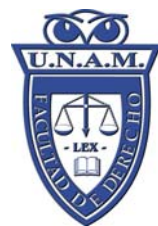




*UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO*



FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

LA EDUCACIÓN COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA
ECONÓMICA

T E S I S



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.

S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GERARDO ESTRADA ALVARADO

ASESOR: DRA. MARGARITA FUCHS BOBADILLA

FEBRERO 2005

A MI MADRE, por enseñarme a vivir con valor y alegría.

A MI PADRE, gracias.

A MI HERMANO, por un mejor futuro.

*“La Educación como Instrumento de Política
Económica”*

Índice

Introducción	I
Capítulo Uno. Marco Teórico	
Introducción	1
1.1 Derecho	2
1.1.1 Definición del vocablo Derecho	2
1.1.2 Fines del Derecho	6
1.1.3 Fines del Derecho y Derecho a la Educación	10
1.2 Derechos Humanos y Garantías Individuales	12
1.2.1 Concepto de Derechos Humanos	12
1.2.2 Características de los Derechos Humanos	16
1.2.3 Clasificación de los Derechos Humanos	16
1.2.4 Concepto de Garantía Individual	26
1.2.5 Diferencia entre los Derechos Humanos y las Garantías Individuales	29
1.3 Derecho y Educación	30
1.4 La Educación, ¿Garantía Individual o Derecho Humano?	33
1.5 Economía	37
1.5.1 Generalidades	37
1.5.2 Economía Política	37
1.6 Educación	41
1.6.1 Definición del vocablo Educación	42

1.6.2 Pedagogía	45
1.6.3 Fines de la Educación	50
1.7 Las Relaciones entre el Derecho, la Economía y la Educación	52

Capítulo Dos. Aspectos Históricos de la Política Económica y la Educación

Introducción	57
2.1 De la Época Prehispánica al Siglo XX	57
2.2 De la Revolución a la Era del Desarrollo Estabilizador	64
2.3 La Era del Desarrollo Estabilizador	72
2.4 Los Gobiernos de la Crisis	76

Capítulo Tres. El Sistema Social

3. El Sistema Social y los Subsistemas	84
3.1 El Sistema Social Mexicano	88
3.1.1 La Federación	95
3.1.2 El Sistema Federal y la Educación	101
3.2 El Subsistema Jurídico Mexicano en Materia Educativa	108
3.3 El Subsistema Económico Mexicano	119
3.4 El Subsistema Político Mexicano	136
3.5 La Educación y el México de Hoy	142

Capítulo Cuatro. La Educación y la Política Económica

4.1 Apreciaciones Iniciales	150
-----------------------------	-----

4.2 La Educación como Inversión Social	152
4.3 La Educación como Directriz en la Política Económica	157
4.4 El primer paso hacia la nueva Política Económica	159
4.5 Nuestras Propuestas	164
4.5.1 Propuestas en Materia Educativa	164
4.5.2 Financiamiento de la Educación	169
4.5.3 La Educación Superior	174
4.5.4 Propuestas en Materia Económica	178
4.5.4.1 La Productividad como un criterio para el Desarrollo Económico	178
4.5.4.2 El Crecimiento Económico como un medio para alcanzar el Derecho al Desarrollo	181
4.5.4.2 Las Empresas Públicas como parte integral de la Economía Nacional	187
4.5.5 Propuestas en Materia Jurídica	188
4.5.6 Propuestas en Materia Política	209
Conclusiones	212
Bibliografía	215
Apéndice Uno	222
Apéndice Dos	224

Introducción

Las economías de los países del mundo se encuentran inmersas en una serie de procesos complejos que en muchos de los casos no permiten un crecimiento que beneficie a todos los integrantes de la colectividad. Las diversas causas que motivan esta situación, propician estudios que pretenden establecer una solución efectiva a los problemas económicos; de dichos estudios se derivan medidas que, cuando son implantadas por el gobierno, constituyen su política económica.

En nuestro país, la política económica no ha optimizado los recursos materiales y humanos al máximo; por tal razón, las medidas adoptadas no han originado una verdadera solución a nuestros problemas.

Resulta indispensable para corregir los problemas económicos nacionales, la implantación de una política económica que considere a la educación como el eje central de sus acciones, ya que, al formar integralmente a los miembros de la colectividad, fomenta las innovaciones tecnológicas y científicas, como resultado de los conocimientos adquiridos y aplicados en las áreas productivas. Además, la participación en la economía de los sectores público y privado, permite fomentar nuevos proyectos productivos que hagan frente a los problemas económicos. Este enfoque obliga a proporcionar una formación integral del factor humano, lo que nos permite afirmar que la educación es el eje que se requiere.

El presente trabajo establece que la base para una política económica nacional debe centrarse en la educación, en su sentido más amplio. A través de los capítulos que integran este documento, señalamos que existe poca vinculación entre el sector educativo, el productivo y el gobierno. Asimismo, proponemos que la educación sea el vínculo entre dichos sectores a efecto de imprimir dinamismo a la economía nacional y, con estas medidas, generar una nueva política que

solucione problemas concretos, tales como el desempleo, la falta de desarrollo en investigación y tecnología y la inversión.

Nuestro trabajo se apoya en el método empírico y el método histórico. Conforme al primero, se analiza el sistema social mexicano y los subsistemas jurídico, político y económico a efecto de comprender su integración, características y particularidades; con el segundo, se conoce la evolución de las condiciones sociales en nuestro país, así como la estadística que nos aporta datos cuantitativos relativos a los niveles educativos y desempleo.

Para la elaboración de nuestro trabajo, partimos de las hipótesis que a continuación mencionamos:

- I. Si las políticas económicas aplicadas en nuestro país carecen de continuidad, entonces, debe implantarse una política económica que se caracterice por ser continua y beneficie a la colectividad.
- II. Si la aplicación de una nueva política económica requiere de un eje central que aporte beneficios a la totalidad del sistema social mexicano, entonces, la educación puede ser la base de ella.

Nuestro trabajo está integrado por cuatro capítulos, con la siguiente estructura.

En el Capítulo Uno, intitulado “Marco Teórico”, analizamos los elementos teóricos que vinculan a las ciencias económica y jurídica, así como la importancia que tiene la educación para el desarrollo integral del ser humano y su participación en la consecución del derecho al desarrollo. El tratamiento del tema incluye conceptos como el derecho y sus fines, derechos humanos, garantías individuales, aspectos relacionados con el derecho económico y social, economía, política económica, educación y sus fines, así como las relaciones existentes entre el

derecho, la economía y la educación. Este capítulo establece las bases teóricas que permiten la comprensión de un sistema social como el nuestro.

El Capítulo Dos: “Aspectos Históricos de la Política Económica y la Educación”, proporciona una visión de la economía mexicana desde la época colonial hasta nuestros días. De igual manera, realizamos un estudio detallado de la evolución de las técnicas aplicadas al proceso educativo en México y su impacto en la sociedad. Del análisis histórico, obtenemos los elementos necesarios para determinar qué tipos y formas se han adoptado en materia de política económica en nuestro país, así como la existencia o ausencia de continuidad en su aplicación.

En el Capítulo Tres: “El Sistema Social”, realizamos un estudio del sistema social mexicano y de sus respectivos subsistemas. Asimismo, describimos las formas en que las relaciones interpersonales se ven afectadas por las condiciones políticas, económicas y jurídicas y sus repercusiones en la totalidad del sistema. El desarrollo de este capítulo, comprende la definición de los conceptos: sistema social, subsistemas económico, jurídico y político; posteriormente, describimos el sistema social mexicano y algunos aspectos cuantitativos característicos de nuestro país. Además, realizamos un estudio del subsistema jurídico mexicano, principalmente en lo correspondiente al sector educativo, del subsistema económico y del subsistema político.

El Capítulo Cuatro, y último, denominado “La Educación y la Política Económica”, presenta una serie de aportaciones propias que toman en cuenta los rasgos característicos de nuestro país, destacando el aspecto social que el derecho y la economía deben presentar. También, se considera la necesidad de vincular a los sectores productivos con la investigación y la inversión, privilegiando en todo momento a la educación como directriz en la formación de una política económica en donde la participación del Estado sea incluyente, mediante la utilización de la empresa pública regida con nuevos parámetros de productividad y

calidad que permitan una nueva configuración en la relación empleo, inversión e investigación, así como una nueva vinculación entre los sectores público y privado.

El presente trabajo tiene como objetivo ofrecer una contribución a la problemática económica, jurídica y social que nuestro país vive. Presenta aportaciones que consideran retomar el sentido humanista que las ciencias sociales han buscado imprimir cuando se traducen en políticas económicas que buscan el beneficio de una sociedad como la nuestra.

Capítulo Uno.

Marco teórico.

Introducción

La sociedad es un complejo conjunto de interacciones humanas que se encuentran reguladas por el derecho, de tal forma que la libertad individual se limita en beneficio de un mejor desarrollo de la colectividad. Por lo que el grupo social no deberá actuar sin sentido de orientación, sino que debe establecer metas concretas de desarrollo que le permitan un posicionamiento dentro del ámbito nacional –al elevar el nivel de vida de cada uno de los miembros; en este caso, de cada mexicano-, así como en el ámbito internacional –en nuestro caso, podemos considerar la transición de un país tercermundista a una nación de primer mundo-. Pero, para tal efecto, es necesario establecer un conjunto de relaciones sistemáticas que permitan alcanzar las metas colectivas previamente establecidas. Asimismo, consideramos que las relaciones que permitirán establecer nuevos parámetros para la creación de las nuevas políticas económicas, se deberán establecer entre el derecho, la economía y la educación.

Para comprender las relaciones existentes entre el derecho, la economía y la educación, es menester explicar previamente dichos conceptos.

En principio, encontramos que las tres disciplinas forman parte de las ciencias sociales, que a su vez integran a las ciencias empíricas o factuales; y, como tales, “no sólo pretenden describir un fenómeno, unos hechos, unos comportamientos, sino también, y sobre todo, “explicar” o entender su mismo

acaecer... en forma definitiva y predominantemente el **porqué** de los fenómenos que investiga.”¹

Resulta, entonces, necesario formular algunas consideraciones sobre las disciplinas que nos guiarán durante el desarrollo del presente trabajo.

1.1 Derecho

1.1.1 Definición del vocablo Derecho.

El Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano establece que:

“Etimología. La palabra “derecho” proviene del latín *directum*, el cual deriva de *dirigere* (“enderezar”, “dirigir”, “encaminar”); a su vez de *regere, rexi, rectum* (“conducir”, “guiar”, “conducir rectamente, bien”). Por extraño que parezca, “derecho” no descende de una palabra latina de morfología semejante e igual significado. La palabra latina que corresponde a “derecho” (o a sus equivalentes en las lenguas modernas) es *jus* de antigua raíz indoiránica.

“Derecho pertenece a una familia de palabras (de diferentes lenguajes) que se remontan a la raíz indoeuropea *rj*, la cual significa “guiar”, “conducir.”²

Esta definición coincide con la opinión del gran jurista Eduardo García Máynez, quien señala la existencia de una gran cantidad de definiciones que pretenden explicar qué es el derecho, considerando que “... los autores que lo abordan no han conseguido ponerse de acuerdo ni en el género próximo ni en la diferencia específica del concepto, lo que explica el número increíble de definiciones...”³.

¹ CUADRADO ROURA, Juan R., *Introducción a la Política Económica*, Mc Graw Hill, España, 1995, pp. 6-7.

² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. D-H, Primera edición, Porrúa, México, 2000, p.1094.

³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 25ª ed., Porrúa, México, 1975, p. 3.

García Máynez, al definir al derecho, inicia disertando acerca del contenido objetivo del derecho, es decir, de la norma jurídica, a la cual atribuye características que constituyen los rasgos distintivos del derecho en general, las que son, a saber: la bilateralidad, característica por la cual las normas jurídicas “imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones”⁴. Es decir, en virtud de la bilateralidad de la norma, encontramos un sujeto jurídicamente obligado al cumplimiento de una determinada conducta, y frente a él podemos observar a otra persona facultada para exigir el cumplimiento de dicha conducta, aun en contra de la voluntad del sujeto obligado.

La conducta que debe observar el sujeto obligado se manifiesta dentro de la colectividad. En otras palabras, la norma jurídica atiende a la conducta del ser humano sólo cuando ha de trascender a la colectividad, lo cual constituye una característica propia de la norma jurídica, denominada exterioridad.

La tercera característica que distingue el autor citado, es la coercibilidad. A la cual define como: “la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado”⁵. Es decir, la norma jurídica se distingue por la posibilidad de utilizar medios coactivos para exigir el cumplimiento de determinada conducta al sujeto obligado, independientemente de la existencia de una sanción para tal incumplimiento.

La norma jurídica es heterónoma, la heteronomía significa que la norma existe y tiene su origen con independencia de la voluntad del obligado, porque emana de la voluntad de un sujeto diferente; a la par que “[posee] una pretensión de validez absoluta, independiente de la opinión de los destinatarios”⁶.

Por otra parte, el maestro Eduardo García Máynez analiza algunas acepciones del vocablo “derecho”, a saber:

⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁶ *Ibid.*, p. 23.

Derecho Objetivo y Subjetivo: Se entiende como un conjunto de normas o preceptos imperativo-atributivos, es decir, la bilateralidad. Esta característica nos permite distinguir al derecho objetivo como el conjunto de normas que regulan la conducta externa del hombre; mientras que al derecho subjetivo lo podemos entender como una función del derecho objetivo a través de la cual se otorga una autorización o facultad al pretensor para exigir el cumplimiento de una determinada conducta y que se deriva de la norma.

Derecho Vigente y Positivo: El jurista García Máynez, al dilucidar sobre el concepto de derecho vigente, dice que:

“Llamamos orden jurídico vigente al conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias. El derecho vigente está integrado tanto por las reglas de origen consuetudinario que el poder público reconoce, como por los preceptos que formula (...) De acuerdo con nuestra Constitución, por ejemplo, son preceptos jurídicos y, por ende, repútanse obligatorios, los aprobados por ambas Cámaras, sancionados por el Ejecutivo y publicados en el Diario Oficial, (...) El orden vigente no sólo está integrado por las normas legales y las consuetudinarias que el poder público reconoce y aplica. A él pertenecen asimismo los preceptos de carácter genérico que integran la jurisprudencia obligatoria y las normas individualizadas...”⁷

Suele utilizarse como sinónimos las acepciones de derecho vigente y derecho positivo, lo cual resulta incorrecto. En virtud de que la vigencia se encuentra sujeta a supuestos puramente formales en tanto que el derecho positivo hace referencia a la observancia de un determinado precepto, vigente o no.

García Máynez, al abordar este tema, expresa que existen casos en los que la norma jurídica vigente llega a carecer de eficacia. Tal situación se crea cuando existe un precepto jurídico aislado. En este punto, el autor citado, realiza una acotación de suma importancia, al decir que la “separación entre positividad y

⁷ Ibid., p. 37.

validez formal no puede admitirse en relación con todo un sistema jurídico (...) [El] Derecho vigente es el políticamente reconocido (...) que el Estado crea o aplica por medio de sus órganos”.⁸

El maestro Luis Recasens Siches define al derecho como “una obra humana con forma de normatividad impositiva inexorable, para satisfacer unas necesidades sociales, de acuerdo con las exigencias de unos valores, y que obtiene eficacia en la realidad colectiva.”⁹ Esta definición nos permite observar que el derecho se origina a través de las relaciones interpersonales en las que se busca solventar necesidades comunes. Y, mediante el establecimiento de los valores aceptados por la sociedad, las normas jurídicas orientan dichas relaciones para que de manera unificada se solventen las necesidades colectivas y se alcancen los valores sociales plenamente identificados.

Leonel Pereznieto define al derecho como “el conjunto de normas jurídicas que confieren facultades, que imponen deberes y que otorgan derechos con el objeto de regular la convivencia social y asegurar los intercambios para la prevención de conflictos o su resolución, con base en criterios de certeza, igualdad y justicia.”¹⁰

Para Agustín Basave, “el derecho es una regla de vida social, una ordenación positiva y justa establecida por la autoridad competente en vista del bien público temporal.”¹¹

Las definiciones anteriores coinciden en la regulación de la conducta externa del hombre; considerando al hombre como un ente que vive y se desarrolla dentro de una comunidad, de la cual extrae los valores primordiales que habrán de guiarlo durante su vida. Por ende, el marco dentro de cual se dan las relaciones sociales de los individuos pertenecientes a dicha comunidad, es

⁸ Ibid., pp. 39-40.

⁹ RECASENS SICHES, Luis, *Introducción al Estudio del Derecho*, 13ª ed., Porrúa, México, 2000, p. 45.

¹⁰ PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Introducción al Estudio del Derecho*, 3ª ed., Harla, México, 1995, p.50.

¹¹ BASAVE FERNANDO DEL VALLE, Agustín, *Filosofía del Derecho*, Porrúa, México, 2001, p. 21.

necesariamente el derecho. El cual deberá tener una teleología perfectamente definida que sea acorde a las necesidades colectivas. Cabe agregar que la existencia del derecho responde a la voluntad del ser humano de alcanzar un bienestar tangible, por lo que resulta correcto afirmar que el derecho tiene su origen en el aspecto volitivo humano, del cual encuentra su principio y su fin a un mismo tiempo.

1.1.2 Fines del Derecho

Ontológicamente, el derecho responde a la necesidad del hombre como ser social, es decir, establece las reglas de convivencia entre los seres humanos dentro de un espacio físico y en un momento determinado, atendiendo de esta manera al deseo y la necesidad de los individuos de vivir en forma armoniosa. Para lo cual, ceden una parte de su libertad individual en favor del bienestar común, por lo tanto, el derecho deberá formularse de acuerdo a los fines que la misma sociedad persigue, garantizando a su vez los derechos de los gobernados y exigiendo el cumplimiento de sus obligaciones.

La relación existente entre los fines del derecho y su propia ontología surge dentro de la misma colectividad, ya que ambos aspectos responden a las necesidades sociales que se originan en las interrelaciones personales dentro del mismo Estado. Así, lo señala Luis Recasens:

"...el fin último del Derecho consiste en satisfacer unas necesidades sociales de acuerdo con las exigencias de la justicia y de los demás valores jurídicos implicados por ésta, tales como el reconocimiento y garantía de la dignidad personal del individuo humano, de su autonomía, de sus libertades básicas, de la promoción del bienestar general o bien común."¹²

¹² RECASENS SICHES, Luis, op. cit., p. 111.

Resulta evidente la importancia de los fines del derecho para el correcto funcionamiento de la vida en colectividad, entre los que más destacan se encuentran:

La Justicia.- Tradicionalmente, se ha definido como la constante y perpetua voluntad, en el honesto vivir, sin dañar al otro, que da a cada uno lo suyo. La justicia, en términos generales, sugiere la idea de elementos de armonía, proporción o congruencia entre las conductas personales, las cuales incluyen el comportamiento de los órganos del Estado hacia los gobernados, así como entre ellos; pues, si bien es cierto que se trata de una ficción jurídica, también lo es el hecho de que las acciones de estos órganos repercuten de manera tangible en las relaciones con los gobernados, así como en las que se dan entre dichos órganos.

Precisar la idea de justicia, resultaría una labor ardua y gratificante. Sin embargo, para efectos de nuestro trabajo, baste decir que la justicia establece un criterio racional que obliga a reconocer, otorgar, respetar y garantizar a cada hombre todo aquello que requiere para cumplir cabalmente su vocación; la cual, siempre que sea lícita, habrá de beneficiar al resto de la sociedad, por sus repercusiones dentro de las interrelaciones personales.

Hablar de justicia, nos lleva necesariamente a considerar la equidad como "un criterio de aplicación del derecho (...) a casos no previstos por la norma"¹³, que conlleva la misma esencia que la justicia. De tal forma que, es valedero decir que justicia y equidad comparten la misma esencia ontológica, pero, la diferencia radica en la forma de aplicación, ya que la justicia busca establecer a través de la norma general los parámetros para otorgar el reconocimiento anteriormente mencionado. Sin embargo, por la misma generalidad, habrán de surgir casos no previstos por el legislador; por lo tanto, la equidad habrá de suplir esa laguna, para

¹³ BASAVE FERNANDO DEL VALLE, Agustín, op. cit., p. 711.

que de manera total prevalezca la justicia en todos los casos, aunque no hayan sido previstos por el legislador.

