, procesos de instrucción y ambientes humanos atractivos para los mexicanos.

•Educación de vanguardia

La fuerza de la economía, el comercio y las comunicaciones globales impulsan también la globalización de los sistemas educativos de las naciones que aspiran a participar activamente en los foros y los intercambios internacionales. La explosión del conocimiento y el acelerado paso hacia una sociedad y una economía basadas y estructuradas en torno a él, obligan a repensar los propósitos del sistema educativo y a reconsiderar la organización social con miras al aprendizaje y al aprovechamiento del conocimiento por toda la sociedad. El avance y la penetración de las tecnologías lleva a reflexionar no sólo sobre cómo las usamos mejor para educar sino incluso a repensar los procesos y los contenidos mismos de la educación y a considerar cuáles tecnologías incorporar, cuándo y a qué ritmo.

En la medida que se logre elevar el nivel educativo general de la población y reducir las diferencias entre las diferentes regiones y grupos del país, aumentará la demanda de servicios educativos para que la juventud y la fuerza de trabajo mejoren su capacitación; crecerá la presión por formas, mecanismos e instrumentos para el entretenimiento, la instrucción y la preparación, y habrá más oportunidades para cursar estudios superiores y de postgrado. Colectivamente, la sociedad será más creativa y capaz, a la vez que más participativa y humana.

El país requiere, por lo tanto, formar a profesionistas, especialistas e investigadores capaces de crear, innovar y aplicar nuevos conocimientos de tal forma que se traduzcan en beneficio colectivo; requiere, además, el apoyo educativo y tecnológico de las industrias y empresas; servicios y programas formales e informales de educación transmitidos por los medios de comunicación; contar con la infraestructura científica y tecnológica y con los acervos de información digitalizada que permitan a la población estar en contacto con la información y los conocimientos necesarios para su desarrollo.

Lograr que el sistema educativo nacional pase de la situación prevaleciente a la descrita no es sencillo ni puede lograrse en poco tiempo. Una administración federal comprometida no es suficiente, es necesario el esfuerzo sostenido de toda la sociedad. Los cambios deben darse progresiva pero firmemente, con base en programas de trabajo que comprometan a todos los niveles de gobierno y a todos los actores del sistema; es decir, con programas que involucren a toda la población. Iniciar este proceso es el objetivo medular de la acción gubernamental definida en este Plan¹³⁴.

Acrescentar la equidad y la igualdad de oportunidades

Incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades implica utilizar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana.

Estrategias

a]. Avanzar hacia la equidad en la educación

Brindar servicios con calidad uniforme a todos los educandos y asegurar que reciban la atención que requieren para lograr la igualdad de capacidades, sin distinción de condición socioeconómica, lugar de residencia, género, etnia, cultura o capacidad física e intelectual. Hoy, los mexicanos estamos próximos a alcanzar niveles

¹³⁴ Plan Nacional de Desarrollo. Vicente Fox Quesada, Diario Oficial de la Federación

satisfactorios en el acceso universal a las oportunidades educativas, particularmente en el ámbito de la educación obligatoria. Los retos actuales son mejorar e igualar la calidad de los servicios educativos y dar atención diferencial para lograr igualdad de capacidades.

De forma paralela se deberá adecuar la asignación del gasto educativo concentrándolo en las zonas y centros educativos de mayor pobreza para lograr su mejoramiento continuo y, en esa medida, mejorar la eficacia interna y equidad del sistema al asegurar la cobertura de las comunidades indígenas, de los migrantes, de los niños en condición de pobreza y de los desplazados.

El uso pedagógico de las nuevas tecnologías deberá cuidarse en el contexto de un proyecto social y educativo cuyo eje sea la equidad; la posibilidad de hacer más eficaces los aprendizajes vía la tecnología deberá potenciar las capacidades de los profesores y el respeto a las identidades culturales antes que las virtudes prometidas por la tecnología.

b]. Crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres.

Transformar las condiciones de inequidad de género en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, y poner a disposición de las mujeres los medios y recursos para que desarrollen integralmente sus capacidades, contribuyan, tengan acceso, control y disfrute efectivo de los servicios y beneficios del desarrollo del país y decidan en condiciones de equidad en todos los aspectos de la vida nacional.

c]. Incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo. Formular una política incluyente e impulsar la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes mexicanos como actores estratégicos en el desarrollo del país. Esto les permitirá integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse.

d]. Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes.