La Seguridad.- El hombre como ser social necesita de estabilidad en el sistema social dentro del cual se desenvuelve, precisa de tranquilidad para el desarrollo de sus actividades cotidianas, por lo que el derecho debe proveer de normas jurídicas cuyo cumplimiento sea garantizado por los órganos del Estado establecidos para tal efecto. La seguridad permite al individuo saber a qué atenerse, cuya consecuencia fundamental es la certeza, entendida como el "saber que esto sucederá forzosamente"¹⁴. La seguridad garantiza al individuo el respeto irrestricto de sus derechos, y la certeza es el medio por el cual el individuo conoce las formas de resarcimiento en los casos en que sus derechos sean violentados.

La seguridad jurídica, como fin, resulta estéril al no considerar a los valores sociales, "es magnitud constante de todo derecho el que una de sus funciones consista en asegurar aquellas condiciones o aquellos fines que una sociedad reputa de indispensable realización"¹⁵. Es decir, las necesidades a resolver deberán satisfacerse por medios lícitos, perfectamente delimitados por una norma, otorgando seguridad a la colectividad, sin afectar sus derechos individuales. Tal y como lo establece la primera parte del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece"¹⁶

El citado precepto establece el respeto a los derechos de todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional, sin hacer restricciones

¹⁴ RECASENS SICHES, Luis, op. cit., p. 113.

¹⁵ Ibid., p. 114.

¹⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Agenda de Amparo 2004, 7ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, S. A., México, 2004, p. 1.

por raza, color, religión o cualquier otra clase de discriminación; lo que permite demostrar la función de seguridad que el derecho habrá de tener en el sistema mexicano, ya que por el solo hecho de encontrarse dentro del territorio nacional, cualquier persona gozará de las garantías y derechos consagrados en nuestra Constitución.

El Bien Común.- Agustín Basave parte de la idea proporcionada por Aristóteles sobre el bien como aquello que es deseable por perfecto, considerando que "el bien universal es aquello que es por sí mismo y esencialmente bueno"¹⁷. Y, agrega que: "considerado desde el fin último de la persona humana y del propósito providencial y final de todo el universo visible el bien común no es un valor absoluto. Estamos ante un fin relativo, puesto que el fin del hombre es supramundano."¹⁸ He aquí que nos encontramos ante uno de los principales problemas del derecho, puesto que el bien común resulta difícil de comprender de manera objetiva, sin embargo, es tarea del derecho el establecer normas jurídicas que a través de la función estatal, entendiendo al Estado como un ente de carácter instrumental, limiten las tendencias o inclinaciones del interés particular, sometiendo este último a la colectividad. Ya que como lo señala el autor citado:

"...el derecho tiene un sentido comunitario, y que el Estado está subordinado al principio del bien común (...) el derecho no se elabora, promulga y publica en beneficio de un sector de personas, ni de una clase social, ni de una etnia determinada, ni para una religión, sino para encauzar y coordinar las actividades de los hombres en la vida social y encaminadas al bien común."¹⁹

Lo anterior se relaciona con una de las características primordiales de la norma jurídica que es la generalidad, por la cual el derecho es de todos y para todos.

¹⁷ BASAVE FERNANDO DEL VALLE, Agustín, op. cit., p. 726.

¹⁸ Ibid., p. 727.

¹⁹ Ibid., p. 729.

1.1.3 Fines del Derecho y Derecho a la Educación

El Derecho a la Educación se sujeta a los mismos fines que el derecho en general. A continuación, señalamos los aspectos que, en nuestra opinión, resultan destacables.

La Justicia.- El derecho a la educación presenta dos aspectos relevantes. El primero de ellos se refiere a la obligación del Estado de establecer las instituciones necesarias para garantizar que todo mexicano pueda acceder a una educación integral y dentro de la cual se destaquen los valores sociales definidos. Al hablar de valores dentro de una sociedad, nos encontramos frente a un aspecto subjetivo. Ante esta situación, proponemos que los valores que la sociedad marque como distintivos de la educación mexicana tengan como fundamento el respeto a las leyes, no por la coacción que lleva su cumplimiento, sino por un verdadero deseo de superación personal guiado por la convicción de vivir en armonía con los demás miembros del grupo social. De esta manera, el derecho a la educación tiene la finalidad de aportar verdaderas soluciones para que la educación en México tenga un contenido adecuado a las necesidades sociales y, a la par, proponga los mecanismos más adecuados para que el Estado realice la función educativa con mayor efectividad, para que cada mexicano cumpla su vocación.

El segundo aspecto que resulta importante, es el mecanismo que el Estado debe aplicar para garantizar el acceso a la educación. Hemos dicho que la justicia establece un criterio racional que obliga a reconocer, otorgar, respetar y garantizar a cada hombre todo aquello que requiere para cumplir su vocación; por lo que el derecho a la educación constituye una muy útil herramienta para analizar las formas y criterios que el Estado aplica en aspectos como la distribución de los recursos a las instituciones educativas, el funcionamiento de dichas instituciones y los mecanismos de defensa existentes para los gobernados en materia educativa.

La Seguridad.- Hemos comentado que la seguridad permite al gobernado conocer que el respeto a sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones está garantizado por los órganos del Estado establecidos para tales efectos. A partir de esta idea, el derecho a la educación habrá de constituirse como la disciplina jurídica que permitirá a todo gobernado conocer sus derechos y obligaciones en materia educativa, es decir, el derecho a la educación tiene la finalidad de garantizar el respeto de las autoridades a los derechos de los gobernados en materia educativa, estableciendo los mecanismos de defensa de los particulares en los casos de violaciones a sus derechos por parte de alguna autoridad o un tercero. Y, por otra parte, planteará al gobernado de manera cabal las obligaciones que necesariamente habrá de cumplir en el ejercicio de sus derechos educativos. Esta finalidad del derecho a la educación es de suma importancia, en virtud del desconocimiento generalizado que en la actualidad existe dentro de la sociedad mexicana respecto de los mecanismos de defensa que tiene en los casos de violaciones a sus derechos educativos.

El Bien Común.- El derecho a la educación, en este aspecto, se convierte en un instrumento para el desarrollo personal que necesariamente se reflejará en una sociedad con mayor preparación para afrontar los retos de la modernidad. Con una educación integral y con valores, la sociedad mexicana puede tener una mayor perspectiva para la toma de decisiones y un mejor sentido de orientación hacia su acontecer histórico. Lo anterior, indiscutiblemente, englobará avances en diversas áreas que van desde la tecnología hasta las humanidades.

Consideramos necesario señalar que el derecho a la educación puede constituir una valiosa herramienta para alcanzar el bien común de la sociedad mexicana, al establecer un orden jurídico eficiente que permita a nuestro país elevar su nivel de vida, de tal manera que el derecho al desarrollo plasmado en las convenciones internacionales sea la consecuencia lógica común de la formación integral de cada integrante de la sociedad.

1.2 Derechos Humanos y Garantías Individuales

1.2.1 Concepto de Derechos Humanos

El diccionario jurídico Espasa, establece que:

“**Derechos humanos** o del **hombre**. (D. In.) Derechos y libertades que se incardinan en el más alto escalón de la jerarquía normativa. Observa TRUYOL que decir que hay <<derechos humanos>> o <<derechos del hombre>> en el contexto histórico-espiritual que es el nuestro equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados.”²⁰

Los derechos humanos surgen de la naturaleza misma del ser humano, son parte indisoluble de la esencia de la persona como individuo, no surgen de la voluntad social o colectiva, no son resultado del pacto social, ya que se encuentran por encima de éste; es decir, tienen sustento en la existencia de la persona física, independientemente del sistema en el que viva y se desarrolle, conservando esta misma independencia respecto del reconocimiento que de su existencia otorgue el sistema de gobierno.

Los derechos humanos van más allá del aspecto político o jurídico dentro de un sistema de gobierno, toda vez que responden a valores universales tales como el respeto a la vida, a la dignidad y a la integridad del individuo, orientados por un sentido preventivo. Tal como se observa en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre:

²⁰ Diccionario Jurídico Espasa, Espasa Calpe S. A., España, 1999, p. 334.

“Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso,”²¹

En el segundo considerando de la Declaración sobresale el doble aspecto que presentan los derechos humanos; ya que la sola existencia de éstos no garantiza su respeto, sino únicamente responde al deseo de vivir en armonía entre las naciones, así como entre los individuos. Por lo que es necesaria la existencia de instituciones y organismos que permitan una doble función que los derechos

²¹ CASTAN TOBEÑAS, José, *Los Derechos del Hombre*, 4ª ed., Editorial Reus, S. A., España, 1992, p.261.

humanos. La primera de ellas es de índole preventiva, puesto que negar la existencia de los derechos humanos lleva a cometer actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad en las relaciones que surgen con el trato entre las naciones, así como actos de opresión y autoritarismo en las relaciones entre los individuos y los diferentes tipos de gobierno. La segunda función que habrá de caracterizar a los derechos humanos, es de índole correctiva; garantizada por la existencia de las instituciones y organizaciones que estén facultadas para actuar de acuerdo a los mecanismos previamente establecidos en los casos en que se presenten violaciones a los derechos humanos.

El respeto a los derechos humanos, al ser de carácter universal, requiere la participación de todos, ya que es obligación de todos y cada uno de los miembros de la colectividad. Sin embargo, la mayor responsabilidad en este sentido es de las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos, puesto que al estar investidos de poder público tienen una capacidad real y efectiva para afectar los derechos fundamentales de los gobernados dentro de las relaciones de supra a subordinación.

Proteger los Derechos Humanos significa, para el Estado, una exigencia que consiste en la promoción y mantenimiento de las condiciones necesarias para que las personas puedan gozar de una manera efectiva de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

De acuerdo al contexto anterior, podemos formular una definición de los derechos humanos; pero, para tal efecto, es menester que consideremos algunas conceptualizaciones ya realizadas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos los define como:

“...el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.”²²

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano define los derechos humanos como:

“... conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.”²³

Para Castán Tobeñas, los derechos humanos:

“son aquellos derechos fundamentales de la persona humana - considerada tanto en su aspecto individual como comunitario- que corresponden a ésta por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder o autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común.”²⁴

En nuestra opinión, los derechos humanos son el conjunto de facultades, prerrogativas y libertades que, de manera universal, le son reconocidos al ser humano por el solo hecho de su existencia, con independencia del reconocimiento que de ellos haga un determinado gobierno, y que deben ser garantizados a través de figuras e instituciones jurídicas establecidas en los ordenamientos nacionales y las convenciones internacionales.

De las anteriores definiciones, podemos obtener los rasgos distintivos de los derechos humanos.

²² Definición extraída de la página electrónica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, www.cndh.org.mx, el día 12 de mayo de 2002 a las 14:30 horas.

²³ Diccionario Jurídico Mexicano, 32ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Editorial Porrúa, México, 1997, p. 1063.

²⁴ CASTÁN TOBEÑAS, José, op. cit., p. 15.

1.2.2 Características de los Derechos Humanos

Los derechos humanos, como prerrogativas del hombre, se encuentran inmersos en una compleja estructura de instituciones y organizaciones que garantizan su respeto irrestricto. Y, para el cabal cumplimiento de tal situación, debemos comprender plenamente las características que permiten a los derechos humanos destacarse a nivel internacional.

- a) **Son universales**, porque pertenecen a todas las personas, sin importar su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen étnico, familiar o condición económica.
- b) **Son incondicionales**, porque únicamente están supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos, es decir, hasta donde comienzan los derechos de los demás o los justos intereses de la comunidad.
- c) **Son inalienables**, porque no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad; son inherentes a la idea de dignidad del hombre.

Estas características nos esbozan una idea sobre los fines que persiguen los derechos humanos. Fundamentalmente, se han concebido como un medio de defensa y protección de la dignidad del hombre; finalidad que se ha enriquecido a través del paso del tiempo.

1.2.3 Clasificación de los Derechos Humanos

Los derechos humanos no han permanecido inmutables, el devenir histórico, las políticas y formas de gobierno al interior de cada Estado, así como las necesidades de las colectividades que integran los diversos Estados del orbe, han permitido la evolución de los derechos fundamentales con el objeto de que éstos

respondan de manera eficaz a las condiciones de una sociedad en continua transformación.

Teniendo en consideración la aparición o el reconocimiento por parte del orden jurídico-normativo de cada país de los derechos humanos, podemos clasificar a los derechos humanos como de la primera, segunda y tercera generación.

Derechos Humanos de la Primera generación

El deseo de expansión que caracterizó a las naciones conquistadoras de los territorios descubiertos durante los siglos XV y XVI fue el comienzo de una gama de movimientos políticos de índole opresora y antijurídica; la arbitrariedad fue la constante durante casi tres siglos de colonialismo. Ante tales condiciones de vida, los pueblos sojuzgados tuvieron un deseo de libertad y justicia, desarrollando diversos movimientos independentistas, que estuvieron ideológicamente impulsados por el humanismo francés que luchaba por el respeto a los derechos civiles y políticos, también denominados "libertades clásicas". De esta manera, podemos afirmar que los derechos de la primera generación "nacieron con carácter notoriamente individualista, como libertades individuales, como derechos de defensa del individuo, que exigían la no injerencia y la autolimitación de los poderes públicos en la esfera privada."²⁵

Históricamente, los derechos de la primera generación fueron los primeros que exigió y formuló el pueblo en la Asamblea Nacional durante la Revolución francesa.

Los derechos humanos de la primera generación se constituyen por los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo a finales del siglo XVIII; por lo que el resultado de esas luchas,

²⁵ Ibid., p. 44.

fue lograr que esas exigencias se consagraran como auténticos derechos y fuesen difundidos internacionalmente.

El pensamiento liberal del siglo XIX en las diversas Constituciones dimensionó al hombre como un ente individual, motor de su propia felicidad, generador del impulso económico y político de su sociedad, en un plano de igualdad uno con otro; producto de la celebración de la caída de un modelo absoluto y despótico, cuya importancia radica en el reconocimiento por parte de la estructura estatal de la existencia de tales derechos. En tal virtud, el Estado se abstendrá de restringir al gobernado y permitirá que ejerza sus derechos.

Entre los derechos de la primera generación, figuran los siguientes:

- 1) Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales, sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.
- 2) Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- 3) Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.
- 4) Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.
- 5) Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.
- 6) Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación.
- 7) Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.
- 8) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- 9) En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.
- 10) Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.
- 11) Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.
- 12) Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas.

13) Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.²⁶

Estas “libertades clásicas” continúan vigentes en la mayoría de los Estados modernos. En el caso del sistema jurídico mexicano, podemos encontrarlos consagrados en nuestra Carta Magna, tal como lo demuestra el siguiente artículo constitucional.

“Art. 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”²⁷

Dentro del precepto constitucional citado, podemos apreciar que continúan vigentes los derechos de la primera generación; en este caso, aquellos enmarcados en los números 1), 3) y 4).

Derechos Humanos de la Segunda generación

Los derechos humanos de esta generación están constituidos por los derechos económicos, sociales y culturales. Gracias a los cuales, el Estado de

²⁶ Cfr. QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *Derechos Humanos*, 2ª ed., Porrúa, México, 2001, pp. 18, 50-53; en donde se muestra una clasificación más amplia, y de la cual hemos extraído los que consideramos más relevantes para efectos de ilustrar cada una de las generaciones de derechos humanos.

²⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 1.

Derecho emerge a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho “que iba a sustituir paulatinamente al Estado liberal.”²⁸

A partir de la evolución económica y política, el crecimiento poblacional y la producción organizada en unidades o empresas, es el propio ente estatal quien reconoce las desigualdades entre los hombres. Y, por medio del derecho social o de los derechos humanos de la segunda generación, se constituye en un factor de equilibrio entre las fuerzas del trabajo y el capital, reconociendo el Estado la necesidad de que se incorporen estos derechos de carácter colectivo al texto constitucional, en donde al hombre se le trata en su calidad de miembro de un grupo social determinado.

Lo anterior, constituye el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables.

En los derechos de la segunda generación se demanda un Estado de Bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva. En esta generación, encontramos los siguientes derechos:

- 1) Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- 2) Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- 3) Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.
- 4) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

²⁸ CASTÁN TOBEÑAS, José, op. cit., p. 44.

- 5) Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.
- 6) Durante la maternidad y la infancia toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.
- 7) Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.**
- 8) La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita.²⁹**

Entre los grupos beneficiados por el derecho social se encuentran los campesinos y sus organizaciones (es decir, los ejidos y las comunidades agrarias), los obreros y sus derechos laborales (por ejemplo, el derecho de huelga, derecho a un trabajo remunerado y salario justo), entre otros. Nuestro marco constitucional, considerado como la primera Constitución de tipo social en el mundo, comprende estos derechos en los artículos 3, 4, 27 y 123.

De entre los cuatro preceptos constitucionales señalados, para efectos de nuestro trabajo, cobra vital importancia el artículo 3 de nuestra Carta Magna, del cual podemos decir que si bien es cierto que es un derecho constitucionalmente reconocido, también lo es el hecho de que es uno de los derechos de la segunda generación que carece de los mecanismos para dar cabal cumplimiento a sus postulados.

El análisis del citado precepto constitucional nos arroja algunas consideraciones que sostienen nuestra afirmación, en dos sentidos principales: el primero de ellos se refiere al contenido del precepto y el segundo a las formas en que se lleva a cabo la educación en nuestro país; ambos se encuentran íntimamente relacionados, por lo que los mencionaremos de manera conjunta.

La primera de ellas surge del texto constitucional, al señalar que “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la

²⁹ En la obra del maestro Quintana Roldán, el derecho a la educación se incluye dentro de los derechos de la primera generación, sin embargo, consideramos que dado su carácter social reivindicativo, encuadra mejor en los derechos de la segunda generación.

conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.”³⁰ Y aquí cabe preguntarse si el Estado mexicano está cumpliendo efectivamente el precepto constitucional. Si en verdad se fomenta el amor a la patria, entonces, ¿por qué existe una falta de confianza en las instituciones estatales o una incredulidad en la impartición de justicia?, ¿cómo podemos hablar de independencia cuando nos encontramos totalmente dependientes de los mercados internacionales?

Otra consideración que podemos observar se enfoca al desarrollo tecnológico y económico del país. Si consideramos a la democracia, según el texto constitucional, como una forma de vida que encuentra su base en el constante mejoramiento económico, social y cultural, entonces, no es posible que nuestro país se encuentre en un atraso científico y tecnológico tan notorio, derivado de la falta de recursos. Esto es una cuestión de política económica, por lo que, a nuestro juicio, el derecho a la educación constituye una alternativa para el estudio de los diversos problemas en materia educativa a través de la cual se aporten soluciones jurídicas que permitan dar cabal cumplimiento a este derecho de la segunda generación, generando una política económica que garantice los medios e instrumentos suficientes para alcanzar un mayor desarrollo científico y tecnológico sustentado en una educación integral.

El derecho a la educación también deberá fomentar los mecanismos para el desarrollo de las diversas modalidades educativas que nuestra Constitución señala. Así, la educación obligatoria tendrá complementos que la harán realmente integral, ayudando al ser humano a alcanzar su verdadera vocación dentro de un marco de respeto por nuestras leyes, derivado de un verdadero amor a la patria. Es decir, el derecho a la educación es un instrumento para que, a través de la formación individual, se esté en posibilidad de alcanzar un mayor grado de desarrollo para poder acceder a la comunidad internacional y hacer efectivo el derecho al desarrollo.

³⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 5.