Crear las condiciones que permitan a los niños desarrollarse en un ambiente emocional y físicamente seguro, garantizándoles bienestar, educación, salud y equidad. Para tal efecto, se elaborará la agenda que servirá de guía para un movimiento nacional a favor de la niñez y se promoverá un consejo para apoyar el desarrollo de infantes y adolescentes.

e]. Desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada.

Brindar a los adultos de edad avanzada mayores retribuciones, asistencia y oportunidades, incluyendo el empleo, que les permitan alcanzar niveles de bienestar acordes con sus necesidades y que valoren su contribución al desarrollo del país.

Fortalecer, enriquecer y ordenar las políticas y programas que atienden a las personas de edad avanzada, mediante la promoción de un Comité Nacional de Atención al Envejecimiento y de comités estatales, con la inclusión de más instituciones gubernamentales y privadas. El propósito es que este grupo de edad se mantenga en el más alto nivel posible de sus capacidades físicas, mentales y sociales. Se pondrá énfasis en la preparación de modelos de participación ciudadana con carácter auto sustentable. Al mismo tiempo, se elaborarán programas de carácter preventivo.

f]. Promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional.

Impulsar y promover la ampliación de la cobertura y una mejoría en las políticas públicas encaminadas a fomentar la integración social de las personas con discapacidad. Con este fin, se fortalecerán los programas institucionales mediante una coordinación intersecretarial que cuente con un sistema de evaluación y seguimiento. Se propondrán modificaciones al marco jurídico y se estimulará la participación de las organizaciones de la sociedad civil mediante la aplicación de proyectos ciudadanos auto sustentables para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos con discapacidad. Asimismo, se elaborará el registro nacional de la población con discapacidad.

g]. Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres.

Apoyar el proceso de desarrollo integral indígena dentro del contexto nacional creando las condiciones para lograr una comunicación e interacción efectiva con diversos sectores de la sociedad, además de establecer programas gubernamentales de gran trascendencia que combatan los problemas estructurales que han obstaculizado o limitado el desarrollo de los pueblos indígenas, con el propósito de mejorar su nivel de vida.

Capacidad e iniciativa

Diagnóstico

En el México actual se observan graves rezagos en los componentes del desarrollo humano de amplios grupos de la población. Persisten altas tasas de analfabetismo absoluto y funcional, insuficiencia de competencias laborales y sociales - conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes -, así como un desconocimiento generalizado sobre las formas de operación de las instituciones estatales, todo lo cual limita el ejercicio efectivo de los derechos civiles de los ciudadanos y la capacidad de iniciativa personal y de toma de decisiones en la vida cotidiana. Esta situación limita la construcción de una nueva cultura para aprovechar las oportunidades que ofrecen los cambios en los ámbitos productivo, laboral, educativo y de capacitación, y también en lo que se refiere al uso eficaz de la ciencia y la tecnología para generar, aplicar, adaptar e innovar el conocimiento.

Los esfuerzos institucionales en materia de educación para adultos, capacitación laboral y educación técnica son aún insuficientes en cuanto a sus estrategias y alcances. Muestra de ello son las dificultades para impartir la capacitación laboral y la educación técnica basada en normas de competencia entre las instituciones públicas y privadas que ofrecen estos servicios.

El dinamismo de los cambios globales plantea a las personas el doble reto de contar con conocimientos, habilidades y destrezas siempre crecientes para insertarse en el mercado laboral, y de continuar su educación y preparación al concluir el paso por el

sistema educativo formal, si han de mantener su valor y pertinencia para competir con éxito en ese mercado. Aprender durante toda la vida se ha convertido en un nuevo paradigma en muchos países. Los mexicanos - hayan concluido o no sus estudios en el pasado- no pueden permanecer pasivos ante los reclamos de un mundo cambiante que, si bien les ofrece posibilidades atractivas de mejoramiento, también los reta a mantenerse permanentemente actualizados en todos sus conocimientos.

No obstante que la oferta de educación media superior y superior está conformada por un gran número de tipos, modalidades e instituciones educativas, estos niveles aparecen como subsistemas educativos muy extensos y complejos, pero poco diversificados. Por otra parte, aunque muchas instituciones han iniciado procesos de transformación en sus programas y esquemas de instrucción, no han logrado, en general, constituir una oferta flexible, diversa y relevante, adecuada a las necesidades de la población joven y adulta que demanda continuar instruyéndose más allá de su educación básica.

El desarrollo científico y tecnológico es un motor de cambio social y progreso económico en el mundo contemporáneo. Sin embargo, la atención que se da en México a la preparación científica y a la introducción, producción y dominio de la tecnología es insuficiente. México ha hecho un esfuerzo para formar un núcleo científico de calidad; sin embargo, sigue siendo reducido el interés del sector privado y de la industria por la generación de conocimiento.

La innovación, resultado de los esfuerzos en materia de investigación y desarrollo experimental, es un factor cada vez más importante para participar con éxito en los mercados nacionales y extranjeros. Aunque el gasto en investigación y desarrollo registró un crecimiento real de 28% entre 1997 y 1999, y como proporción del producto interno bruto pasó de 0.34 a 0.40%, esta cifra es menor que el promedio registrado por los países con los que tenemos más relaciones comerciales. México no ha logrado establecer un verdadero programa para hacer que la ciencia sea parte de la cultura nacional, integrándola en todos los ciclos y aspectos de la educación y logrando que sea incorporada, estimulada y difundida por los sectores privados educativo, productivo y de servicios.

La diversidad cultural y social es una característica que se aprecia cada vez más en todos los países, incluyendo a México. Los avances en los transportes y en las telecomunicaciones han multiplicado los intercambios económicos, sociales, deportivos y culturales. En este contexto, el futuro depara para los individuos y las comunidades el reto de conocer a mayor profundidad sus propias características y raíces culturales, al mismo tiempo que amplíen su concepción y aceptación respecto de culturas diferentes y modos de vida diversos dentro del país y del extranjero.

Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva

Impulsar la consolidación de un sistema educativo nacional que se apoye en la ciencia y la tecnología para ofrecer una educación de calidad y diversificada que fortalezca la capacidad individual al proveer a los estudiantes de conocimientos sólidos, pertinentes y de avanzada y asegurar que posean las destrezas y habilidades que se requieren en el mundo contemporáneo.

El desarrollo de las capacidades personales comprende, además de la formación de competencias, la promoción de condiciones que propicien la iniciativa individual y colectiva para abrir y aprovechar oportunidades.

Este objetivo rector incluye elementos tales como la creación de capital humano, la extensión de nuevas formas de acceso a la información, el estímulo para la auto superación y la autogestión y el apoyo a las iniciativas de los particulares para el mejoramiento de los individuos y las familias.

Estrategias

a]. Ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo.

Dar una alta prioridad en las políticas sectoriales a la capacitación y educación para la vida y el trabajo de los adultos. Es indispensable que las personas que carecieron

de oportunidades de estudio o que en la infancia y juventud no lograron culminar la educación básica, encuentren opciones formativas adecuadas a sus necesidades. Este ámbito debe abarcar a los grupos de la población en rezago y extenderse a otros grupos sociales.

Impulsar, por medio del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo, que los instrumentos e instituciones que atienden la educación y la capacitación de los adultos se articulen hasta conformar un sistema nacional que ofrezca opciones para la educación durante toda la vida y para la capacitación, con base en el apoyo de las tecnologías modernas de información, aprendizaje y comunicación; que cuente con los instrumentos para facilitar a todos el tránsito entre los mundos del trabajo y la educación formal, y que reconozca los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos en uno o en otro.

b]. Diversificar y flexibilizar las ofertas de la educación media superior y superior a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto de las necesidades individuales y los requerimientos laborales.

Las instituciones de estos niveles deberán asumir como prioridad la transformación de sus procesos pedagógicos, tanto en el ámbito de los métodos y medios como en el de los contenidos, de forma que todos sus estudiantes construyan aprendizajes centrados en el desarrollo de estrategias de pensamiento, de acceso, interpretación, organización y utilización responsable de la información y de trabajo cooperativo que los oriente hacia la adquisición de capacidades de iniciativa e innovación.