Derechos Humanos de la Tercera generación

Los derechos humanos de la tercera generación se refieren a la conducta de los Estados, que puede manifestarse en un hacer o no hacer; reciben el nombre de derechos de los pueblos o también de cooperación y de solidaridad, ya que “tienen como fundamento ambos valores, emergen como consecuencia de las nuevas exigencias impuestas por el desarrollo de la sociedad industrial y, a pesar de su difícil articulación técnica, se prefiere, de un *nivel ético-social* más alto y más abierto a la plenitud de la existencia.”³¹

Este conjunto de derechos fue promovido a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional.

Entre otros derechos, destacan los relacionados con:

- 1) La autodeterminación.
- 2) La independencia económica y política.
- 3) La identidad nacional y cultural.
- 4) La paz.
- 5) La coexistencia pacífica.
- 6) El entendimiento y la confianza.
- 7) La cooperación internacional y regional.
- 8) La justicia internacional.
- 9) El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- 10) La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.
- 11) El ambiente.
- 12) El patrimonio común de la humanidad.

³¹ CASTÁN TOBEÑAS, José, op. cit., pp. 44-45.

13) ***El desarrollo que permita una vida digna.***

Un aspecto trascendente en los derechos de la tercera generación es la incorporación de los asuntos que se relacionan con la ecología o el ambiente sano. Los casos como la destrucción de las selvas, las perforaciones en la capa de ozono o los accidentes nucleares tienen ahora una nueva visión, en virtud de la tendencia de este conjunto de derechos de señalar que todos los seres humanos pueden ser sujetos de afectación jurídica y material de persistir las conductas que dañan a la naturaleza, corresponsabilizando a las personas físicas y morales de derecho público y privado para el mantenimiento de un ambiente en equilibrio. Por lo anterior, el concepto tradicional de soberanía ha sufrido modificaciones derivadas del interés que las naciones del orbe tienen sobre los acontecimientos que se desarrollan en otros Estados; interés que se ha plasmado en una serie de convenciones y tratados que han generado obligaciones para los Estados que responden a una visión colectiva o global sobre el respeto al ambiente.

Por otra parte, dentro de estos derechos de la tercera generación se encuentra el derecho al desarrollo, de suma importancia para nuestro trabajo. El cual se encuentra aún inmerso en un proceso de conceptualización, ya que para algunos autores constituye una síntesis de los derechos humanos existentes, para otros es una síntesis dinámica y expansiva de los derechos humanos actualmente reconocidos, en tanto que algunos otros le conceden una especificidad y autonomía plena³². El derecho al desarrollo, en principio, tuvo un contenido económico característico de los derechos de la segunda generación; y, así se estableció en el

“...principio de cooperación consagrado en la Carta de las Naciones Unidas. En el mismo preámbulo del documento constitutivo de la nueva Organización creada tras la II Guerra Mundial, los pueblos de las Naciones Unidas se declaran resueltos <<a promover el progreso económico y a elevar el nivel de vida dentro

³² Cfr. GOMEZ ISA, Felipe, *El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano en el Ámbito Jurídico Internacional*, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 1999, pp. 167-174.

de un concepto más amplio de libertad>>, vislumbrando <<un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos>>.”³³

El transcurso del tiempo y el cambio de las condiciones en la comunidad internacional, permitieron que el Derecho al Desarrollo tuviera un mayor contenido, lo cual hace que en la actualidad se encuentre sin una definición precisa, aunque existen puntos de acuerdo entre los autores. Ésta es la razón por la que mencionaremos sólo las características que el tratadista Gómez Isa, señala como elementos constitutivos de este derecho:

1. El respeto de todos los derechos humanos como parte integrante del derecho al desarrollo.
2. Conexión del derecho al desarrollo con el resto de los derechos humanos de tercera generación.
3. El desarme y su contribución al derecho al desarrollo, y
4. La participación popular como elemento fundamental en todo proceso de desarrollo.³⁴

Se aprecia que la amplitud en el contenido del derecho al desarrollo involucra no sólo cuestiones de tipo económico, sino que busca un crecimiento mundial integral, garantizado por el respeto a todos los derechos humanos dentro de un ambiente de paz a nivel mundial, donde el desarme internacional tiene una supremacía para la consecución del derecho al desarrollo.

Con lo anterior, podemos observar que el derecho a la educación, como parte integrante del derecho al desarrollo, constituye, como hemos afirmado anteriormente, un herramienta indispensable para alcanzar los nuevos objetivos que se persiguen en el derecho al desarrollo, no sólo de tipo económico, sino de armonía internacional y garantía a los derechos humanos.

³³ Ibid., pp. 19-20.

³⁴ Ibid., p. 175.

1.2.4 Concepto de Garantía Individual

Los seres humanos tienen distintos intereses particulares, sin embargo, todos esos intereses tienen una misma finalidad que es conseguir una mayor satisfacción personal. Es decir, un mayor beneficio que a pesar de ser de carácter subjetivo puede tener ciertos parámetros objetivos para su medición, tales como los bienes materiales que se poseen, el grado de educación, el nivel de ingresos y la calidad de vida, entre otros. Este desarrollo humano tiene sus orígenes en la libertad individual que, como cualidad humana y social, se encuentra limitada por el pacto social establecido entre los miembros de una colectividad para el mejor desarrollo y convivencia del grupo; estas limitaciones se plasman en instrumentos de carácter jurídico que regulan el comportamiento de la colectividad, así como el de cada uno de sus integrantes. Sin embargo, no basta, dentro de un sistema, la sola existencia de obligaciones de los individuos dentro de la normatividad existente, es necesario el establecimiento de preceptos que garanticen esa libertad, de la cual depende el desarrollo individual y colectivo, que el Estado debe garantizar de manera efectiva.

Esta dualidad representada por la libertad individual y su restricción normativa establecida de manera coercitiva por el Estado, origina fricciones entre los órganos estatales facultados para exigir el cumplimiento de las conductas legalmente establecidas y el actuar individual de los gobernados, que en esta relación se encuentran en un plano de subordinación. Es así que pueden surgir excesos por parte de los órganos investidos de poder que infringen un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado; ante esta situación, es menester establecer un mecanismo que garantice el respeto a dicha esfera jurídica. En nuestro orden jurídico, este mecanismo está constituido por el juicio de amparo.

Es por esto que las garantías individuales son destinadas originalmente al individuo, como persona, para su protección de las autoridades que cometan

abuso en perjuicio de su esfera jurídica, durante el ejercicio de la potestad que les ha sido atribuida de acuerdo a los ordenamientos previamente establecidos.

De esta forma, encontramos que existen dos sujetos involucrados en esta relación de supra a subordinación que son:

1. Los Gobernados o sujetos activos de las garantías: son aquéllos que se encuentran protegidos por las garantías establecidas en el ordenamiento máximo nacional, para evitar excesos o abusos de las autoridades en el ejercicio del poder que se les ha conferido. Normalmente, se trata de los particulares que se encuentran dentro del territorio nacional, sin embargo, pueden existir casos en que las autoridades dejan de ser sujetos pasivos de las garantías y llegan a convertirse en sujetos activos de las mismas; es decir, cuando la autoridad se coloca en una relación de coordinación, encontrándose en el mismo nivel que los particulares y, por lo tanto, se encuentra protegida por las garantías en virtud de su calidad del sujeto activo. El Dr. Ignacio Burgoa define al sujeto activo como "aquella persona en cuya esfera operen o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y coercitiva."³⁵

Entre los sujetos activos de las garantías podemos encontrar a las personas físicas o individuos en sentido estricto, a las personas morales de derecho privado tales como las sociedades o asociaciones, a las personas morales de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias); y, por excepción, algunas de derecho público tales como las personas morales oficiales y los organismos descentralizados.

2. Los Sujetos pasivos de las garantías: son los entes obligados a respetar las garantías individuales en favor de los particulares, estos sujetos se encuentran investidos de poder público y se trata de autoridades u órganos del Estado,

³⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 9ª ed., Porrúa, México, 1975, p. 170.

quienes realizan actos de autoridad; entendidos como todas aquellas resoluciones que emanan de un órgano de poder público dirigidas a la esfera de derechos de los gobernados con las características de unilateralidad, coercitividad e imperatividad.

Entre los sujetos antes mencionados, se establece una relación que descansa en un orden de derecho, entendido como el sistema normativo que rige la vida social.

Para el maestro Ignacio Burgoa, el concepto de garantía individual contiene los siguientes elementos:

- "1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).
2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la ley fundamental (fuente)."³⁶

Con estos elementos, podemos concluir que las garantías individuales son el conjunto de derechos públicos objetivos que surgen en favor del gobernado dentro de la relación de supra a subordinación con las autoridades y órganos del Estado, cuya obligación es respetar tales derechos y establecer las condiciones necesarias para su seguridad jurídica.

Las garantías individuales participan del principio de supremacía constitucional consignado en el artículo 133 de la Constitución Política de los

³⁶ Ibid., p. 183.

Estados Unidos Mexicanos y, por lo tanto, prevalecen sobre cualquier norma jurídica o ley secundaria que se les contraponga. De igual manera, gozan del principio de rigidez constitucional, por lo cual no pueden ser modificadas o reformadas por el poder legislativo ordinario, sino por el poder extraordinario en los términos del artículo 135 de la ley fundamental.

1.2.5 Diferencia entre los Derechos Humanos y las Garantías Individuales

Cabe agregar que existen diferencias entre los derechos humanos y las garantías individuales. La primera diferencia consiste en que únicamente las personas físicas son titulares de los derechos humanos, puesto que ni las personas morales ni las autoridades en una relación de coordinación pueden ser titulares de estos derechos; en cuanto que, para las garantías individuales, serán titulares ambos sujetos activos. Esto se debe a que todos los derechos humanos están consagrados como garantías individuales, sin embargo, no todas las garantías individuales son derechos humanos, en virtud de que existen otros derechos de carácter patrimonial o económico que se encuentran más allá de los derechos fundamentales del hombre, por lo que podemos afirmar que las garantías individuales son mucho más amplias.

La segunda diferencia entre los derechos humanos y las garantías individuales radica en los sujetos pasivos de la relación, puesto que en el caso de los actos de autoridad se requiere tal calidad -investidos de poder público-, para tener la calidad del sujeto pasivo. Es decir, las garantías individuales solamente existen frente a una autoridad, en tanto que los derechos humanos existen frente a cualquier otro sujeto, no importando si es persona física (particular) o autoridad. Podemos observar que ambas especies pertenecen a los derechos públicos subjetivos; pero, en el caso de los derechos humanos se refieren sustancialmente a potestades inherentes a su personalidad, en tanto que las garantías individuales

equivalen "a la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo."³⁷ Es por lo anterior, que los derechos fundamentales del hombre constituyen un contenido parcial de las garantías individuales.

1.3 Derecho y Educación

El punto de partida para el estudio de las relaciones entre el derecho y la educación consiste en ubicar a esta última en la rama jurídica adecuada. Tradicionalmente se le considera como un problema estudiado por el derecho constitucional o el administrativo, sin embargo, resulta evidente que la educación influye en decisiones de orden financiero, social y político. Empero, es a partir del aspecto financiero que hemos de analizar la relación del derecho y la educación, ya que como lo señala Diego Valadés:

"... hay una profunda diferencia conceptual entre encarar el costo financiero de la educación como un gasto o como una inversión. En el primer caso, se tiene un enfoque restrictivo y burocrático de la materia; en el segundo, se contempla la educación como un instrumento del desarrollo, quizá el más importante, ya que se refiere a la formación del capital humano."³⁸

De lo antes citado, se desprende la posibilidad de crear una disciplina que permita la sistematización de la normatividad jurídica que regula la actividad educativa. El tratadista Sánchez Vázquez, comenta:

"una reflexión adicional acerca de porqué sistematizar el derecho educativo: más de un millón de trabajadores de la educación, más de veinte millones de beneficiarios, una acción relevante del Estado y una tradición inveterada en México, justifican el desarrollo de una disciplina de estudio que requiere ser sistematizada y difundida (...)

³⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit., p. 183.

³⁸ Apud, SANCHEZ VAZQUEZ, Rafael, *Derecho y Educación*, Porrúa, México, 1998, p. XIX..

la legislación sobre la materia presenta, como casi todas las áreas, yuxtaposiciones, omisiones, contradicciones y obsolescencia que es necesario identificar y superar. Esta responsabilidad, por otra parte, corresponde a los centros de investigación y de enseñanza jurídicas, por lo que es en este espacio en el que deberán darse los pasos para ir consolidando la nueva disciplina."³⁹

En el aspecto social, la educación es el instrumento idóneo para lograr la movilidad social. Asimismo, es el mecanismo que puede lograr un balance en las fuerzas de trabajo y el capital. La educación desarrolla un papel integrador que "abarca al hombre en su totalidad, será lógico deducir que los fines de la educación habrán de constituir un todo coherente que lleve a la perfección del sujeto..."⁴⁰. Y, por lo tanto, al de la sociedad en su conjunto a través de la labor individual.

Aceptando, entonces, la necesidad de una disciplina que tenga como objeto de estudio las relaciones jurídicas que se generan por la actividad educativa, es menester el ubicarla en alguna rama del derecho.

La división histórica de las normas jurídicas ha considerado dos grandes ramas que son:

- a) **Derecho privado**: acatando el criterio de los sujetos que intervienen dentro de una relación jurídica, podemos considerar que se tratará de derecho privado cuando dichos sujetos se encuentren en un plano de igualdad, sin que ninguno de ellos intervenga como una entidad soberana. Tradicionalmente se había considerado como derecho privado al conjunto de normas que regulan las relaciones entre particulares, sin embargo, esta clasificación ha sido desechada al paso del tiempo, porque no considera la intervención del Estado en su carácter de particular, puesto que da un valor objetivo a una noción esencialmente subjetiva.

³⁹ Idem..

⁴⁰ SARRAMONA, Jaume, *Fundamentos de Educación*, 5ª ed., Grupo Editorial Ceac, S. A., España, 1997, p. 37.

- b) ***Derecho público***: tradicionalmente se han considerado normas de derecho público aquellas en las que el Estado interviene como entidad soberana.

La clasificación así expuesta, no representa una justificación lógica, puesto que el Estado influye directamente en todas las relaciones que existan dentro del territorio, al regular las conductas humanas por medio de la norma; es decir, "la diferencia entre derecho público y derecho privado no se justifica, ya que es indudable que en ambos derechos el Estado tiene una intervención importante."⁴¹ Por lo tanto, esta clasificación sirve como referencia o punto de ubicación de una rama jurídica.

c) Derecho Económico y Social

La evolución histórica del derecho ha permitido considerar otra clasificación de normas jurídicas que fundamentalmente vinculan aspectos que competen al Estado, así como a los particulares, denominado derecho social. En el cual, "los individuos son estimados en su calidad de integrantes de agrupamientos o sectores de la sociedad, en el que domina la idea de clase o de situación económico-social (...) teniendo siempre en cuenta el interés social, el interés de la convivencia, el fin de la integración de todos los sectores sociales en la sociedad."⁴² Es en este campo donde surge la idea del derecho de la educación, en virtud de que "el derecho que tenga como objeto de estudio las relaciones jurídicas que se generan por la actividad educativa, no lo ubicamos ni en el derecho público ni en el derecho privado."⁴³

La justificación para esta nueva disciplina jurídica radica en una cuestión práctica y no teórica, puesto que, si se establece la necesidad de un estudio

⁴¹ PEREZNIETO, Leonel, op. cit., p. 99.

⁴² SANCHEZ VAZQUEZ, Rafael, op. cit., p. XXVII.

⁴³ *Ibíd.*, p. XX.

profundo para replantear las políticas económicas con sustento en la educación, es la relación entre el derecho y la educación la que habrá de sentar las bases para una nueva forma de desarrollo, en la que el ser humano sea el centro del desarrollo colectivo por medio de un desarrollo personal integral. Y, el derecho habrá, entonces, de establecer las normas reguladoras de la relación entre la economía y la educación, requiriendo, en consecuencia, una autonomía legislativa y doctrinaria.

1.4 La Educación, ¿Garantía Individual o Derecho Humano?

Antes de responder el cuestionamiento, veamos el precepto constitucional que consagra el derecho a la educación, el cual se encuentra dentro del Título I, capítulo I, denominado “De las Garantías Individuales”.

“Artículo 3.-Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la 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 la 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 inicial y a 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 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

concuerdan con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.”⁴⁴

Consideramos que el derecho a la educación es una garantía individual⁴⁵, en virtud de que el derecho subjetivo es una consecuencia del derecho objetivo a través del cual se otorga una autorización o facultad al pretensor para exigir el cumplimiento de una determinada conducta y que se deriva de la norma. Encontramos que el derecho subjetivo se divide en el derecho a la propia conducta, que se traduce en la facultad que tiene una persona para poder hacer o no hacer (*facultas agendi, facultas ommittendi*), y en el derecho a la conducta ajena (*facultas exigendi*) o la facultad que tiene un sujeto para exigir determinado comportamiento de otro. Mientras que los derechos subjetivos públicos, de acuerdo con la clasificación de Jellinek⁴⁶, se clasifican en derechos de la libertad, derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en provecho de los intereses individuales y los derechos políticos.

En el caso del artículo citado, observamos que el gobernado ejercita su derecho a la educación como una libertad, según la clasificación de Jellinek, mientras que el Estado está facultado para exigir una determinada conducta del educando para permanecer dentro de una institución educativa, de acuerdo con las normas establecidas en dicha materia. Y, además, el Estado tiene la obligación

⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pp.4-5.

⁴⁵ El Maestro Ignacio Burgoa, en la página 453 de la obra ya citada, señala que "No obstante estar comprendido dentro del capítulo denominado "De las Garantías Individuales", propiamente no contiene ningún derecho subjetivo público (...) el contenido del artículo 3 constitucional, descubriremos que no importa esa relación jurídica como generadora de ese derecho subjetivo público para el gobernado ni de esa obligación estatal-autoritaria correlativa (...) el precepto no consigna, en efecto, ninguna libertad específica como contenido de una posible potestad jurídica subjetiva del gobernado; antes bien, proscrib, dentro de un considerable ámbito educacional, la libertad de enseñanza, al imponer a ésta un determinado contenido."

⁴⁶ Cfr. GARCIA MÁYNEZ, Eduardo, op. cit., p. 201.

de hacer todo lo posible para lograr un desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano (educando) y fomentar en él el amor a la Patria (nacionalismo como un sentido de pertenencia), la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Aceptado el derecho a la educación como una garantía individual, es necesario señalar que, en nuestra opinión, también tiene el carácter de derecho humano o derecho fundamental del hombre, en virtud de que es un derecho universal, incondicional e inalienable, que al proteger a un grupo social determinado, como lo es principalmente los menores de edad, encuadra dentro de los llamados derechos de la segunda generación, en virtud del compromiso que adquiere el Estado por medio de sus órganos para conseguir una vida digna para todos y cada uno de sus habitantes. Esta tendencia se observa a nivel internacional, tal como se aprecia en la Convención sobre los Derechos del Niño, que en el artículo 28 establece:

"1.- Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educativas y profesionales y tengan acceso a ellas;
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar."⁴⁷

⁴⁷ *COMPILACION DE LEGISLACION SOBRE MENORES*, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México, 1996, p. 709.

Es importante destacar que la citada convención fue adoptada por México y publicada en el diario oficial de la federación el 25 de enero de 1991, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Por lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el derecho a la educación es un derecho fundamental del hombre y, por lo tanto, una garantía individual dentro del sistema jurídico mexicano.

1.5 Economía

1.5.1 Generalidades

Paul A. Samuelson señala que “la economía es el estudio de la manera en que los individuos y la sociedad deciden emplear los recursos escasos que podrían tener usos alternativos para producir diversos bienes y distribuirlos para su consumo, presente o futuro, entre las diferentes personas y grupos de la sociedad”⁴⁸. Ante tan amplio panorama, la toma de decisiones a nivel macroeconómico corresponde a las formas de gobierno establecidas dentro de cada Estado; así los criterios orientadores para esta toma de decisiones se estudian dentro de las ciencias económicas a través de la política económica. Por lo que es necesario realizar algunas consideraciones de esta ciencia económica.