Estos elementos, independientemente de las diferentes finalidades de las instituciones, deberán ser objeto de su trabajo cotidiano, pero requerirán la revisión de las prácticas docentes, someter la gestión escolar a los objetivos del aprendizaje y ofrecer un currículo equilibrado y suficientemente diversificado para que abra múltiples opciones que le posibiliten a todo estudiante la flexibilidad en el tránsito entre horarios, programas y espacios educativos.

c]. Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar el desarrollo de los recursos humanos de alta calificación.

Introducir los conocimientos científicos y tecnológicos en los distintos órdenes de la actividad nacional, formando para ello recursos humanos con crecientes niveles de calificación educativa y profesional.

Crear y desarrollar mecanismos e incentivos que propicien la contribución del sector privado al desarrollo científico y a la cultura de innovación del país. Fomentar proyectos multisectoriales y multiinstitucionales en los que participen las instituciones educativas, las empresas y las industrias.

d]. Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en el área de la agroindustria.

Establecer mecanismos ágiles y emprender acciones de apoyo a la transferencia de tecnología para hacer llegar las innovaciones validadas a los agentes de cambio y productores agrícolas, pecuarios, forestales y agroindustriales, de acuerdo con sus necesidades y demandas, para aumentar su competitividad y eficiencia.

Ampliar la cobertura educativa formal y no formal, así como la transferencia tecnológica apropiada dirigida principalmente al sector rural y a las zonas marginadas.

e]. Apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas.

Para fortalecer las economías regionales se impulsará la integración de los habitantes de comunidades de alta y muy alta marginación en pequeñas sociedades productivas que cuenten con el respaldo solidario de los gobiernos estatales y municipales.

f]. Fomentar en la población el creciente conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en las diferentes regiones de México y en otros países.

Promover entre los mexicanos de todas las edades el conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en las diferentes regiones de México y en otros países, como un elemento esencial en su formación, para que participen activa e integralmente en las transformaciones económicas y laborales, sociales y culturales.

Para lograrlo, se promoverán programas interinstitucionales que incorporen los diferentes elementos necesarios, en materia educativa, cultural, científica, tecnológica y turística, entre otras¹³⁵.

4.5 LA CRISIS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.

Pensar en educación en general, y no sólo en educación superior, implica tener presente las limitaciones económicas y los problemas sociales y políticos que enfrenta México: una deuda externa asfixiante, dependencia del capital extranjero, apertura al comercio de productos que ponen en peligro a la industria nacional, desempleo creciente, entre otras cosas.

Dentro de este contexto la educación en nuestro país refleja las características y contradicciones del sistema socio político, cuya resultante es la preparación de egresados que no satisfacen las exigencias del desarrollo científico y tecnológico, pues la gran mayoría de ellos han sido formados para que no produzcan conocimientos, sino más bien los apliquen y respondan al requerimientos de los grupos que tienen el poder económico y político.

La educación ser debe un instrumento para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población; la formación de los profesionistas debe orientarse a la formulación de un proyecto de sociedad en el que se tienda a la eliminación de la explotación, es decir, la universidad debe tender a la formulación de una conciencia crítica, la preparación para el ejercicio de la libertad, debe rescatar el sentido humanista para la gestación del hombre nuevo, en contra posición de la creación de "técnicos" y de hombres dóciles al servicio de las clases dominantes del sistema social.

¹³⁵ Plan Nacional de Desarrollo, Vicente Fox Quesada: Op. Cit.

En la crisis de la educación superior, el factor principal según Coombs¹³⁶ es la disparidad, que es una distorsión entre los sistemas educativos y su medio ambiente.

Esta disparidad tiene las siguientes razones.

1.- Fuerte incremento en las aspiraciones populares en materia educativa.

Para Eduardo Muñoz¹³⁷, estas aspiraciones son crecientes debido a que en los países subdesarrollados la educación tiene un "valor simbólico que implica un estatus, es un artículo de consumo para viejas élites".

2.- Escasez de recursos, a las universidades, por lo cual no pueden responder a las nuevas demandas.

3.- Inercia en la universidad a las nuevas necesidades externas.

4.- Inercia de la propia sociedad, para utilizar la educación y el poder que la misma para acrecentar el desarrollo nacional.

Otro de los factores de la crisis de la educación superior lo es la asignación institucional que Eduardo Núñez la explica como: "las diferentes instituciones y grupos institucionales experimentan los cambios inherentes al desarrollo económico, cualquiera que sea, con diferente velocidad, de suerte que llegan a coexistir instituciones propias de distintas fases o etapas..."¹³⁸

Es decir, la asignación es la razón de la disparidad y se refiere al caso de la universidad que ha quedado desfasada frente a los requerimientos y necesidades de la sociedad en la cual se encuentra.

¹³⁶ Coombs, Phillip. *La Crisis mundial de la educación*, Ed. Peninsula, Barcelona, 1973, p. 10 y 11

¹³⁷ Muñoz, Eduardo. *La sincronía institucional, económica, educación algunas consecuencias en las actitudes frente a la educación*. Anales, FLACSO; Santiago, 1964.

¹³⁸ Op. Cit., p 13

Para Darcy Ribeiro¹³⁹ la crisis a que se enfrentan las universidades se presenta como coyuntural, política, estructural, intelectual e ideológica. A continuación se definen estos conceptos.

a) Coyuntural: deriva del impacto de piezas transformadoras que afectan a todas las universidades del mundo, como efecto de la transición de base industrial a un nuevo tipo de civilización.

b) Política: ya que las universidades están insertas en estructuras sociales conflictivas, viéndose sujetas a expectativas de sectores conservadores o revolucionarios.

c) Estructural: los problemas que tiene la universidad son tan graves que sólo con reformas es posible solucionarlas, y estas reformas esenciales son: ampliar matrículas y elevar la calidad de enseñanza.

d) Intelectuales: Representados por el desafío de estudiar mejor a la propia universidad, a fin de conocer las condiciones a que está sujeta y, los requisitos de su transformación.

e) Ideológica: Quien participa de la universidad se divide en torno al papel que ella debe cumplir: la de agencia del poder instituido o motor del cambio de la sociedad global.

Sin embargo, la proliferación de instituciones que son escuelas de bajo costo operativo, ineficaces para producir el tipo de profesional adecuado al proceso de desarrollo e incapaces de interpretar problemas de la región, es otro de los factores de la crisis de la educación superior.

Otro factor en la crisis de la educación superior, se presenta ante la interpretación de que el financiamiento de la universidad a través del Estado se traduce en una interferencia para la auto regulación de la universidad y de los universitarios, teniendo esto parte de razón ya que se ha permitido que en la

¹³⁹ Darcy, Ribeiro, *La universidad y el desarrollo social, élites y desarrollo en América Latina*, Ed. Paidós, Buenos Aires 1967, p. 14

asignación del presupuesto anual a las instituciones de educación superior estén presentes los vaivenes político de la clase política en el poder; por lo cual es una demanda inminente la de que el Estado establezca una tasa fija para el desarrollo y mantenimiento de las instituciones de educación superior.

Respecto al problema financiero se puede observar que el crecimiento de la población y matrículas estudiantiles no se ha visto acompañado por los aumentos en la asignación de fondos a las instituciones de educación superior; por lo cual el financiamiento adquiere un carácter de obstáculo para llevara cabo los planes y proyectos que darán cumplimiento a los objetivos de la educación superior.

Sin embargo si se acepta que el talón de Aquiles de la globalización ha sido la polarización de la sociedad y el grado creciente de la población excluida del desarrollo, podemos concluir que la educación es el único medio de desarrollo de la sociedad y el país en su conjunto, ya que ésta es una inversión que reeditúa en el avance y equidad social.

CONCLUSIONES

Para un país con las carencias de México, con bajo nivel medio de escolaridad, una amplia zona social de pobreza, una desigualdad social, el tema del financiamiento de la educación superior pública, es complejo y el responder a esta demanda le corresponde al Estado de acuerdo a las siguientes consideraciones:

PRIMERA.- La educación superior tiene rendimientos públicos, esto es, que sus beneficios recaen en parte de la sociedad, por lo que se justifica que el Estado la sostenga.

SEGUNDA.- Todos los organismos descentralizados y autónomos son parte del Estado, por lo cual en plena concordancia con el texto del Artículo Tercero Constitucional toda la educación que imparta el Estado, incluyendo la educación superior deberá ser gratuita.