1.5.2 Política Económica

La política económica posee dos significados, a saber:

“Por un lado, suele aplicarse a las medidas y actuaciones de las autoridades en el terreno económico orientadas a conseguir determinados fines. Por otro, dichos

⁴⁸ SAMUELSON, Paul A., *Economía*, 12ª ed., Mc Graw-Hill, México, 1988, p. 4.

términos designan también el tratamiento y análisis científico de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos y otras instituciones. En el primer sentido, la política económica se concibe desde el punto de vista de la praxis, mientras que en el segundo se considera desde una perspectiva científico-analítica.”⁴⁹

La política económica se desarrolla dentro de un entorno social establecido por un conjunto de principios, instituciones y normas que fijan u orientan el desarrollo de la actividad económica, los cuales constituyen un sistema económico que involucra necesariamente aspectos políticos, sociales y jurídicos. En la política económica, la participación del Estado es fundamental, puesto que las decisiones tomadas por el gobierno incidirán directamente en las actividades de todos los miembros de la colectividad.

Las decisiones en la política económica se guían a través de los llamados modelos económicos, los cuales intentan responder de manera práctica a las clásicas interrogantes de la economía, ¿qué producir?, ¿cómo producir? y ¿para quién producir? En el caso del modelo económico mexicano, nos encontramos inmersos en la denominada economía mixta, en la cual se realiza la actividad económica regulada por las leyes del mercado más la intervención del Estado en las actividades exclusivas o estratégicas (artículos 25 y 28 constitucionales).

En opinión de Cuadrado Roura, la intervención gubernamental tiene diversos métodos y objetivos. Por lo que, a continuación, hacemos uso del esquema que propone.⁵⁰

⁴⁹ CUADRADO ROURA, Juan R., op cit., p. 24.

⁵⁰ La relación entre las formas de intervención gubernamental señaladas por el autor, nos permiten considerar que las normas jurídicas (regulación) pueden fortalecer la libre competencia evitando prácticas monopolistas a efecto de lograr el equilibrio del precio de mercado (balance entre la oferta y la demanda). La intervención gubernamental, básicamente, debe fomentar el correcto funcionamiento del mercado (política antimonopolista) y buscar, al mismo tiempo, un fortalecimiento de la posición del consumidor (política de protección al consumidor) mediante el aumento del excedente (diferencia entre lo que un consumidor está dispuesto a pagar por un bien y lo que en realidad paga cuando lo compra). Resulta interesante observar que es necesario el desarrollo tecnológico y la investigación para estar en condición de participar en la libre competencia; de tal suerte, se requiere de una política educativa sólida que nos lleve a un desarrollo sostenido y sustentable (política estructural) que fortalezca al sistema; un sistema con políticas hacendarias adecuadas y con mayor control sobre el valor de cambio de su moneda (política coyuntural), tiene mayor capacidad de corregir los desequilibrios económicos que generan los ciclos económicos (fases de crecimiento a crisis económica). Es importante señalar que las relaciones comentadas son obra nuestra, el autor sólo hace mención de las formas de intervención gubernamental, lo cual se puede consultar en la página 53 de la citada obra de Cuadrado Roura.

LOS METODOS DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL

<p>Dejando a un lado la gradación con que un gobierno puede intervenir en la economía, y concentrándonos en la idea de que la asignación más eficiente se consigue a través del sistema de precios, cabe plantear –a título indicativo– cinco tipos de actuación de los poderes públicos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Política antimonopolista 2. Regulación 3. Política de protección al consumidor 4. Política estructural 5. Política coyuntural
--	--

	OBJETIVOS	VENTAJAS	ALGUNOS MEDIOS
1	Fortalecer la competencia. Restricción de las prácticas monopólicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la eficiencia del sistema, mediante el aumento del excedente del consumidor. • Aumentar la eficiencia técnica. • Favorece el progreso tecnológico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de las barreras fiscales y legales. • Establecimiento de las medidas preventivas. • Prohibición de las fusiones o absorciones relacionadas con la posición de dominio en el mercado.
2	Fortalecer la competencia.	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicable a los monopolios naturales, porque reduce precios. • Aprovechamiento gran escala. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fijación de una tasa de beneficios. • Fijación directa de precios. • Creación de agencias regulatorias.
3	Fortalecimiento de la posición del consumidor vs. productor.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor funcionamiento del mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones legislativas: normas sobre

			la producción. <ul style="list-style-type: none"> • Actuación de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios.
4	Lograr un crecimiento económico sostenido y estable.	<ul style="list-style-type: none"> • Corregir los fallos del mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política educativa. • Inversión + Demanda
5	Regulación del ciclo económico.	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir los problemas o desequilibrios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política fiscal, monetaria y mixta.

Del esquema anterior, podemos observar que la política económica dentro del modelo de economía mixta pretende agregar un contenido social que en las economías de libre mercado no se presenta, permitiendo al Estado tomar un papel más activo y dotándolo de los instrumentos establecidos en los ordenamientos jurídicos con el objeto de cumplir las metas planteadas. Y, de esta manera, el desarrollo económico se encuentra orientado por las decisiones que se tomen en los órganos de gobierno.

Es importante señalar que en el modelo de economía mixta, se debe “Establecer primero y salvaguardar después el marco jurídico que permitirá funcionar adecuadamente al mercado y corregir algunos de sus fallos”⁵¹. Por lo que la participación de los poderes del Estado en una correcta relación de igualdad, es indispensable para poder lograr un crecimiento.

Resulta indispensable señalar que del esquema anterior, resalta la suma importancia que tiene la política educativa como un medio que tiene el Estado para alcanzar un crecimiento económico sostenido y estable. El esquema

⁵¹ Ibid., p. 54.

ejemplifica la importancia que la educación tiene para el crecimiento de un país, ya que es uno de los medios idóneos de la política estructural. Por lo tanto, podemos afirmar que para el desarrollo de un país, la política educativa debe ser orientadora de la política económica. Esta afirmación nos ofrece un punto de partida para una nueva orientación de la política económica en el caso del modelo mexicano.

En suma, consideramos que el derecho a la educación es la herramienta que dará forma al sistema educativo, el cual necesita contar con los recursos indispensables que deberán ser garantizados por la política económica.

1.6 Educación

Antes de iniciar el desarrollo del tema, es menester hacer una distinción de los vocablos “educación” y “cultura”.

El diccionario Larousse ofrece la siguiente definición:

Cultura f. (lat cultura). Fig. Desarrollo intelectual o artístico: hombre de gran cultura. (SINÓN. V. Saber) // Civilización: cultura clásica (SINÓN. V. Civilización.) // Acción de cultivar las letras, ciencias, etc. // Cultivo. (P. Us) // Cultura física, desarrollo racional del cuerpo por medio de ejercicios apropiados.⁵²

De la anterior definición, podemos observar que la cultura es un concepto más amplio que el vocablo educación, al cual definiremos posteriormente. La cultura es una manifestación de la existencia del hombre y de su paso por la historia; un grupo social perfectamente identificado puede tener una cultura predominante, aunque su educación presente deficiencias en cuanto a su sistematización. Esto se debe a que la educación se refiere a los procesos de aprendizaje-enseñanza que los pueblos han establecido para preservar sus

⁵² Diccionario Enciclopédico Larousse, 6ª edición, Ediciones Larousse, México, 1985, p. 277.

conocimientos; lo anterior lo podemos apreciar con las “culturas” griega y romana cuya influencia en el mundo prevalece en la actualidad, aunque sus métodos educativos no son aplicados.

La educación resulta una parte integral y fundamental de la cultura de todo grupo social, puesto que, si la educación de los hombres que forman un pueblo es realmente sólida, la cultura que representa a ese pueblo estará en aptitud de sobresalir en la comunidad internacional.

1.6.1 Definición del vocablo Educación

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define este concepto de la siguiente manera:

“Educación. (Del lat. *educatio, onis*). f. Acción y efecto de educar. II 2. Crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes. II 3. Instrucción por medio de la acción docente. II 4. Cortesía, urbanidad. II – especial. f. La que se imparte a personas afectadas de alguna anomalía mental o física que dificulta su adaptación a la enseñanza ordinaria. II – física. Conjunto de disciplinas y ejercicios encaminados a lograr el desarrollo y perfección corporales. II – inicial. f. Perú. Nivel educativo previo al primer grado para niños de entre 3 y 5 años de edad.

Educar. (Del lat. *Educare*). tr. Dirigir, encaminar, doctrinar. II 2. Desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven por medio de preceptos, ejercicios, ejemplos, etcétera. Educar la inteligencia y la voluntad. II 3. Desarrollar las fuerzas físicas por medio del ejercicio, haciéndoles más aptos para su fin. II 4. Perfeccionar, afinar los sentidos. Educar el gusto. II 5. Enseñar los buenos usos de urbanidad y cortesía.”⁵³

De las anteriores definiciones, podemos advertir que la educación consiste en el desarrollo integral del ser humano; de manera que ésta entraña un proceso

⁵³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española . T. I A-G, 22ª ed., ESPASA, España, 2001, p. 864.

interminable, puesto que el ser humano siempre aspira a la perfección. Por lo tanto, consideramos que la educación no es un fenómeno exclusivo de la niñez y la juventud, sino que, por el contrario, es un fenómeno inclusivo de toda la sociedad.

Gracias a la educación, los miembros de la sociedad mejoran su calidad de vida, lo cual necesariamente se reflejará en una redistribución de las clases sociales. evitando la excesiva separación entre los niveles de vida de dichas clases. Es decir, una mayor preparación (tanto en el área académica como en la preparación de índole laboral, también llamada educación para el trabajo), ofrece mayores alternativas a una persona para elevar su nivel de vida, convirtiéndola en un agente activo en el desarrollo general de la sociedad.

Nuestra afirmación cobra mayor claridad cuando nos percatamos de los diversos aspectos que engloba la educación como un fenómeno social. Etimológicamente, este concepto se desprende de los vocablos latinos *educare*, que se forma de la palabra *educere*, compuesta por los términos *ex* o fuera y *ducere*, que significa llevar o conducir, "...y que se traduce como sacar una cosa de otra. Exducere ha sido tomado en algunas oportunidades por engendrar, y educare por criar, perfeccionar lo engendrado."⁵⁴ Esta doble etimología, nos permiten comprender las razones por las cuales los autores han destacado diversos aspectos de la educación.

El autor Luis Prieto considera que la educación es una función necesaria para la conservación del ser humano. En el pasado, la educación no era sistematizada, sino que los conocimientos se transmitían de manera espontánea. Sin embargo, las complejidades que surgieron dentro del medio social hicieron necesaria la creación de instituciones que, de forma organizada, transmitieran la

⁵⁴ PRIETO FIGUEROA, Luis Beltrán, *Principios Generales de la Educación o Una Educación para el Porvenir*, Monte Ávila Editores, Venezuela, 1985, p. 13.

herencia social; lo cual no sería posible sin estas instituciones, en virtud de que los hábitos y las experiencias adquiridas desaparecen con la muerte del individuo.

Pese a la importante función que desempeñan las instituciones educativas, es preciso señalar que éstas sólo "realizan una parte de la educación, que no es ni siquiera la más importante"⁵⁵. En otras palabras, la función social realizada por las instituciones educativas es sólo una parte de todo el proceso educativo. Es cierto que en las escuelas se transmiten muchos de los conocimientos básicos para el ser humano; sin embargo, también es indispensable la participación de los padres de familia en los primeros años del individuo, durante los cuales la educación deberá complementarse con la transmisión de valores de índole universal que tiendan hacia el respeto de los seres vivos (seres humanos, flora y fauna) y el ambiente, así como el respeto hacia sí mismo. Inculcando en los primeros años de la vida del individuo el respeto hacia el cuerpo y la mente; pues, de esta forma se previene la utilización de sustancias dañinas, gracias a una enseñanza integral y al ejercicio de la mente y el cuerpo.

En el proceso educativo es menester suministrar modelos de conducta de alto nivel, lo que obliga a los jóvenes y adultos a comportarse de una forma socialmente aceptable (de conformidad con los ordenamientos jurídicos vigentes) y, a su vez, sirva de ejemplo para los individuos más pequeños en la primera etapa del proceso educativo. Esto significa que es indispensable fomentar el respeto a las leyes desde los primeros años de vida; pues cumple una doble función, por un lado, se enseña al individuo los derechos que habrán de garantizarse durante toda su existencia; y, por otro lado, deberá aprender que su comportamiento se encuentra limitado por los derechos inherentes a las demás personas, así como por el cumplimiento de las obligaciones que socialmente se espera se cumplan dentro del marco jurídico, aún en contra de su voluntad.

⁵⁵ Ibid. p. 19.

1.6.2 Pedagogía

Podemos observar que la transmisión de conocimientos en el proceso educativo, mediante la utilización de diversos modelos, cumple una función específica dentro de toda sociedad consistente en la herencia social. Sin embargo, la complejidad en que se desarrollan las sociedades modernas, plantea otro problema relativo al método y forma en que habrán de transmitirse los conocimientos de una generación a otra (principalmente, durante los primeros años de vida de los individuos), o bien, la forma de compartir los conocimientos dentro de una misma generación, y en consecuencia, la manera en que se asimilen los conocimientos de cada uno de los integrantes de la colectividad.

Luis Prieto señala que:

"La pedagogía nace cuando, al reflexionar sobre la asimilación cultural de los miembros de la comunidad, se fija a esa forma asimilativa una intención, un propósito, un fin. En efecto, si la educación transmite las condiciones dadas de una cultura, requiere además desarrollar las disposiciones naturales existentes en el ser que se educa y crear actitudes individuales, lo que no se logra sino mediante una sistematización metódica del trabajo educativo para estimular la obra creadora de las generaciones que se educan, lo que les permita renovar el tesoro cultural adquirido, enriqueciéndolo con el aporte original de la propia experiencia y de las formas nuevas del pensamiento, aplicado a cambio de las formas aprendidas (...) la pedagogía, encargada del estudio de la educación, establece los principios, fija las finalidades hacia las cuales se dirige el acto educativo, ligando en una unidad comprensiva al sujeto del educación, mediante la acción del agente educador."⁵⁶

Resulta lógica la preocupación existente por la forma en que se transmiten o comparten los conocimientos dentro de una sociedad, puesto que representa la manera en que esta sociedad habrá de continuarse en el tiempo. Los estudios en la materia no han podido unificar criterios con relación a la naturaleza de la

⁵⁶Ibid., pp. 31-32.

pedagogía, para algunos representa una ciencia, otros la consideran un arte, mientras que para algunos más es sólo una técnica. Sin embargo, en nuestra opinión constituye una ciencia independiente por las siguientes razones:

a) Tiene perfectamente delimitado el campo o parcela del conocimiento a estudiar.

b) Cuenta con independencia académica, es decir, se le estudia con independencia de otras áreas del conocimiento.

c) Existe independencia normativa para la pedagogía. En otras palabras, la regulación de esta área del conocimiento está perfectamente establecida.

d) Utiliza el método científico para el análisis de su parcela del conocimiento. Además, puede formular leyes y principios aplicables de manera universal, y por "su generalidad y universalidad excluye toda clase de dogmas y va a buscar su fundamentación en una supuesta unidad de la humanidad."⁵⁷

Lo anterior se refuerza por las afirmaciones de Francisco Larroyo, pues afirma que:

"En la actualidad se perfila como una ciencia auténtica, con territorio propio, objeto preciso y métodos peculiares...[y agrega]... la teoría pedagógica: a) describe el hecho educativo; b) busca sus relaciones con otros fenómenos; c) ordena y clasifica; d) indaga los factores que lo determinan, las leyes a que se halla (sic) sometido y los fines que persigue."⁵⁸

Aceptando a la pedagogía como una ciencia y la transmisión de los conocimientos entre los seres humanos como su campo de estudio, hemos de entender que los factores externos constituyen puntos referenciales para el mejor desarrollo del fenómeno educativo, es decir, la mejor transmisión de conocimientos estará relacionada con las condiciones de vida del educando. Y, entre estos factores, podemos encontrar los siguientes:

⁵⁷ Ibid., p. 35.

⁵⁸ Cfr. EUDEBA-UNESCO, *Fundamentos de la Educación*, 5ª ed., Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1981, p. 17.

La condición social: podemos observar que la preocupación por solventar necesidades influye de manera directa en la atención que se presta al proceso educativo. Las necesidades básicas son las que tienen una mayor incidencia sobre el proceso enseñanza-aprendizaje, en consecuencia, resulta lógico que un educando en condiciones de vida desfavorables presta poca atención a los conocimientos que se imparten (si tiene la posibilidad de estudiar en alguna institución), mientras que el estudiante con una situación de vida más favorable tendrá mejores oportunidades para desarrollar y asimilar los conocimientos adquiridos.

El ambiente: el ser humano vive y se desarrolla dentro de un entorno físico y social. Por ende, la educación está condicionada por las situaciones climatológicas que rodean tanto al educador como al educando, (por lo tanto, es menester considerar las condiciones climatológicas de las diversas regiones en que podemos dividir a nuestra nación); mientras que en lo que se refiere al entorno social, es necesaria una igualdad de trato en materia educativa. En otras palabras, el contenido de los conocimientos debe abarcarse de manera integral sin considerar la clase social a la cual se encuentre integrado el sujeto cognoscente; pero, es indispensable que los conocimientos se transmitan con los medios adecuados a las condiciones ambientales de cada lugar, pues resulta obvio que la transmisión de conocimientos no debe ser realizada de la misma forma en un lugar de temperaturas extremas que en uno con un clima templado, por lo que es necesario establecer diversos mecanismos de enseñanza considerando el entorno climático.

Edad: existen planteamientos que consideran a la educación como una forma de preparación para la vida a futuro; sin embargo, algunas otras posturas establecen que la educación debe renovarse constantemente. Por tal razón, desde el punto de vista pedagógico, suele dividirse en diversos períodos a la evolución del ser humano, sin embargo, estas divisiones sólo tienen un carácter metodológico, ya que la vida es considerada como una unidad. Luis Prieto,

retomando los estudios realizados por Thorndike, señala que al considerar la relación entre el tiempo y la educación en los seres humanos, destacan los siguientes hechos:

- "1) La capacidad de aprender crece continuamente desde la primera infancia hasta cerca de los 25 años; de allí en adelante decrece gradualmente en proporción de más o menos un 1%;
- 2) La infancia no se presenta como la mejor edad para aprender si con ello se quiere significar mayor suma de aprendizaje en la misma unidad de tiempo;
- 3) La mejor edad para el aprendizaje es la comprendida entre los 20 y los 30 años;
- 4) Cualquier edad escolar colocada entre los 30 y 45 años es mejor para el aprendizaje que las edades comprendidas entre los 10 y los 14 años, y mejor todavía entre los 7 y los 14 años."⁵⁹

También es necesario destacar que la pedagogía deberá atender a los intereses y necesidades del educando conforme a su edad, es decir, los medios utilizados en la transmisión de conocimientos deben considerar las necesidades que, de acuerdo a la edad, van surgiendo en el educando.

Luis Prieto, aceptando el criterio de Claparède, considera que el proceso de evolución de los intereses tiene una variación en cada etapa de crecimiento del educando, y que en forma sinóptica es de la siguiente manera:

Etapa	Períodos	Tipo de Interés
Primera o de Adquisición y Experimentación.	Primer Período. (1er. año)	Intereses perceptivos.
	Segundo Período. (2º y 3er año)	Interés glósico.
	Tercer Período. (3 a 7 años)	Intereses generales o del despertar intelectual.
	Cuarto Período. (7 a 12 años)	Intereses especiales y objetivos.

⁵⁹ PRIETO FIGUEROA, Luis Beltrán, op. cit. p. 65.

Segunda o de Organización y de Valoración.	Quinto Período. (12 a 18 años)	Intereses éticos y sociales, intereses especializados e interés referente al sexo.
Tercera o de Producción.	Sexto Período. (Edad adulta)	Del trabajo y la producción.