TERCERA.- Sólo es posible hablar de equidad educativa si el acceso a la educación superior es plenamente garantizado a través de su gratuidad.

CUARTA.- Sin fundamento alguno, los organismos financieros internacionales han propagado por todo el mundo la idea de que la educación de alta calidad exige recursos crecientes y que los gobiernos están imposibilitados para satisfacer estas necesidades, por lo tanto se insiste en que las instituciones educativas de nivel superior, deben buscar fuentes de financiamiento y una de ellas es cobrarles a los estudiantes. Sin embargo, hablar de cuotas como medio de financiamiento de las instituciones de educación superior no responde a las necesidades de éstas, toda vez que el monto que se recavarían por este concepto no resolvería los problemas financieros de las instituciones para su subsistencia, además el argumento a favor de las cuotas en razón de que éstas harían pagar a los ricos y beneficiaría a los pobres con un sistema de becas, deviene en una inequidad, pues de esta manera el rico podría seguir estudiando con cualquier promedio mientras que el estudiante

pobre requerirá de un promedio para seguir sus estudios, además el rico tendría mayores beneficios no por el promedio de calificaciones sino por el conjunto de relaciones sociales que le permitiría el acceso a mejores lugares y puestos de trabajo. Con esta propuesta lo único que sucede es que se traslada la inequidad a la competencia por las oportunidades ya que ésta se da entre desiguales, que lo son por motivos socioeconómicos previos, con el agravante que se disfraza de igualdad.

QUINTA.- Para justificar el cobro por la educación pública superior también se argumenta que los estudiantes son beneficiarios de la educación y que tienen que pagar por ello, sin embargo la educación pública no constituye un lucro personal, sino un beneficio de la sociedad. Máxime que ni del texto del Artículo Tercero Constitucional ni de las leyes orgánicas de las Instituciones de Educación Superior se aprecia que la finalidad de la educación es dar armas al estudiante para hacerse rico, por el contrario se afirma que la educación pública se establece para el beneficio de la sociedad.

SEXTA.- El financiamiento de la educación superior tiene que atender necesariamente a la educación, ya que si no lo hace la política financiera será la vía para el comercio, en la educación no es válida la "ley de la oferta y la demanda" por que se daría origen al egoísmo e irresponsabilidad y la educación exige responsabilidad social.

SÉPTIMA.- La educación es un bien social, y por lo tanto de carácter público, al que se tiene derecho y por lo tanto es exigible. No es equiparable con otros bienes sociales de carácter consumible que están asociados a otros derechos; tal sería el caso de las medicinas asociadas al derecho a la salud, o el de los alimentos asociados al derecho a la alimentación. En estos casos, no se demanda su provisión y el papel del Estado es sólo garante de ellos. La educación es un bien de otras características: es humanizante, liberador e impulsor del desarrollo. Además la educación está vinculada al pacto social y a la trayectoria histórica de la nación, por eso su exigibilidad como derecho es irrenunciable.

OCTAVA.- Dado que la educación superior es un bien público al que se tiene derecho y no sólo una oportunidad que se ofrece a quien puede aprovecharla, su costo deberá ser sufragado por el capital público de la sociedad, es decir, por el erario con una visión de igualdad para los estudiantes, debiéndose establecer un porcentaje fijo del Producto Interno Bruto para la satisfacción de ésta, sin que intervengan los vaivenes políticos para su determinación.

NOVENA.- Una de las raíces de la inequidad social es la inequidad de las aportaciones para la formación de fondos fiscales ya que, en términos generales, se cobran impuestos iguales a ciudadanos con ingresos desiguales. Aquí la igualdad resulta inequitativa, es necesaria una voluntad política firme para evitar la evasión fiscal; asegurada la equidad en la formación de fondos fiscales, se podrá aplicar la gratuidad en la educación superior. Esta gratuidad de la educación superior, tendría que ir acompañada de una ampliación de la cobertura, estableciendo medidas académicas que los candidatos cumplen con los requerimientos para cursar éste nivel educativo, y en caso de que sea necesario, estableciendo mecanismos de compensación académica que permitan a los alumnos superar las deficiencias.