Se observa que la sucesión de los intereses se realiza de lo simple a lo complejo, de lo concreto a lo abstracto, de la receptividad pasiva a la espontaneidad y de la indeterminación a la especialización.⁶⁰

Las observaciones anteriores nos permiten afirmar que la transmisión de conocimientos en las instituciones educativas no realiza una función terminal, sino que es posible, al concluir los estudios sistematizados, continuar con una formación integral que brinde mayores oportunidades; y, la preparación posterior puede ser de manera empírica o a través de la participación en diversos cursos, diplomados, conferencias o círculos de estudio que permitan profundizar en los temas de mayor interés del educando, sin que la edad constituya un impedimento, o bien, sirva de pretexto para no continuar con una preparación integral en cada persona.

Hemos mencionado un aspecto importante del proceso educativo relativo a las formas en que el educando enriquece sus conocimientos y, a saber, son:

1. Educación refleja; caracterizada por un aprendizaje espontáneo sin orden o lógica, carece de generalidad en su aplicación por tener su origen en la experiencia individual dentro de un ambiente específico. Por esta razón, "...no pueden ser aplicados sino en las circunstancias en que son adquiridos."⁶¹
2. Educación sistemática; "constituye un conjunto armonioso de nociones científicas, metódicamente transmitidas (...) se pueden corregir o destruir los errores de la actuación refleja (...) tienen una mayor

⁶⁰ Cfr. PRIETO FIGUEROA, Luis Beltrán, op. cit., p. 78. O bien, remitirse a la obra de Eduardo Clapérede, titulada *Psicología del Niño y Pedagogía Experimental*.

⁶¹ PRIETO FIGUEROA, Luis Beltrán, op. cit. p. 96.

amplitud y por ello se puede generalizar su aplicación..."⁶² Sin embargo, se le critica por transmitir los conocimientos de una forma pasiva, desprovista de relaciones concretas con la realidad. Se trata entonces de conocimientos abstractos y formales que dificultan una perfecta comprensión por parte del educando.

La importancia de la clasificación anterior radica en que, para efectos de un correcto desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje, debe existir una adecuada complementación entre ambos tipos de educación. Es decir, los conocimientos proporcionados por la educación sistemática deben ser perfectamente relacionados con la educación refleja para que tenga un impacto positivo en la comprensión del individuo de los fenómenos que se desarrollan a su alrededor y pueda comprenderlos y explicar sus causas y consecuencias.

1.6.3 Fines de la Educación

Entendida entonces la educación como ciencia. Ahora debemos considerar cuál es su teleología. Históricamente los fines de la educación han tenido diversas apreciaciones, para los griegos la educación debía cumplir la misión de conseguir un máximo desarrollo y perfección del cuerpo y alma como una forma de preparación para conseguir la ciudadanía, "cada quien debía ser educado conforme su posición dentro de la República y su habilidad intelectual".⁶³ Para los romanos, quienes se vieron influidos por el pensamiento griego, el objetivo de la educación consistía en la formación del *vir bonus* (hombre bueno), el cual debía ser capaz de discutir cualquier problema que tuviera relación con los intereses del Estado. Mientras que en la Edad Media existieron diversas tendencias como el monaquismo que pugnaba por una disciplina física y moral, considerando como fines de la educación el respeto y obediencia a la autoridad constituida, valor y

⁶² Ídem.

⁶³ Ibid. p. 155.

dignidad al trabajo humano y una democracia de tipo cristiano. Por su parte, las corporaciones medievales, durante la misma época, dieron auge a otro tipo de educación de tipo industrial destinada a la burguesía, toda vez que impartían una educación práctica que preparara para realizar actividades comerciales o sirviese para la vida industrial. Finalmente, la caballería, que era la tercera posición, buscaba la formación del caballero mediante la disciplina individual y el apego a la sociedad, a fin de que mantuviese los ideales cristianos y los defendiera en los casos en que fuera necesario.

El movimiento humanista renacentista acentuó la tendencia de la educación de clases, imponiéndose a la escolástica, a la cual se le consideraba un sistema formal y vacío; en contraposición del humanismo que buscaba esencialmente una formación interior. En la época contemporánea, priva la idea de que el ser humano debe tomar conciencia de su ser, así como de su papel dentro de la comunidad; por lo que “la educación como proceso humano pone en juego su propósito ordenador para entregarnos al hombre humano”.⁶⁴

Podemos observar entonces una marcada tendencia de la educación hacia el perfeccionamiento de la persona de una manera integral. Sin embargo, se debe siempre considerar los diferentes valores que la educación habrá de proporcionar al ser humano.

Para los griegos no existía una finalidad única de la educación, sino que se logra unificar al paso del tiempo con la paideia griega o la idea del hombre en comunidad. Para los romanos, la educación superior pasa a ser una de las funciones del Estado. En principio, la educación es de tipo familiar, dentro de esta etapa se enseña el derecho y se impulsa un recio sentido de la justicia; mientras que en una segunda fase, se proporciona al educando conocimientos en política judicial; y, en una última fase, se proporcionaba la educación militar. Es destacable

⁶⁴ Ibid. p. 166.

la tendencia hacia la educación integral, característica indiscutible de todas las culturas sobresalientes a lo largo de la historia de la humanidad.

La determinación de los fines de la educación requiere la voluntad de todos los miembros de la sociedad, es decir, del pueblo. Y, en nuestra opinión, deberá tender hacia el ser humano integral, considerando a éste como el integrante de una sociedad adecuadamente preparado para cumplir su vocación. Por lo que la finalidad de la educación, será dotarlo de todos los conocimientos necesarios para que esté en aptitud de cumplir tal vocación. Pero, sin que esta formación se considere un producto terminado, ya que la sociedad se encuentra en un constante proceso evolutivo, por lo que la formación del ser humano puede ser considerada como inacabada y perfectible. En el mismo sentido, Luis B. Prieto, afirma:

“Una formación equilibrada deberá formar un tipo de hombre capaz de absorber los cambios ocurridos durante su vida y propiciarlos cuando sea necesario, sin dejarse maniar por la tradición. El hombre del futuro no debe encontrarse desarmado y desorientado ante el estado trepidante de continua transformación que ofrece el mundo contemporáneo, que de seguro se acelerará en el futuro próximo”.⁶⁵

1.7. Las relaciones entre el Derecho, la Economía y la Educación

Si afirmamos que la finalidad de la economía es la satisfacción de las necesidades humanas, tanto individuales como colectivas, entonces, tendremos que identificarla como una ciencia que estudia la producción, distribución, reparto y consumo de la riqueza. Esta situación permite al derecho tener distintas formas de regular a esta ciencia social dentro de cada sistema jurídico-económico. Desde esta perspectiva, la importancia de la economía radica en su influencia en la vida de toda la sociedad y de los gobernados en lo individual; esto permite que tanto la economía como el derecho tengan una función fundamentalmente práctica para el desarrollo de una colectividad. En otras palabras, una correcta interrelación entre

⁶⁵ Ibid. p. 170.

ambas ciencias permite a un Estado alcanzar el bienestar de toda su población, permitiendo la realización integral de cada uno de los miembros que viven dentro de dicho Estado, haciendo de ambas ciencias una realidad palpable, viva, que se manifiesta en cada momento.

Por otra parte, la materia económica se encuentra vinculada a la vida jurídica de la Nación; de tal forma, que cobra vital importancia en los actos jurídicos que afectan a toda la población mexicana, desde el establecimiento de precios controlados en determinados productos de consumo básico, hasta la celebración de tratados internacionales de carácter eminentemente económico, como es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La interrelación entre ambas ciencias, obliga a tener los conocimientos necesarios para entender el comportamiento de una sociedad económicamente activa. Y, en esta convivencia entre la economía y el derecho, habrá de ser el marco perfecto para lograr el ideal de todo Estado contemporáneo: El bienestar de toda su población a través de una adecuada distribución de la riqueza.

El derecho, como regulador de la conducta externa del hombre, establece las bases para que la economía se realice de manera eficiente. Por tal motivo, retomemos las palabras del Maestro Hugo Rangel Couto, quien comenta:

“Hay individuos cuyos actos pueden influir intensamente en el trabajo de los otros: Jefes de Estado, grandes empresarios, industriales, banqueros, líderes sindicales, etc. Hay también actos públicos con serias implicaciones al respecto como: leyes sobre los impuestos, sobre la propiedad, sobre el trabajo, los bancos o los monopolios. Todo esto tiene implicaciones económicas y es motivo de propaganda por los grupos interesados y antagónicos, cada uno de los cuales pretende demostrar a la colectividad, no que persigue su interés concreto y egoísta, sino que su actitud es generosa y busca sólo el bienestar de la comunidad.”⁶⁶

⁶⁶ RANGEL COUTO, Hugo, op. cit., pp. 13-14.

De esta manera, establecemos el comienzo del complejo conjunto de relaciones que se establecen entre estas tres ciencias, puesto que todas ellas tienen al ser humano como su fuente ontológica; y, es en el contexto colectivo en donde se desarrolla todo un sistema social que involucra, de manera práctica, las ciencias antes citadas.

Los economistas cuestionan la relación entre el derecho y la economía bajo el denominado “análisis económico del derecho”, que de acuerdo a Nicholas Mercurio se concreta al estudio de los siguientes puntos:

1. Comportamiento racional de los individuos;
2. Estabilidad de los valores que los individuos asignan a sus costos y beneficios;
3. Soberanía del consumidor o sujeto social;
4. Equilibrio dinámico de las relaciones sociales y económicas de los individuos⁶⁷

Considerando los anteriores puntos, el análisis económico del derecho realiza su estudio para tratar de responder:

"preguntas tales como: ¿qué efectos e incentivos producen las normas jurídicas?, ¿inducen las normas o Instituciones jurídicas comportamientos eficientes o equitativos?, ¿asignan las reglas jurídicas el riesgo de manera eficiente?, ¿son buenos los efectos o resultados que induce el entorno de incentivos que establece el sistema jurídico?, ¿deben elaborarse las normas con el objeto de mejorar la distribución o para aumentar la eficiencia?"⁶⁸

En nuestra opinión, el planteamiento económico inicial es incorrecto puesto que la ciencia jurídica no es una ciencia exacta como lo es la física o la química, sino que su campo de estudio encierra el comportamiento individual y colectivo de

⁶⁷ MERCURIO, Nicholas, *Derecho y Economía*, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, p. 8

⁶⁸ Ídem.

las personas a través de la regulación de su conducta externa, que, obviamente, no se puede representar en términos numéricos tal y como lo pretende el análisis económico del derecho. Sin embargo, del planteamiento anterior se rescatan dos aspectos importantes, el primero de ellos es el reconocimiento de los economistas de la influencia del derecho en la economía con su correspondiente costo social, es decir, el costo y beneficio que se habrán de tomar en cuenta al momento de establecer una norma. Y, es ahí donde la educación tiene un papel importante para identificar las necesidades de la colectividad y participar en el desarrollo de un plan global e interdisciplinario destinado al planteamiento de metas y objetivos concretos de la colectividad.

Es innegable que la sola relación entre la economía y el derecho sería insuficiente para resolver los problemas de la colectividad, puesto que la educación no es una acción aislada, sino que, por su importancia, debe ser delimitada en cuanto a sus fines y objetivos por el Estado, a través de la política educativa que "surge como un aspecto de la política general que realiza el Estado en una época y lugares determinados"⁶⁹, y al establecer los vínculos efectivos entre el derecho, la economía y la educación se proyecte un plan de acción que de origen a una legislación con base en el trabajo interdisciplinario.

En nuestra opinión, existe un distanciamiento a nivel nacional entre la política educativa, la política económica y la legislación vigente y positiva, por lo que es necesario replantear el esquema social y analizar con detalle los puntos de vinculación entre el derecho, la educación y la economía. Es necesario un estudio sistemático de las condiciones actuales de nuestro sistema social para establecer soluciones jurídicas efectivas, por lo que el trabajo interdisciplinario deberá ser el punto inicial de la transformación del sistema social.

Con una relación interdisciplinaria, se facilitaría la importante tarea de orientar el crecimiento de la colectividad, al planear de una forma coordinada las

⁶⁹ SÁNCHEZ VAZQUEZ, Rafael, op. cit., p. 2.

actividades que dan beneficios sociales a niveles macros. Veamos el siguiente cuadro.

<i>Relaciones entre el Derecho, la Economía y la Educación</i>		
Derecho	Economía	Educación
En un sistema social, las tres ciencias trabajando en una relación de coordinación, previo estudio interdisciplinario, podrán realizar aportaciones fundamentadas en la realidad actual del sistema y establecer las medidas correctas, que se traducirán en:		
Legislación acorde al momento histórico.	Mejoramiento de las condiciones del mercado nacional, de la fuerza de trabajo y del capital.	Movilidad de clases, reacomodo de las fuerzas productivas y del capital.
El derecho se transforma y evoluciona en los aspectos que realmente interesan a la sociedad otorgando mayor seguridad jurídica; en el plano económico, se puede reducir la brecha entre las clases sociales a través de las oportunidades de movilidad que ofrece la educación, teniendo como resultado:		
Abrogaciones, derogaciones, modificaciones y nueva legislación.	Nueva política económica	Nueva política educativa
Los cambios planteados deberán contemplar desde el estudio interdisciplinario un menor costo social y un mayor beneficio para el grupo social.		

Evidentemente que las transformaciones deben tener como punto de partida y de retorno al ser humano, es decir, las expectativas de un cambio profundo deben ser orientadas para que beneficien a la sociedad en su conjunto, por lo que deben ser propuestas que surjan de los integrantes de la sociedad en un contexto donde el Estado se convierta en un instrumento de cambio real y efectivo.

Capítulo Dos.

Aspectos Históricos de la Política Económica y la Educación.

Introducción.

Conocer el pasado es entender el presente para prever el futuro, es por ello que consideramos necesario realizar algunas brevísimas notas relativas al acontecer histórico nacional, ya que si bien es cierto que un análisis histórico profundo no es objeto del presente trabajo también lo es el hecho de que algunas consideraciones en este sentido nos podrán permitir un mejor entendimiento de nuestra actual situación.

2.1 De la Época Prehispánica al Siglo XX

Las culturas prehispánicas se caracterizaron por los esfuerzos que realizaron las estructuras gubernamentales en materia educativa, al mismo tiempo que consiguieron una estructura económica sólida que tradicionalmente se ha considerado proveniente de la superioridad. Para algunos autores, como Diego G. López Rosado¹, esta situación es el resultado de la existencia de una cultura única, la Nahoá, en nuestro caso, conformada por diversas civilizaciones tales como la tolteca, chichimeca y azteca, las cuales fueron destacando en diversos momentos históricos. En nuestra opinión, esto puede constituir una explicación

¹ Cfr. LOPEZ ROSADO, Diego G., *Curso de Historia Económica de México*, Primera reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, quien retoma el pensamiento del Historiador mexicano Luis Chávez Orozco.

importante en la conservación de los conocimientos y su transmisión de una generación a otra, con el consecuente fortalecimiento de esta única cultura.²

Del período prehispánico, es el imperio azteca el producto cultural más acabado –principalmente en materia educativa-, ya que “la familia, la escuela y el Estado transmitían, interpretaban, enriquecían o degradaban la cultura indígena elaborada en varios milenios de convivencia en tierras de Mesoamérica”.³ Esta continuidad histórica de una cultura única, se ve interrumpida con la llegada de los conquistadores españoles, quienes impusieron una nueva forma de vida, una religión y una nueva estructura gubernativa a los nativos mesoamericanos.

La época colonial estuvo marcada por un pensamiento mercantilista-centralista que reconoció “el principio de la autonomía municipal, lo que tendía a obstaculizar el intercambio y a favorecer la actividad económica a base de pequeñas unidades”⁴. Lo anterior, se reflejó en una serie de disposiciones que estaban encaminadas a lograr un saldo comercial favorable para la metrópoli.

La materia educativa se consideró un asunto secundario que estuvo caracterizado por la existencia de dos grupos antagónicos, constituidos por los partidarios de una educación exclusiva de europeos y aquéllos que pugnaban por una educación para los indígenas. Los esfuerzos de este último grupo permitieron el establecimiento de instituciones que proporcionaban servicios educativos a los indígenas, entre estas instituciones encontramos a las escuelas populares (Texcoco y la Ciudad de México), escuelas medias y técnicas (el Colegio de Nuestra Señora de la Caridad para las niñas mestizas), El Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco y centros de educación superior como El Colegio de Nobles Artes de San Carlos, el Jardín Botánico y el Real Seminario de Minería.

² La hipótesis de Luis Chávez Orozco, para efectos de nuestra investigación, resulta útil en el sentido de que considera a las culturas prehispánicas como etapas de una misma civilización y no como una gran variedad de culturas aisladas y en algunos casos antagónicas entre sí. Esta postura nos permite analizar y explicar la transmisión de los avanzados conocimientos que poseían los habitantes mesoamericanos en diversas materias y que fueron heredados de una generación (o etapa) a otra, mediante códices, monolitos y tradición oral; de esta manera, se podría considerar que la supremacía del imperio azteca pudiera deberse a un conocimiento ancestral y sistematizado proveniente de las etapas anteriores y no a la supremacía bélica.

³ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, op. cit., p. 18.

⁴ SOLIS, Leopoldo, *La Realidad Económica Mexicana*, 20ª ed., Siglo XXI editores, México, 1993, p. 28.

La característica más importante de la educación en esta época consiste en su estrecho vínculo con la religión católica, la falta de innovación de conocimientos y una fuerte participación de las órdenes religiosas en el proceso educativo, entre las que podemos encontrar a los franciscanos, los dominicos, los agustinos y los jesuitas.

Los factores religiosos, económicos y sociales sufrieron modificaciones sustanciales con el paso del tiempo, los excesos del poder terminaron por hacer necesaria una nueva forma de organización social. Europa fue la cuna de estos cambios, el Protestantismo y las ideas que motivaron la revolución francesa alentaron a las colonias a buscar una transformación en su estructura social y, como consecuencia, en la educación.

En nuestro país, esta búsqueda permitió que el movimiento independentista de septiembre de 1810, iniciado por Hidalgo, Allende, Rayón, los corregidores y Mercado, se consumara con la celebración de los tratados de Córdoba el 24 de agosto de 1821 entre Agustín de Iturbide y el virrey Juan O'Donojú.

En el México independiente, las condiciones político-económicas se reflejaron también en el ámbito educativo, las influencias del liberalismo político, la enciclopedia y la decadencia de las instituciones pedagógicas de la Nueva España creaban una necesidad de un nuevo sistema educativo. Necesidad que se solventó con la utilización del método lancasteriano, el cual alcanzó tal éxito que el 26 de octubre de 1842 la compañía lancasteriana fue designada como Dirección General de Instrucción Primaria en toda la Nación hasta la llegada del Nuevo Método de Enseñanza Primaria de fray Matías de Córdova, quien cuestionó la educación lancasteriana y promovió la utilización de innovaciones educativas.

La educación era considerada, pese a la incapacidad de los gobiernos en turno para realizarla de manera efectiva, en los ordenamientos. Así, encontramos

en la Constitución de Cádiz de 1812, dentro del Título IX, los artículos 366 al 371 que regulaban la educación pública, mientras que en el Decreto Constitucional de 1814 se hacía alusión a la educación dentro de los artículos 39 y 117, señalando la necesidad de favorecerla en beneficio de todos los ciudadanos, así como la necesidad de que los conocimientos fuesen de índole práctica a favor de la industria y la ilustración de los pueblos.

El reglamento provisional de 1823 señalaba la importancia de regular la instrucción pública, mientras que el plan de la Constitución Política de 16 de mayo de 1816 la consideraba como “...el origen de todo bien individual y social...”⁵ Además, consideraba la creación de un plan nacional de educación.

La Constitución Política Federal de 1824 concedía al Congreso la facultad de promover la educación y el respeto por los derechos de autor, así como el establecimiento de escuelas. Sin embargo, no precisaba los alcances ni el tipo de educación a impartir.

Es de observar que las diversas reglamentaciones no analizaban la cuestión relativa al tipo de educación a impartir, por lo tanto, era menester diseñar un modelo educativo adecuado a las necesidades del país. Por lo que el decreto de José María Luis Mora y Valentín Gómez Farias del 23 de octubre de 1833, así como las leyes del 26 del mismo mes y año, constituyen una reforma que pugnaba por la libertad de enseñanza y la importancia de la educación para los maestros, por lo que se decide la creación de una escuela normal.

Las Siete Leyes de 1836 consideraban que la educación era competencia de las autoridades de cada departamento, es decir, competencia de los gobiernos locales. Tendencia que habría de mantenerse en el proyecto de reforma a las Leyes Constitucionales de 1840 y que cambiaría de manera radical en el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842, en el

⁵ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, op. cit., p. 63.

que se establece como atribución del Congreso Nacional la aprobación de los estatutos locales concernientes a la educación nacional.

Para el proyecto de Constitución de noviembre de 1842 la educación se convierte en una garantía individual, se considera como opción la enseñanza libre y se establece como facultad exclusiva del Congreso el establecimiento de planteles educativos. Empero, estos avances habrían de desaparecer en las Bases de Organización Política de la República Mexicana, sancionadas y promulgadas el 12 de junio de 1843; para resurgir en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, en el que, al igual que en el proyecto constitucional de 1842, quedarían prohibidos los monopolios en materia educativa, tendencia que habrá de conservarse en el proyecto de Constitución del 16 de junio de 1856 con un exacerbado toque nacionalista.

Los cambios significativos comenzaron a partir de 1854 y se manifestaron claramente en la restauración de la República, pese a que el problema económico continuaba:

“la necesidad de hacer frente a las deudas interna y externa, que aumentaban rápidamente debido a los presupuestos deficitarios, los gobiernos presionaron al clero con peticiones de créditos, apoyándose en decretos y leyes que daban los lineamientos para la nacionalización secular y regular de los bienes de la Iglesia , que había amasado grandes capitales”⁶.

La postura liberalista llevaría a la expedición de la Constitución Política de 1857, sancionada y jurada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero del citado año, en la cual se establece dentro del artículo tercero que la educación es libre, demostrando claramente la idea de evitar las imposiciones del clero o cualquier otro medio opresivo, de los cuales apenas se vieron liberados. Además, “fue

⁶ SOLIS, Leopoldo, Op. cit., p. 34.

consecuencia lógica de las circunstancias económicas, sociales, políticas, culturales e ideológicas de su época.”⁷

Ante este panorama, se expiden dos leyes importantes la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas (o Ley Lerdo), de fecha 25 de junio de 1856; y la Ley de Nacionalización de Bienes del Clero Secular y Regular (o Ley Juárez) de fecha 12 de julio de 1859, que eran el reflejo más exacto de la lucha ideológica y política entre conservadores y liberales, con las leyes de reforma se reafirma políticamente al país; pero, no resolvieron, pese a su intención reivindicativa, el problema económico, por lo que la existencia de los grandes latifundios, la baja calidad de vida de la mayor parte de la población y la inequitativa distribución de la riqueza continuaron hasta principios del siglo XX.

Por su parte, los conservadores luchaban para evitar los cambios establecidos por los liberales. En el año de 1861 el gobierno del presidente Benito Juárez se ve obligado a declarar una suspensión de pagos de la deuda externa, medida que aprovecharon los conservadores para solicitar el apoyo de las monarquías europeas en su provecho. Francia, España e Inglaterra protestaron por la medida y decidieron invadir el país, el gobierno negoció en el tratado de la Soledad la retirada de los ejércitos inglés y español, por lo que Francia se encontró sola en la invasión que realizó entre diciembre de 1868 y enero de 1869, los conservadores pidieron a Maximiliano de Habsburgo aceptar la corona del imperio mexicano, una vez aceptada siguió una política de carácter liberal que terminó por decepcionar a los conservadores, sin embargo, la guerra de Napoleón en Europa obligó a retirar los ejércitos franceses establecidos en nuestro país, por lo que Maximiliano no pudo resistir el ataque de los liberales, rindiéndose el 15 de mayo de 1867, para después ser pasado por las armas el 19 de junio del mismo año.

⁷ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, op. cit., pp. 78-79.

El Licenciado Benito Juárez ocupó la presidencia estableciendo un gobierno liberal que asentó las bases de una República Federal Laica. A su muerte, asumiría la presidencia el Licenciado Sebastián Lerdo de Tejada, quien, al intentar reelegirse, habría de ocasionar una nueva revuelta que permitiría acceder al poder al general Porfirio Díaz.

En materia educativa, el período de 1861 a 1867 fue de total abandono, el imperio terminó con la educación gratuita y trató de modificar y simplificar los programas de estudio de la educación primaria. Además, diversas escuelas fueron cerradas y convertidas en cuarteles. Estas modificaciones fueron establecidas en la Ley del 27 de Diciembre de 1865, y habrían de mantenerse hasta 1867, año en el cual se expidió la Ley Orgánica de Instrucción que daba unidad a la enseñanza, declaraba obligatoria y gratuita la educación elemental, establecía un esquema para la educación secundaria y establecía la Escuela Nacional Preparatoria. Por otra parte, esta ley reglamentó la enseñanza superior, creó la Escuela de Bellas Artes, la de Artes y Oficios, de Comercio y Administración, así como la de Sordo-Mudos.

De estos acontecimientos, resalta la aplicación de una enseñanza positivista dentro de la Escuela Nacional Preparatoria derivada de la tendencia positivista del Dr. Barreda, discípulo de Augusto Comte. Podemos considerar que:

“La política del liberalismo fue, en general, provechosa para la educación. Al terminar el año de 1871 el número de escuelas primarias llegaba a 5,000 en la República. En cuanto al Distrito Federal, la última estadística permitía calcular en 40,000 el número de niños en edad escolar, bien que sólo asistían 19,000. En todo caso era ya un positivo avance.”⁸

Para la época porfirista, la educación alcanza nuevos niveles de desarrollo “en la *teoría pedagógica*, y, paralelamente, fecundas repercusiones en los

⁸ LARROYO, Francisco, op. cit., p. 237.

dominios de la práctica docente.”⁹ Además, daría nuevo auge al mundo intelectual de la época.

2.2 De la Revolución a la Era del Desarrollo Estabilizador

La época porfirista se caracterizó por una oligarquía financiera dirigida por los llamados “científicos”, lo que generó inconformidad con los empresarios; mientras que los trabajadores exigían mayor salario y mejores condiciones laborales, los campesinos estaban molestos por la aplicación de la Ley de Colonización y Terrenos Baldíos que los despojó de sus tierras.

En lo político, reinaba la idea de la no reelección ante la prolongada permanencia de Porfirio Díaz en la “presidencia”, situación que se vio agravada con el fraude presidencial de 1910. Estas causas generaron un descontento general que alcanzó el norte del país, el cual:

“Por razones de distanciamiento geográfico del centro, durante la etapa colonial y gran parte del período independiente, esta región se había mantenido prácticamente autónoma en lo político y en lo económico, pero el régimen porfirista había puesto fin a aquella autonomía al incorporar la zona norte a los planes de expansión económica”¹⁰,

y que culminaría con la lucha armada entre antirreleccionistas y el gobierno federal. Sin embargo, durante la época porfirista se observaron interesantes avances educativos, entre los que se encuentran el decreto del 17 de diciembre de 1885 que daba vida a la Escuela Normal para Profesores, la Ley de Instrucción Obligatoria de 1888, los Congresos de Instrucción de 1889 y 1891, la reorganización de la enseñanza de 1896, la creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes por la Ley de 16 de mayo de 1905 y el restablecimiento de la Universidad Nacional de México en 1910 (suprimida en

⁹ Ibid., p. 244.

¹⁰ DELGADO DE CANTU, Gloria, *Historia de México 2*, Alhambra Mexicana, México, 1992, p. 13.

1865). Estas últimas acciones fueron impulsadas por Don Justo Sierra, quien concibió la educación superior como la máxima expresión de llevar la cultura a todos los niveles, por lo que la Universidad se establece sin ningún vínculo con las estructuras e ideologías universitarias anteriores.

Sin embargo, los avances educativos no solucionaban el malestar social originado por la permanencia de Díaz en el poder y la baja calidad de vida de la mayoría de los ciudadanos, por lo que la lucha armada que comenzó el 20 de noviembre de 1910 terminó con los tratados de Ciudad Juárez (21 de mayo de 1911), que permitieron llegar a diversas gobernaturas a los miembros del partido antirreleccionista y ocasionaron la salida de Porfirio Díaz del país.

Francisco I. Madero llega a la presidencia y recurre a una política conciliadora en la que incluyó integrantes del régimen porfirista. Buscó por una parte cumplir con el Plan de San Luis y con el programa del Partido Constitucional Progresista, mientras que por otra parte intentó una reorganización social y económica, creando la Comisión Agraria Ejecutiva para resolver el problema agrario. Por parte de los trabajadores, se crearon diversas agrupaciones obreras para el mejoramiento económico de sus miembros, una de ellas fue la Gran Liga Obrera Mexicana, la cual fue creada por Madero para fortalecer su posición política.

La economía tuvo un ligero fortalecimiento al conseguir un empréstito para aumentar las reservas del erario, mientras que los impuestos directos compensaron la disminución de las rentas de aduanas y timbre. Asimismo, la política fiscal maderista se fortaleció con el aumento de los impuestos a productos que no fuesen de primera necesidad.

Esta prosperidad transitoria se ve afectada por el movimiento de insurrección encabezado por Victoriano Huerta. Este acontecimiento aceleró la descomposición social, el conflicto terminó con la Constitución de 1917 y llevó a la

presidencia a Venustiano Carranza, quien en su política económica determinó el uso forzoso de papel moneda; pues, con motivo de los conflictos, la inestabilidad y las constantes presiones de los acreedores extranjeros se hizo evidente el aumento del costo de la vida y la devaluación de la moneda, mientras que los gastos que crecían en forma acelerada eran sostenidos por el oro y los pagos eran realizados en dólares. En la cuestión legislativa se realizaron diversos proyectos relativos a la cuestión agraria, laboral y que culminaron con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Con la Constitución de 1917 quedó establecido el sistema normativo que habría de regular la vida en el México posrevolucionario. Sin embargo, los conflictos con los Estados Unidos de América continuaron, por la afectación que la Carta Magna causaba en los intereses norteamericanos. El sistema político sentaría sus bases originarias en el caudillismo populista, encabezado por Álvaro Obregón. Pero, a pesar de las intenciones populistas, la realidad fue distinta. Obregón incrementó la deuda externa al aceptar el llamado Convenio de la Huerta-Lamont, la situación económica del país obligó a Obregón a decretar una suspensión de pagos. Ante ello, los Estados Unidos presionaron para que el gobierno mexicano aceptara cubrir un adeudo de aproximadamente setecientos millones de dólares; posteriormente, en las conferencias de Bucareli, el gobierno obregonista aceptó pagar las tierras expropiadas a los estadounidenses, dicho pago debía ser realizado en bonos. A la par de la deuda pública, surgió otro conflicto económico: la deuda de los ferrocarriles.

Entre los aspectos rescatables del gobierno obregonista se cita el comienzo del reparto agrario, que también daría origen a la formación de la pequeña propiedad. Por otra parte, el Licenciado José Vasconcelos fundó la Secretaría de Educación, a la par de la campaña de alfabetización, buscando acercar la educación a los indígenas.

Las políticas del caudillismo populista continuarían durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, quien iniciaría un proyecto de reconstrucción económica destinado a estabilizar la moneda, una Hacienda sana y la aplicación de una política financiera adecuada. Con estos objetivos, el gobierno crea la figura del banco central que inaugurado el 1 de septiembre de 1925, comenzaría a funcionar bajo el nombre de Banco de México, S. A.

El gobierno callista tendría que enfrentar el problema de una nueva guerra conocida como "la guerra cristera", que culminaría con el restablecimiento de las relaciones entre el Estado y la Iglesia después de que Obregón resultara reelecto para un nuevo período presidencial y fuera asesinado en el restaurante "La Bombilla ", en San Ángel, el 17 de Julio de 1928. La guerra cristera serviría para establecer más claramente los límites entre el Estado y la Iglesia.

Con el asesinato de Álvaro Obregón comenzaría el llamado Maximato, durante este período habría de iniciar el fortalecimiento del sistema presidencialista en México y constituiría el origen de la llamada Institucionalización.

El maximato comienza con la llegada al poder de Plutarco Elías Calles, quien seguiría una política de reconstrucción nacional, buscó la reorganización del ejército con pocos resultados. Enfrentó diversos problemas como el caciquismo, la desintegración regional que se traducía en la existencia de una enorme cantidad de partidos políticos, la segunda lucha cristera y un conflicto con los Estados Unidos por el petróleo.

Durante el período de Calles, el reparto agrario tuvo un auge inusitado, el comercio internacional se incrementó, y los transportes se beneficiaron con la reactivación de los ferrocarriles y la ampliación de las carreteras. En la educación, se llevó a cabo el proyecto de la escuela rural, el cual resultaría un fracaso total.

Emilio Portes Gil habría de suceder de manera interina a Calles en la presidencia; sin embargo, la influencia de Calles era absoluta. Portes Gil se convertiría en el ejecutor de las políticas callistas, mientras que Calles se ocupaba, al mismo tiempo, de organizar las bases del Partido Nacional Revolucionario, que habría de consolidarse como tal el 4 de marzo de 1929. Con este acontecimiento se agregaría un elemento característico del presidencialismo que duraría por aproximadamente setenta años: el partido oficial.

Para las elecciones de 1929, el Partido Nacional Revolucionario se perfilaba como el más poderoso, obteniendo la presidencia para su candidato Pascual Ortiz Rubio, quien no completaría su período presidencial. Esto se debió a los movimientos políticos del Jefe Máximo Plutarco Elías Calles; a Ortiz Rubio habría de sucederle de manera interina Abelardo L. Rodríguez, que por ordenes de Calles prepararía las elecciones de 1934 que llevarían a la presidencia al General Lázaro Cárdenas, con quien habría de concluir una de las épocas que marcarían al sistema político mexicano y a la economía nacional: el Maximato.

Con el General Lázaro Cárdenas iniciaría la época del nacionalismo, que con la salida del país de Plutarco Elías Calles afianzaría la figura del presidente de la República. Cárdenas comienza la reorganización del sector obrero que culminaría con la formación de la Confederación de Trabajadores de México, soporte principal de los gobiernos posteriores al General Cárdenas. Por otra parte, el espíritu nacionalista del gobierno cardenista tomaría acciones nunca antes vistas, primero se nacionalizaron los ferrocarriles en junio de 1937 y para el 18 de marzo de 1938, el General Lázaro Cárdenas tomaría la decisión de nacionalizar las compañías petroleras, con lo que se dio fin a la huelga de los trabajadores petroleros. Esta decisión:

“...unificó al país. Una enorme multitud se congregó en la ciudad de México para brindarle su apoyo, y en toda la República se manifestó el sentimiento nacionalista; era común ver largas filas de personas que acudían voluntariamente a depositar sus donativos

para ayudar al gobierno a pagar la enorme deuda que contraía con las empresas petroleras. La expropiación llegó a considerarse entre el pueblo como una verdadera nacionalización.”¹¹

La política agraria de Cárdenas fortaleció al ejido, realizando el reparto agrario más importante hasta aquel entonces, que se diferenciaba de las políticas anteriores que pugnaban por la pequeña propiedad privada.

En lo político, Cárdenas reorganizó al Partido Nacional Revolución, convirtiéndolo, el 30 de marzo de 1938, en el Partido de la Revolución Mexicana. Este cambio significó la sectorialización del partido, fortaleciendo principalmente al sector empresarial. Por otra parte, el descontento de los intelectuales se vio reflejado con la fundación del Partido Acción Nacional, que encabezado por Manuel González Morín pretendía llegar al mismo objetivo que el partido oficial, pero con diferentes estrategias. Las antagónicas posturas permitieron que el Partido Acción Nacional se convirtiera en un verdadero partido de oposición que enfrentaría arduas luchas contra el régimen presidencialista y que lograría llegar al poder en las elecciones del 2000.

El gobierno cardenista constituye el origen del modelo denominado “Crecimiento hacia adentro”. Este modelo “tenía como fundamento la industrialización sustitutiva de importaciones.”¹² Este antecedente constituye la adopción del sistema norteamericano de economía mixta. El cardenismo, además, habría de aportar a la economía un nuevo esquema de planeación económica, el plan sexenal.

En el gobierno de Manuel Ávila Camacho se continuaría con el desarrollo de las políticas económicas a través del plan sexenal. Dentro de su política económica, destaca el acuerdo de comercio celebrado con los Estados Unidos de América en diciembre de 1942, en este convenio se estableció la cláusula de la nación más favorecida y se buscó la eliminación de fronteras para la

¹¹ Ibid., p. 175.

¹² Ibid., p. 184.

comercialización del petróleo mexicano. Por otra parte, en el sector agropecuario buscó favorecer a la propiedad privada, así como la industria privada. Con este hecho comienza a establecer la política del proteccionismo que habría de continuar con los sexenios posteriores, sin embargo, durante este período el proceso inflacionario continuó por la inversión en obra pública sostenida por diversos financiamientos; para frenar dicho proceso, el Banco de México modificó su Ley Orgánica para permitir el establecimiento de medidas tendientes a incrementar los depósitos obligatorios para controlar la cantidad de circulante. Por otra parte, se estableció un control de precios y se buscó incrementar la producción.

En estas condiciones comenzaba el civilismo en México, que condicionado por los resultados de la Segunda Guerra Mundial habría de aceptar los sistemas liberales democráticos impuestos por los Estados Unidos de América a través de la Doctrina Truman. El Licenciado Miguel Alemán Valdés sentaría las bases de un autoritarismo moderado que fortaleció el presidencialismo mexicano. En materia económica, se ocupó del fortalecimiento de la industria privada, acentuando el proteccionismo del sector, mientras que el reparto agrario continuaba disminuyendo. En estas condiciones, la inflación siguió creciendo aunque sin detener el desarrollo industrial, hechos que obligaron al gobierno a devaluar la moneda y colocar, a partir de julio de 1948, al peso en una situación de flotación llevando la paridad cambiaria a 8.65 pesos por dólar.

La educación, durante este período, adquiere, en forma definitiva, las características bajo las cuales habrá de orientarse. El artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, aprobado por 99 votos a favor y 58 en contra, señala lo siguiente:

- a) Se considera a la educación como una garantía individual, en virtud de ser la enseñanza libre.

- b) La educación deberá ser laica tanto en los centro educativos públicos como en los privados, estos últimos deberán contar con supervisión oficial.
- c) La gratuidad es el signo distintivo de la enseñanza primaria.
- d) Se federaliza la educación, siendo facultad del Congreso el establecimiento de planteles educativos.

El proyecto de Constitución de 1916 era fruto de la experiencia histórica, sin embargo, esto no impidió que el presidente Carranza suprimiera la Secretaría de Instrucción Pública el 13 de abril de 1917, siendo hasta el gobierno de Álvaro Obregón cuando habría de restablecerse dicha dependencia.

La educación se había convertido en una necesidad para los mexicanos, de esta manera pudieron convivir las escuelas rudimentarias con el movimiento revolucionario, las escuelas rurales se fortalecieron durante el período del General Calles, quien aumentó el presupuesto para la educación. Además, creó la figura de la misión cultural con el fin de mejorar la preparación de los maestros de campo y promovió de manera importante la educación campesina a través de la creación de la escuela normal rural.

El restablecimiento de la Secretaría de Educación Pública permitió fomentar también la educación tecnológica, que culminaría con la creación del Instituto Politécnico Nacional en 1937; mientras que en el ámbito universitario, propició la creación de nuevas carreras al disminuir las atribuciones que se habían otorgado a la Universidad al momento de suprimir la Secretaría de Instrucción Pública. Los conflictos que se vivieron en la Universidad, permitieron llegar a la plena autonomía, después de un período de autonomía restringida impuesto por Emilio Portes Gil, en el año de 1933.