En resumen, el financiamiento de la educación superior está íntimamente ligado a la capacidad del Estado de organizar un régimen tributario equitativo, progresivo y eficiente, basado en su correcta administración.

BIBLIOGRAFIA

ABOITES, AGULAR VICENTE: *VIENTOS DEL NORTE: T. L. C. Y PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO*, EDITORIAL PLAZA Y VALDEZ, U. A. M. MEXICO 1997.

ACOSTA, ROMERO MIGUEL: *TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO*, EDITORIAL PORRÚA S. A. , MÉXICO 1990.

ALVEAR, ACEVEDO CARLOS: *LA EDUCACIÓN Y LA LEY: LEGISLACIÓN EN MATERIA EDUCATIVA DEL MEXICO INDEPENDIENTE*, EDITORIAL JUS S. A., MEXICO 1963.

BLANQUEZ, FRAILE AGUSTÍN: *DICCIONARIO LATINO-ESPAÑOL, VOL. I, 4ª ED.* RAMÓN SOPENA S. A., BARCELONA ESPAÑA 1961.

ARROYO, HERRERA JUAN FRANCISCO: *LEGISLACIÓN EDUCATIVA (COMENTADA)*, EDITORIAL PORRÚA MEXICO 1998.

CAMPOS, ENRIQUEZ RAFAEL (COMPILADOR): *ANTOLOGÍA DE PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, TOMO I*, DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL, MEXICO 1991.

CISNEROS, FARIAS GERMAN: *EL ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL: ANALISIS HISTORICO, JURIDICO Y PEDAGOGICO*, EDITORIAL TRILLAS MEXICO 1970.

CISNEROS, FARIAS GERMAN: *LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY*, EDITORIAL TRILLAS, MEXICO 2000.

COOMBS, PHILLIP: *LA CRISIS MUNDIAL DE LA EDUCACIÓN*, EDITORIAL PENÍNSULA, BARCELONA ESPAÑA 1973.

CORDERA, CAMPOS RAFAEL, PANTOJA MORAL DAVID (COORDINADORES): *POLITICAS DE FINANCIAMIENTO A LA EDUCACION SUPERIOR EN MÉXICO*, 1º EDICION 1995, MEXICO. EDITORIAL CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA UNIVERSIDAD, U. N. A. M. Y MIGUEL ANGEL PORRÚA GRUPO EDITORIAL.

CORTIÑAS, PELAEZ LEÓN: *INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO I*, EDITORILA PORRÚA S. A. , MÉXICO 1992.

DARCY, RIBEIRO: *LA UNIVERSIDAD Y EL DESARROLLO SOCIAL, ÉLITES Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA*, EDITORIAL PAIDOS, BUENOS AIRES ARGENTINA 1967.

DELGADILLO, GUTIÉRREZ LUIS HUMBERTO: *ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*, EDITORIAL LIMUSA NORIEGA, MÉXICO.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO: *MÉXICO ATRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES*, XLVI LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, MÉXICO 1967.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO: *MÉXICO ATRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES*, 4ª LV LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS. LOS COMENTARIOS ESTUVIERON A CARGO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U. N. A. M. , EDITA MIGUEL PORRÚA LIBRERO, MÉXICO 1994.

DICCIONARIO DE LAS CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN, 1ª EDICIÓN 1983, 3ª REIMPR. 1998, EDITOR ANTERIOR NUTESA, 1ª ED. EDITORIAL AGUILAR EDITOR S. A. DE C. V., MÉXICO 1990.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, INSTITUTO DE CIENCIAS JURÍDICAS DE LA U. N. A. M., EDIT. PORRÚA S. A. Y U. N. A. M., MÉXICO 1994.

DICCIONARIO DE LA REAL LENGUA ESPAÑOLA 19ª EDICIÓN, ESPASA CALPE S. A. , MADRID ESPAÑA, 1970.

FABIAN, H. GILBERTO: *DERECHO EDUCACIONAL COMPARADO*, EDITORIAL BIBLIOGRAFICA COLOMBIANA LTDA 1963, BOGOTA 1963.

FRAGA, GABINO: *DERECHO ADMINISTRATIVO*, EDITORIAL PORRÚA S.A., MEXICO 1960.

GARCÍA, LAGUARDIA JORGE MARIO: *LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA DE AMERICA LATINA*, U. N. A. M. MEXICO 1996.

GONZALEZ, AVELAR MIGUEL: *LEGISLACIÓN MEXICANA DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR*, U. N. A. M. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, MEXICO 1969, PP 613

LARROYO, FRANCISCO: *DICCIONARIO PORRÚA DE PEDAGOGÍA Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN*, 1ª ED., EDITORIAL PORRÚA S. A., MÉXICO D. F. 1982.

MARTÍNEZ, CABAÑAS GUSTAVO: *LA ADMINSTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL DE MÉXICO*, EDITA INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINSTRACIÓN PÚBLICA A. C., MÉXICO 1992 2ª EDICIÓN.

MELGAR, ADALID MARIO: *EDUCACIÓN SUPERIOR, PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN*, EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1994.

MELGAR, ADALID MARIO: *LA MODERNIZACIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, REFORMAS CONSTITUCIONALES 1990-1993*, 1ª ED. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U. N. A. M., MEXICO 1994.

MUÑOZ, EDUARDO. LA SINCRONÍA INSTITUCIONAL ECONÓMICA, EDUCACIÓN, ALGUNAS CONSECUENCIAS EN LAS ACTIVIDADES FRENTE A LA EDUCACIÓN, ANALES FLACSO, SANTIAGO 1964.

NEWMAN, ALLARD RAÚL: *BASES FUNDAMENTALES DE LA REFORMA UNIVERSITARIA: EL CASO DE CHILE*, DESLINDE NO. 4, U. N. A. M., MÉXICO 1974.

NÚÑEZ, ESTRADA HÉCTOR: *CIEN DÍAS DEL GOBIERNO ZEDILLISTA*, EDITORIAL PAC S. A. DE C. V., MÉXICO 1995.

PINTO, MAZAL JORGE: *LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA*, U. N. A. M., MEXICO 1974.

RADBRUCH, GUSTAVO: *EL FIN DEL DERECHO. BIEN COMÚN, JUSTICIA, SEGURIDAD*, TRADUCCIÓN DE DANIEL KURI BREÑA, IMPRENTA UNIVERSITARIA 3ª EDICIÓN, MÉXICO 1960.

SANCHEZ, VAZQUEZ: *DERECHO Y EDUCACIÓN*, EDITORIAL PORRÚA S. A. MEXICO 1998.

SERRA, ROJAS ANDRES: *DERECHO ADMINISTRATIVO*, EDITORIAL PORRÚA S. A, MÉXICO 1959, PP871.

TENA, RAMIREZ FELIPE: *DERECHO CONSTITUCIONALMEXICANO*, 12ª ED., EDITORIAL PORRÚA S. A. MEXICO 1973.

TENA, RAMIREZ FELIPE (RECOPILADOR): *LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1800-1976*. 7º EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA S. A. MEXICO 1976.

VALADEZ, DIEGO: *DERECHO DE LA EDUCACIÓN*, EDITA U. N. A. M., MEXICO 1981.

ZARCO, FRANCISCO: *HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE (1856-1857)*, TOMO II, MÉXICO .

BIBLIOGRAFÍA JURÍDICA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDIT. PORRÚA S. A., MÉXICO D. F. 1992.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDIT. LIMUSA S. A. DE C. V. , MÉXICO D. F. 2003.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EDICIONES FISCALES ISEF S. A., MÉXICO 2003.

LEY DE PROFESIONES

LEY PARA LA COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE DICIEMBRE DE 1978.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, PODER EJECUTIVO FEDERAL 1ª ED. EDITA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, SUBSECRETARÍA DE PALNEACIÓN DEL DESARROLLO, MÉXICO D. F. ,1983.

PROGRAMA PARA LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA, PODER EJECUTIVO FEDERAL, EDITA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, MÉXICO D. F. ,1989.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, PODER EJECUTIVO FEDERAL, MÉXICO D. F. ,2000.

REGALMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

TRATADO DE LIBRE COMERCIO, TEXTO OFICIAL, MÉXICO EDITA PORRÚA Y SECRETARÍA D ECOMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL, MÉXICO 1993.