La educación no estuvo exenta de conflictos, con la inclusión de la educación secundaria al régimen oficial se extendía el laicismo a este nivel educativo, lo que causó el disgusto del clero, que realizó diversos esfuerzos para

evitar esta medida, esfuerzos que fracasaron. Sin embargo, los ánimos revolucionarios se exacerbaron con este logro y excedieron la interpretación de los logros revolucionarios; reformando, en el año de 1934, el artículo 3 constitucional para determinar que la educación debía ser socialista, poniendo fin a la libertad de educación. El término socialista generó una serie de conflictos que finalizaron durante el período presidencial de Ávila Camacho, con la reforma de dicho precepto en 1946, para volver a la libertad de enseñanza,

Por su parte, Miguel Alemán Valdés estableció una campaña permanente contra el analfabetismo por virtud del decreto de 3 de marzo de 1947. Además, en el mismo año, fundó el Instituto Nacional de Bellas Artes e inició la construcción de Institutos Tecnológicos Foráneos al año siguiente.

2.3 La era del desarrollo estabilizador

Para el siguiente período, comenzaría una nueva era económica para nuestro país. Con la política estabilizadora de Adolfo Ruiz Cortines, se reformó el artículo 28 constitucional en materia de monopolios, el control de precios incrementó su dureza y la política de austeridad permitió reducir el gasto público. Sin embargo, los empresarios y comerciantes, al no concordar con las políticas oficiales, originaron una fuga de capitales. Por otra parte, las inversiones se incrementaron de forma excesiva ocasionando un debilitamiento en la economía nacional, fomentado por la depresión que iniciaba en la economía mundial, a la par de la excesiva dependencia de los mercados extranjeros, en los cuales era difícil colocar productos nacionales. Ante esta situación, los empresarios decidieron disminuir sus inversiones llevando a una notable disminución del Producto Interno Bruto, lo cual originó una nueva devaluación del peso. Sin embargo, esta devaluación permitió que la inflación se detuviera y evitó la salida de capitales, dando inicio a la etapa del desarrollo estabilizador.

En materia política, la mujer adquiere un papel preponderante al poder participar en las elecciones mediante la emisión del sufragio, paso importante hacia la democratización del país. Pero, los conflictos agrario, ferrocarrilero y el protagonizado por los maestros opacaron las intenciones del presidente en turno.

En materia educativa, el período de Ruiz Cortines fue extremadamente difícil, según los informes del presidente, pues, a pesar del incremento del presupuesto designado para la educación y la campaña permanente contra el analfabetismo, éste alcanzaba el 42% del total de la población. En esta situación y ante el interés del gobierno por expandir la educación a la provincia, se creó el Consejo Técnico de la Educación para la planificación integral de la educación en el país, mediante la publicación de la Ley Orgánica de Educación en 1958.

Jaime Torres Bodet realizó esfuerzos para igualar la enseñanza urbana con la rural, al mismo tiempo que incrementó el número de escuelas públicas durante el período presidencial de Adolfo López Mateos, quien por decreto de 12 de febrero de 1959 creó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. Mientras que en el ámbito universitario, buscó la creación de más universidades en la provincia.

El desarrollo estabilizador se consolidaría en el período de Adolfo López Mateos, ya que la reforma constitucional se encaminó al aprovechamiento de los recursos naturales, servicios públicos y seguridad social. En este mandato, la industria eléctrica se nacionalizó y las políticas económicas implementadas permitieron mantener la estabilidad monetaria y mantener el control de precios. Estos objetivos se consiguieron al regular la participación económica del Estado a través de la creación de la Secretaría de la Presidencia que coordinaba la inversión pública y los planes de desarrollo económico y social. Entre estos planes, y obligado por presiones campesinas, se consideró la continuación del reparto agrario. Por otra parte, la reforma política permitió modificar la Ley

Electoral para que la figura de los diputados por representación quedara establecida.

El siguiente período presidencial marcaría de forma permanente la vida de la nación mexicana, Rafael Sánchez señala como causas:

- “1. Por lo que respecta a la política económica de este régimen, cabe destacar por un lado, su marcado interés en seguir favoreciendo a las élites financieras, industriales y comerciales, tanto del capital nacional como del extranjero. Otorgándoles estabilidad y auge económico. Y por otro lado, encontramos que todo ésto, se logró en perjuicio de los intereses de las clases populares (campesinos, obreros...).
2. Su política de mano dura contra el movimiento estudiantil de 1968. Para el cual, no hubo más solución que el de la atroz represión.”¹³

La situación educativa durante este período fue alarmante. Según datos del citado autor, 57 de cada 100 niños no ingresaron a la secundaria, 30 de cada 100 alumnos de primaria alcanzaron el sexto grado, 10 de cada 100 que ingresaron al sistema alcanzaron el nivel universitario y poco más de la mitad de los que se registraron en la universidad llegaron a terminarla. Cabe señalar que el rezago en la educación rural era ya desproporcionado.

Para los períodos posteriores, el desarrollo estabilizador continuaría siendo la forma predominante en el ámbito económico, sin embargo, la represión institucional se convirtió en la característica de los gobiernos de Díaz Ordaz y Luis Echeverría. Mientras que el autoritarismo de Díaz Ordaz alcanzó su clímax con la matanza de Tlatelolco, Echeverría hizo lo propio en la masacre de Corpus Christi, ambas encaminadas a reprimir al sector estudiantil; además, el autoritarismo también alcanzó a los obreros y a las agrupaciones políticas. El resultado de tales acciones fue la creación de diversas guerrillas y el descontento social, creando una situación de inseguridad que involucró a toda la sociedad. Díaz Ordaz en un intento de reconciliación con la sociedad, en especial con los jóvenes, intensificó

¹³ SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, op. cit., p. 138.

los proyectos sociales y modificó el artículo 34 constitucional para permitir la participación política de todos los jóvenes mayores de dieciocho años.

En materia económica, las políticas no variaron sustancialmente, la participación del Estado en la economía se incrementó con las empresas paraestatales, se realizó una reforma fiscal que aumentó la carga fiscal para sostener la obra pública, la política industrial propició la inversión extranjera directa, y el reparto agrario se incrementó de manera notoria.

En el gobierno de Luis Echeverría Álvarez no hubo cambio alguno. Su autoritarismo y los conflictos estudiantiles mantendrían una política de represión disfrazada de “apertura democrática”. En estas condiciones, la creación de guerrillas se aceleró considerablemente, las fricciones entre el gobierno y los grupos sociales alcanzaron a la clase empresarial, que se encontraba protegida por el gobierno de Echeverría; pero, a pesar de tal condición, habría de levantarse ante las políticas sociales del gobierno.

En materia económica, Echeverría incrementó la inversión pública. La economía mundial se encontraba contraída, por lo que al final del sexenio se optó por la aplicación de medidas contraccionistas, entre las que se encontraban los depósitos en dólares en plazos de 3 a 6 meses que autorizó el Banco de México, el aumento en los impuestos a la exportación y la flotación del peso que habría de ocasionar la intervención del Fondo Monetario Internacional en la economía mexicana. La devaluación del peso originada por la flotación, en el año de 1976, habría de poner fin a la era del desarrollo estabilizador con funestas consecuencias que continúan marcando la economía nacional.

En materia educativa, Luis Echeverría intentó actualizar el proceso de aprendizaje y flexibilizar el sistema educativo para permitir la movilidad social con beneficios principalmente a los sectores marginados. Para tales efectos, el 27 de noviembre de 1973 expidió la Ley Federal de Educación, que permitiría resolver

“...la incongruencia que se había entablado entre la segunda reforma del Artículo 3º constitucional del año de 1946 y su ley reglamentaria, es decir, la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942. Teniendo en consideración que la Reforma Educativa del 46, en ningún momento se refiere a la educación de tipo socialista...”¹⁴

2.4 Los gobiernos de la crisis

A partir de 1976 comenzaron los llamados “gobiernos de la crisis” que con el gobierno de José López Portillo mantendrían al país en un constante ciclo de crisis económicas recurrentes. Pues, influenciados por las políticas neoliberalistas reducirían la participación del Estado en la economía mexicana.

Durante el mandato de López Portillo, el petróleo desempeñaría una función preponderante en la economía. En los inicios del sexenio la economía se encontraba seriamente deteriorada, las reservas nacionales habían disminuido bruscamente, el déficit fiscal se incrementó hasta un 10% del Producto Interno Bruto y la inflación alcanzó el 27%. En este ambiente, López Portillo cimentó su base económica en la extracción y comercialización del petróleo; esta política permitió la obtención de diversos créditos internacionales que, a la caída del precio del petróleo, habrían de llevar la deuda pública a niveles jamás vistos hasta aquel entonces. La situación se vio agravada por el crecimiento del aparato burocrático, la sobrevaluación del peso y los excesivos niveles de protección a la industria; lo cual se tradujo en la fuga de capitales, la devaluación más alta en toda la historia y un déficit en la balanza comercial. Como última medida ante los acontecimientos cada vez más preocupantes, López Portillo decidió nacionalizar la Banca a efectos de tener mayor control sobre la crisis económica; lo anterior desencadenó una serie de presiones del Fondo Monetario Internacional que obligó

¹⁴ Ibid., p. 149.

al gobierno a firmar un programa de ajuste que satisficiera los requerimientos del Fondo Monetario Internacional.

La situación para el gobierno de Miguel de la Madrid era de una incredulidad generalizada, los anteriores períodos comenzaron con promesas de cambio que al final fueron incumplidas, las soluciones planteadas habían fracasado convirtiendo la crisis en una característica de la economía nacional. Ante tal situación, De la Madrid planteó un cambio moral y social; para tal efecto, decidió expedir la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. En materia económica y como medida para la corrección de las finanzas públicas, se inició el Programa Inmediato de Reordenación Económica y se realizó la reforma de los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales. Con estas reformas se establece la rectoría del Estado, se opta por una economía mixta como base del desarrollo nacional, se precisan la áreas estratégicas en las que el Estado tendría una participación exclusiva y da inicio a un plan de desarrollo rural integral.

El sexenio de Miguel de la Madrid estuvo influenciado por la ideología económica de Carlos Salinas de Gortari, quien habría de convencer al presidente de implementar un plan antiinflacionario, que se conoció como Pacto de Solidaridad Económica. Este plan habría de fracasar, pero garantizaría la sucesión presidencial a favor de Carlos Salinas de Gortari.

El sexenio de Carlos Salinas inició en un ambiente complicado y controvertido. Ante esta situación, el gobierno optó por una política de desarrollo social a través de programas como Solidaridad y Procampo. Sin embargo, las modificaciones constitucionales fueron de funestas consecuencias, por una parte, permitió la comercialización de los ejidos y, por la otra, la participación de la Iglesia en la vida nacional cobró nueva vida; con esto, la clara separación del Estado y la Iglesia terminaba, dando marcha atrás a las luchas del pueblo mexicano en la época de Juárez.

En materia económica, realizó una renegociación de la deuda externa que permitió disfrazar a la economía nacional hasta llevar la inflación a un solo dígito y cuyo engaño terminaría al tomar posesión de la presidencia Ernesto Zedillo. Además, suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que pondría fin a la poca protección que el Estado daba a la industria nacional, colocando a este sector en una situación de incapacidad para competir con los productores extranjeros, originarios de Canadá y Estados Unidos de América.

En la materia educativa, encontramos que a partir de 1990 se comenzó el establecimiento de los organismos especializados en evaluación, principalmente para el nivel superior. Entre estos organismos encontramos a la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL), creado en 1994. Por otra parte, el 18 de mayo de 1992 se celebra el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, que pretende federalizar los servicios educativos por medio de la transferencia de los mismos a los gobiernos estatales.

Este acuerdo, firmado por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, compromete al Gobierno Federal, entre otras cosas, a vigilar el cumplimiento del Artículo 3 constitucional buscando disminuir las disparidades en las zonas con rezago educativo, la reformulación integral de los planes y programas de estudio, libros de texto gratuito y materiales educativos, tomando en cuenta las propuestas realizadas por los gobiernos locales, aportar asesoría técnica, administrativa o de cualquier otra naturaleza a las entidades federativas para el mejoramiento del sistema educativo estatal, así como transferir recursos para lograr una adecuada dirección de los planteles de cada Estado. Por su parte, los gobiernos locales se comprometieron al mejoramiento de la prestación del servicio educativo y a la ampliación de su cobertura; para tal efecto, recibieron la dirección de los planteles públicos que se encontraban dentro de su territorio, con excepción de las escuelas señaladas en la

fracción XII del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, los gobiernos locales asumieron las relaciones jurídicas y laborales con los trabajadores de los planteles y unidades administrativas, quienes fueron incorporados al Sistema Educativo Estatal, también se comprometieron a incrementar la participación social en la educación mediante la creación de consejos escolares en cada plantel, municipio y Estado; de igual forma, se obligaron a cubrir todos los gastos educativos y a poner a disposición de la Secretaría de Educación Pública toda la información que dicha dependencia les requiriera. Para asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados en el acuerdo, los Estados se obligaron al perfeccionamiento de los procedimientos de control, verificación y seguimiento del desarrollo educativo estatal, cuyas directrices fueron establecidas por la Federación. Por lo que respecta a los trabajadores de la educación, se crea la Carrera Magisterial, como un mecanismo para la formación, actualización y superación permanente de los maestros. En términos generales, este acuerdo transfiere muchas obligaciones a los Estados, sin embargo, el control financiero lo reserva para sí la Federación, situación que generó serios problemas administrativos y financieros. Además, se realizó la reforma de la Ley General de Educación que entró en vigor el 13 de julio de 1993, fecha en que se publicó en el Diario Oficial.

Las consecuencias de la política económica de Salinas se manifestaron en el llamado “error de Diciembre”, en el cual, la economía se desplomó al entrar en el escenario político el nuevo presidente electo Ernesto Zedillo, pues, en el primer mes de su gobierno devaluó la moneda en un 100%, para después soportar una caída del Producto Interno Bruto de un 15% en el primer semestre de gobierno. Mientras que la fuga de capitales era el síntoma inequívoco de la descomposición social, iniciada con el movimiento zapatista en enero de 1994 y el asesinato del candidato presidencial del Partido de la Revolución Institucional Luis Donaldo Colosio. En este escenario, el gobierno decide implementar políticas contra la debacle económica comenzando por el aumento en los impuestos, principalmente el Impuesto al Valor Agregado, y aumento de los costos de los Servicios Públicos,

mientras que, por otro lado, propone la inversión privada en el sector eléctrico para prevenir la falta de electricidad en los siguientes diez años.

En el sector financiero, inicia uno de los peores conflictos bancarios originado por la falta de solvencia de los bancos, las carteras vencidas y los autocréditos de los mismos banqueros obligaron al gobierno a intervenir a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, que tiempo después se convertiría en deuda pública por un monto de 552,300 millones de pesos. Otro problema que agravó la economía nacional fue la caída de los precios del petróleo, que obligó al gobierno a realizar diversos recortes al gasto público.

La ineficiencia del gobierno zedillista y la ingobernabilidad en que se encontraba el país, permitieron la entrada en el gobierno de los partidos de oposición. Primero, en 1997, con la elección del Jefe de Gobierno en el Distrito Federal, quedando dicha posición para el Partido de la Revolución Democrática; y, posteriormente, en las elecciones del 2000, el Partido Acción Nacional llegó a la presidencia, el actual presidente Vicente Fox Quezada, quien pugnó por una reforma hacendaria integral, que causó una molestia social generalizada para finalmente ser rechazada en el Congreso de la Unión.

La materia educativa, en este período, se ve modificada de nueva cuenta por la adición al artículo tercero constitucional referente a la autonomía de las universidades, garantizando la libertad de cátedra. Sin embargo, esta adición no aclaraba si el alcance de la gratuidad de la educación debe extenderse a nivel universitario, situación que habría de generar conflictos en los años posteriores, principalmente en la Universidad Nacional Autónoma de México por diversos intentos de incremento en las cuotas anuales de los alumnos, siendo el conflicto de abril de 1999 el más largo de todos los conflictos universitarios durante la última década y que habría de finalizar con la intervención de la Policía Federal Preventiva.

Para el 12 de junio de 2000, la Ley General de Educación afronta de nueva cuenta modificaciones que buscan responder a una federalización de la labor educativa. Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia el sector educativo pretende ser reformado, tal y como se plasma en el Plan Nacional de Educación 2001-2006. En este documento se considera que los aspectos que deben contemplarse en la reforma educativa, son la federalización educativa, el financiamiento, mecanismos de coordinación, de consulta y de participación de la sociedad, el marco jurídico, la evaluación, investigación e innovación educativa y la gestión integral del Sistema.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos¹⁵ considera que es necesario poner en marcha mejoras significativas para poder alcanzar los niveles educativos del resto de los países miembros de la Organización, ya que existe una baja calidad de resultados educativos en la alfabetización, lo que influye en la calidad del mercado laboral.

Por otra parte, la OCDE señala que sólo 6.9% de los jóvenes de 15 años de edad está en los dos niveles más altos de desempeño en capacidad de lectura (el promedio de la OCDE es de 31.2%), el 44% de los estudiantes de 15 años están al nivel o por debajo del nivel más bajo de desempeño evaluado por la OCDE, comparado con un promedio de la Organización de 18%. Además, existe una alta proporción maestro–alumnos que va desde 1.4 veces el promedio de la Organización en la educación preescolar (con 22.4 estudiantes por maestro) hasta 2.3 veces el promedio de la OCDE en educación media, donde los maestros son responsables de 34.8 estudiantes, comparado con un promedio de la OCDE de 15 estudiantes por maestro. Por lo que hace al tiempo promedio de educación, para los estudiantes mexicanos de entre 9 y 11 años es de 800 horas por año (el promedio de la OCDE es de 841 horas) y 1167 horas para los estudiantes de entre 12 y 14 años (el promedio de la OCDE es de 936 horas), lo que además se agrava por el poco uso de la tecnología.

¹⁵ Consultado de la página www.rtn.net.mx/ocde/EAG2002.html.

La inversión en las instituciones educativas, como un porcentaje de PIB, ha caído por debajo del promedio de la OCDE. El ingreso nacional ha crecido más rápido en México que la inversión en las instituciones educativas. En 1995, la inversión en educación era del 5.6% de PIB; en 1999 bajó al 5.2%, por debajo del promedio de la OCDE de 5.5%.

En el gasto por nivel de educación, la disminución en la inversión afectó principalmente a los niveles básicos, mientras que el porcentaje del PIB destinado a educación superior se mantuvo en 1.1%. De forma constante, entre 1995 y 1999, el porcentaje de fondos públicos dedicados a la educación aumentaron de 22.4% en 1995 a 22.6% en 1999, y es por mucho el porcentaje más alto de fondos públicos invertidos en la educación entre los países de la OCDE (el promedio de OCDE es de 12.7%).

El gasto realizado por cada estudiante de primaria es de \$1096 dólares, esto representa aproximadamente un cuarto del promedio de la Organización (\$4148, dólares); el gasto para la educación media es de \$2226 dólares, equivalente a una tercera parte del gasto de promedio de la OCDE (\$5919 dólares).

Cabe agregar que el gasto total por estudiante durante todo este período (\$16390 dólares), es menor de lo que gastan Suiza y los Estados Unidos en un solo año y, por último, la OCDE señala que el gasto por estudiante en el nivel medio superior es de \$4789 dólares, aproximadamente la mitad del promedio de la OCDE (\$9210 dólares).

Este es el panorama actual de la política educativa nacional, en el cual se discute la federalización de la educación. Mientras que en el mundo se busca ya la llamada “Educación para Todos”¹⁶, cuyos objetivos son:

¹⁶Cfr. La información completa puede ser obtenida en la página electrónica www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml.

- (i) extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos;
- (ii) velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;
- (iii) velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa;
- (iv) aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente;
- (v) suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento;
- (vi) mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

Es decir, nuestra visión gubernamental actual se encuentra alejada de las perspectivas mundiales (UNESCO) y, lamentablemente, con una total carencia de coordinación.

Capítulo Tres.

El Sistema Social.

3. El sistema social y los subsistemas.

La sociedad es el conjunto de interacciones individuales que tienen su base en la capacidad humana de intercomunicación, por lo que constituye el medio natural de la acción humana, es decir, es el ser humano el origen de la sociedad, la cual se constituye por la voluntad del individuo de formar una colectividad donde las relaciones establecidas cumplan determinados propósitos, generalmente de mutua ayuda entre los integrantes del grupo.

El ser humano es, evidentemente, un ser social por naturaleza; no tiene, por su constitución física relacionada con el ambiente, la capacidad para sobrevivir sin ayuda. Al encontrarse físicamente limitado por su propia constitución descubre los beneficios de trabajar en equipo, y así establece diferentes tipos de relaciones que se fundamentan en el acuerdo de todos los integrantes del grupo.

Esta forma fundamental de organización evoluciona y crea nuevas interrelaciones de mayor complejidad, creando un sistema, entendido como un conjunto de elementos interdependientes; de tal forma que cuando uno de dichos elementos sufre una variación, los demás padecen una transformación correlativa. Sin embargo, esta interdependencia no necesariamente significa que sus relaciones sean inmutables, alguna de estas relaciones puede ser de oposición o de interacción en sentidos opuestos.

El sistema social es, entonces, un conjunto de procesos de modalidades variables, interdependientes y relativos a una categoría determinada de actividad

social y que dentro del cual se realizan procesos sociales, entendidos como una serie temporal de interacciones entre unas funciones sociales que pueden ser cooperativas o competitivas.

El sistema presenta relaciones con características similares en cuanto al interés que persiguen, entre las que destacan:

- a) Relaciones destinadas a establecer las normas de conducta externa de cada individuo dentro del grupo.
- b) Relaciones tendientes a resolver las necesidades colectivas.
- c) Relaciones referentes a las formas de conducción.

Las anteriores relaciones, nos permiten considerar la existencia de subsistemas dentro del sistema social; los que, según nuestro anterior señalamiento, se clasifican en:

- a) Subsistema jurídico o normativo.
- b) Subsistema económico.
- c) Subsistema político.

El subsistema normativo encuentra su fundamento en la norma, que en estricto sentido habremos de entenderla como aquella que “impone deberes o confiere derechos”¹ y que posee las características de bilateralidad –al imponer deberes correlativos de facultades o conceder derechos correlativos de obligaciones-, exterioridad –al importarle sólo la conducta externa del hombre-, coercibilidad (su cumplimiento puede ser exigido por un sujeto facultado para tal efecto, aún en contra de la voluntad del obligado) y heteronomía, en virtud de encontrarse el obligado sometido a una voluntad ajena con la correspondiente renuncia a su propia autodeterminación.

¹ GARCIA MAYNEZ, Eduardo, op. cit., p. 4.

Por su parte, el subsistema económico encuentra su sentido en el principio de “mejor elección” para resolver el problema de la satisfacción de necesidades con bienes escasos. Para cumplir este objetivo, utiliza en su estudio de los problemas económicos los llamados “modelos económicos”, que, de manera simplificada, permiten eliminar variables que afectan de forma no trascendental el funcionamiento del subsistema.²

El subsistema económico es, entonces, “el conjunto de principios, instituciones y normas que traducen el carácter de la organización económica de una determinada sociedad.”³

Existe una razón básica para aceptar esta definición, puesto que existe una relación entre las necesidades existentes y los satisfactores de las mismas (obviamente, limitados en cantidad y calidad), es necesaria una correcta planeación del acontecer económico. Las decisiones establecidas deben ser tomadas considerando un orden preexistente denominado orden económico, el cual se puede considerar como:

“Conjunto de las reglas promulgadas y aceptadas procedentes del derecho, del comportamiento ético-cultural y político, de las tradiciones y convenciones que pueden formarse en torno a unas determinadas realidades económicas y que, junto con estas *formas de orden*, delimitan de manera permanente el espacio de decisión y actuación económica de los hombres.”⁴

De la citada definición, de orden económico, destaca la aceptación indiscutible de la íntima relación entre el derecho y la economía, pilares de la política económica.

² Es importante señalar que los economistas consideran a nuestro denominado subsistema económico como un sistema, pero para efectos del presente trabajo queda englobado dentro del complejo conjunto de relaciones que se generan al interior del sistema social, por lo cual preferimos denominarlo subsistema económico.

³ CUADRADO ROURA, Juan R., op. cit., p. 29.

⁴ SCHULLER, Alfred, *Conceptos Básicos sobre el Orden Económico*, Fundación Konrad Adenauer, España, 1991, p. 15

Por su parte, el subsistema político parte de la idea de una entidad soberana denominada Estado, vocablo que encierra diversos contenidos, tal como se manifiesta en la Teoría General del Estado, ya que la palabra *Estado*⁵ se utiliza para hacer referencia a un objeto real que existe en el tiempo y espacio, o bien, un objeto ideal que no es otra cosa que la manifestación del intelecto humano.

Respecto al primer sentido, Jellinek opina que se puede tratar con este término a una comunidad política que se ha organizado jurídicamente o a una corporación conformada en un pueblo con la capacidad de mando originario. Para Leon Duguit, puede ser una agrupación de seres humanos que se establece en un territorio determinado y en donde el débil se somete a la voluntad del fuerte. Sin embargo, para Hermann Heller es un conjunto de acciones de carácter social que se consideran por su unidad y su ordenación.

Refiriéndonos al segundo sentido, el vocablo Estado, para Hegel, es la idea ética en su desarrollo tanto como su actuación. Asimismo, para otros muchos autores, es un conjunto de relaciones de carácter jurídico o un sistema normativo que puede identificarse con el propio ordenamiento jurídico.

Sin embargo, con este mismo término de Estado, se hace alusión al todo objetivo y los elementos de este mismo, por lo que al vocablo Estado se le relaciona con los conceptos de pueblo, territorio o poder. De lo anterior, podemos decir que para el buen funcionamiento del sistema social, es necesario que las decisiones tomadas, mediante la política económica de un Estado, ofrezcan mayores oportunidades de crecimiento para sus integrantes; de tal forma que, al sumar el beneficio individual de cada miembro de la colectividad, el resultado sea un mayor desarrollo del Estado mismo. En nuestra opinión, el mecanismo idóneo para lograr este desarrollo es la educación, por lo que el Estado al plantear su política económica necesariamente deberá considerar a la educación como uno de sus mejores instrumentos para lograr dicho desarrollo.

⁵ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 14ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 170-187, en cuanto se refiere a las acepciones del vocablo “Estado” utilizadas en esta parte de nuestro trabajo.

3.1 Sistema Social Mexicano

México se encuentra en el norte del Continente Americano, localizado en el hemisferio occidental hacia el oeste del meridiano de Greenwich, dentro de las coordenadas geográficas situadas entre los meridianos 118° 27' 24 W, frente a las costas de Baja California en el Océano Pacífico y 86° 42' 36 W en el extremo este, tocando Isla Mujeres en el Mar Caribe; así como entre los paralelos 32° 43' 06 N al norte, límite con Estados Unidos de América y 14° 32' 27 N al sur, en la desembocadura del río Suchiate, frontera con Guatemala.⁶

Con una extensión territorial de 1 964 375 km², una superficie continental de 1 959 248 km² y una insular de 5 127 km²; México se ubica en el decimocuarto lugar entre los países del mundo con mayor territorio. Colinda al norte con los Estados Unidos de América, a lo largo de una frontera de 3 152 km y al sudeste con Guatemala y Belice con una frontera conjunta de 1 149 km de extensión. La longitud de sus costas continentales es de 11 122 km, por lo cual ocupa el segundo lugar en América, después de Canadá.

Por su situación geográfica, forma, clima, orografía y geología presenta una gran diversidad de condiciones ecológicas que han dado como resultado una riqueza de suelos, diversidad florística y de comunidades vegetales donde prácticamente existen todas las formas descritas a nivel mundial. Se tienen extensiones de terreno en donde casi no existe vegetación alguna, como sucede en las partes más áridas de los desiertos o cerca de las nieves perpetuas; en contraste, se encuentran selvas exuberantes en áreas con precipitaciones superiores a los 4 000 mm anuales. Entre estos extremos, existe una gran variedad de comunidades arbustivas que forman extensos y diversos matorrales, pastizales, bosques de coníferas y de encinos en casi todos los sistemas

⁶ Los datos relativos a esta parte de la investigación fueron obtenidos de la página electrónica del INEGI, www.inegi.gob.mx, el día 3 de marzo de 2002, a las 23:50 horas.

montañosos, palmares y selvas con diferente grado de caducidad de follaje, manglares muy desarrollados en el sur de ambos litorales y comunidades vegetales pioneras en las dunas costeras, entre muchas otras.

En cuanto a los recursos no renovables, destacan las reservas de petróleo y gas, así como las vetas de plata. Las primeras, al inicio 2000, fueron de 58 204 millones de barriles; las segundas, han llevado a ocupar a México el primer lugar a nivel mundial en la producción de plata, la cual, en año 2000, fue de 2 482 809 kilogramos. Nuestro país cuenta con una gran diversidad de climas: desde los cálidos, con temperaturas medias anuales mayores a 26 °C, hasta los fríos, con temperaturas menores a 10 °C. Sin embargo, el 93 % del territorio nacional oscila entre temperaturas de 10 °C y 26 °C; este porcentaje comprende climas cálidos-subhúmedos con 23 % del territorio nacional; secos con 28 %, muy secos 21 % y templados-subhúmedos con 21%.

México es una república representativa, democrática y federal, regida por tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. El país está integrado por 32 entidades político-administrativas, de las cuales 31 son Estados libres y soberanos, y un Distrito Federal.

De acuerdo con los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda⁷, al 14 de febrero del 2000, residían en nuestro país un total de 97,483,412 personas, ocupando la undécima posición entre las naciones más pobladas del mundo. Presenta una tasa de crecimiento de la población entre 1990 y 2000 del 1.9% como promedio anual, que según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática se puede ubicar en dos períodos, el primero de ellos comprende de 1990 a 1995, cuando la población crece al 2.1%; y, el segundo, que cubre el último lustro, al 1.58% en promedio por año.

⁷ Fuente de los datos www.inegi.gob.mx.

Del total de residentes, 47.59 millones son hombres y 49.89 millones son mujeres; esto es, 95 hombres por cada 100 mujeres. En 1990 este indicador era de 97 a 100, lo que lleva a suponer que la menor proporción de hombres que actualmente se observa, es consecuencia, entre otros factores, del aumento de la emigración internacional, predominantemente masculina en busca de mejores oportunidades de crecimiento.

La densidad de población a nivel nacional en 2000 es de 50 habitantes por km²; sin embargo, al interior se observan marcadas diferencias. En entidades como el Distrito Federal, el Estado de México y Morelos existen 5,643; 611 y 313 habitantes por km², respectivamente. En situación opuesta, Chihuahua, Sonora, Campeche y Durango cuentan con 12 habitantes por km², o bien, Baja California Sur, donde apenas se alcanzan seis personas por km².

Existe una polarización en la distribución territorial de la población, una cuarta parte de los habitantes vive en localidades de menos de 2,500 personas, por otro lado, el 26.4% se encuentra en localidades mayores de 500 mil habitantes; mientras que la población restante está distribuida en tres grupos:

- a) El 13.7% radica en asentamientos semirurales de 2,500 a menos de 15 mil personas;
- b) Una proporción similar, en ciudades pequeñas de 15 mil a menos de 100 mil; y,
- c) Ciudades intermedias, de 100 mil a menos de 500 mil habitantes, donde se asienta el 21.0% del total nacional.

Nuestro país cuenta con 21.9 millones de viviendas que relacionadas con la población residente, se obtiene un promedio de ocupantes de 4.4 personas por vivienda; las entidades que registran el mayor número de ocupantes por vivienda son: Guanajuato, Tlaxcala, Chiapas, Puebla, Aguascalientes, Querétaro, Guerrero y San Luis Potosí; mientras que Chihuahua, Distrito Federal, Baja California Sur y Tamaulipas, son las entidades que tienen menos habitantes por vivienda.

De los 21.9 millones de viviendas particulares habitadas que registró el XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000, el 78% de ellas tienen drenaje, el 89% cuentan con servicio de agua entubada y el 95% tienen energía eléctrica.

En el sector educativo, encontramos que de la población de 15 años y más, en el 2000, un 9.5% es analfabeta; durante el mismo año, el 92.3 % de la población de 6 a 14 años asistía a la escuela. En el ciclo escolar 1999-2000, la matrícula de alumnos de preescolar ascendió a 3.4 millones; 14.8 millones en primaria; 5.3 millones en secundaria; 3.0 millones en el nivel medio superior y 1.6 millones en el nivel superior.

En el sistema social mexicano, se ha establecido de conformidad con el artículo 3 constitucional que la educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. La educación preescolar es aquella que se imparte a los menores hasta antes de que cumplan los 6 años de edad, al llegar este momento los mexicanos entran a la educación primaria, la cual durará 6 años, posteriormente, seguirán 3 años más de la educación secundaria.

En el sector económico, el sistema presenta una constante baja en la actividad económica, pese a los indicios de recuperación que se presentaron durante los últimos diez años; la constante es a la baja en la actividad económica nacional.

INDICADOR GLOBAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA⁸
(Índice, base 1993=100)

Período	Índice	Variación porcentual anual	Serie desestacionalizada		Tendencia	
			Índice	Variación porcentual mensual	Índice	Variación porcentual mensual

⁸ Información obtenida de www.inegi.gob.mx , el 18 de febrero e 2003.

2001						
Enero	126.9	3.3	128.9	0.4	128.6	-0.2
Febrero	123.1	0.1	128.1	-0.6	128.4	-0.1
Marzo	129.2	2.1	128.4	0.2	128.1	-0.2
Abril	124.4	1.4	127.9	-0.4	127.8	-0.3
Mayo	130.0	-0.4	127.3	-0.5	127.4	-0.3
Junio	131.5	-0.7	127.0	-0.2	127.1	-0.2
Julio	126.8	-0.9	126.9	-0.1	126.9	-0.2
Agosto	125.5	-1.4	126.8	-0.1	126.8	-0.1
Septiembre	120.5	-2.6	127.0	0.2	126.7	0.0
Octubre	129.5	-1.7	125.9	-0.8	126.7	0.0
Noviembre	131.9	-1.4	127.2	1.0	126.7	0.0
Diciembre	127.0	-2.4	125.9	-1.0	126.9	0.1
2002						
Enero	124.4	-2.0	126.8	0.7	127.1	0.2
Febrero	122.6	-0.4	127.7	0.7	127.5	0.3
Marzo	124.7	-3.5	127.9	0.2	127.9	0.3
Abril	129.5	4.0	128.4	0.4	128.4	0.4
Mayo	132.2	1.7	128.9	0.4	128.8	0.3
Junio	132.3	0.6	129.0	0.1	129.0	0.1
Julio	130.4	2.9	129.1	0.1	129.0	0.1
Agosto	127.3	1.4	128.9	-0.2	129.0	0.0
Septiembre	122.3	1.5	128.7	-0.2	128.9	-0.1
Octubre	132.9	2.7	129.4	0.6	128.9	-0.1
Noviembre	133.1	0.9	128.4	-0.7	128.8	0.0
NOTA: Por el método de cálculo, la serie desestacionalizada y la tendencia pueden modificarse mensualmente.						
FUENTE: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.						

Fecha de actualización: 24 de enero de 2003

Nuestro país no sólo ha padecido la falta de crecimiento de la actividad económica, sino que existe una contracción en la misma. Esto significa que no sólo no hay crecimiento en la economía (denominado en términos económicos como “crecimiento cero”), sino, además, el sistema se ha vuelto incapaz de mantener las actividades productivas que tenía antes de los períodos de contracción.

Las relaciones de dependencia entre las economías nacionales se reflejan en el mercado internacional, la contracción en la actividad económica afecta las relaciones comerciales internacionales, al disminuir los agentes económicos activos nacionales (empresas de bienes y servicios) se obtienen menos ingresos estatales y se cierran fuentes de empleos, por lo que las importaciones y exportaciones presentan una tendencia a la baja beneficiando al capital extranjero que no encuentra competencia en el mercado interno. Lo anterior, encuentra algunas de sus causas en las condiciones económicas nacionales entre las que podemos mencionar la falta de crecimiento que, a su vez, ocasiona la disminución en los satisfactores y el consecuente encarecimiento de precios. Esto es un proceso natural, ya que al disminuir los productores de bienes y servicios existen menos satisfactores disponibles, por lo que los productores internacionales encuentran un mercado con poca o nula competencia, y esta falta de competencia se ve reflejada en el precio para el consumidor final.

El incremento en los precios refleja que la calidad de vida de los ciudadanos disminuye como una consecuencia, dicho incremento comparado con los aumentos salariales es mucho mayor y, por lo tanto, disminuye el poder adquisitivo de la población en general. Las crisis económicas recurrentes que han afectado a la actividad económica se representan en una inflación que el sistema no ha podido combatir eficientemente.

El sistema no puede esperar a que las condiciones internacionales, principalmente las de nuestro principal socio comercial (Estados Unidos de América), mejoren. La dependencia del sistema mexicano del comercio internacional es excesiva y cualquier variación en las economías relacionadas influye directamente en nuestra contabilidad nacional con las repercusiones internas antes mencionadas.

A grandes rasgos, este es el panorama donde el actual sistema social se desarrolla, en un intento para continuar dentro de la misma estructura que fue

plasmada por el Constituyente de Querétaro y que constituye nuestro pacto social, del que a continuación haremos una breve referencia.

El pacto social consagrado en el artículo 40 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha permitido la convivencia armónica de intereses diversos y, en ocasiones, antagónicos, sin embargo, todos estos intereses se encuentran por debajo del bien común, el cual constituye la síntesis de los acuerdos y negociación que se realizan con el objeto de mantener las relaciones armónicas que se dan de manera cotidiana dentro del sistema político mexicano. Sin embargo, ninguno de estos acuerdos o negociaciones puede estar por encima de la normatividad suprema, ya que es la soberanía del pueblo quien habrá de sentar las bases para el desarrollo de todo el sistema, tal y como se desprende del artículo 39 de la Carta Magna que dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”⁹

De esta manera, encontramos que el elemento volitivo de todos los habitantes de nuestra Nación se plasma en el artículo 40 constitucional en el que se manifiesta que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”¹⁰ Así, la voluntad del pueblo mexicano es mantener su soberanía al interior de los Estados y, al mismo tiempo, integrar un sistema social que encuentra su máxima expresión en la Federación, y por lo cual, este sistema habrá de seguir una normatividad derivada de la soberanía del pueblo, que se traduzca en una convivencia armoniosa dentro de la cual, la libertad individual se encuentra limitada en cuanto a su alcance. Sin embargo, no sólo el individuo se encontrará limitado en su libertad, también los órganos del Estado deberán someterse a la voluntad del pueblo, la cual establece

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 29.

¹⁰ Ídem.

las funciones y atribuciones de las cuales gozarán dichos órganos. Por esta razón, el sistema requiere de una estructura definida para que, en completo equilibrio, el poder emanado de la soberanía sirva para alcanzar los fines del Estado. Así lo establece el artículo 41 de la Constitución:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”¹¹

La adopción del sistema federal en el ordenamiento supremo tiene una función plenamente definida: alcanzar el bien común a través del orden social establecido en las leyes, las cuales nunca podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal, tal y como el precepto antes citado expresa.

Sin embargo, la existencia de grupos de presión y la diversidad de sectores interesados en el ejercicio del poder hacen que la capacidad para procesar y arbitrar demandas antagónicas sea la labor más importante en el proceso de transformación política y social. De lo anterior, se desprende un concepto que es el de Estado Federado, el cual requiere una consideración inicial.

3.1.1 La Federación

Etimológicamente, la palabra *federación* significa alianza o pacto de unión. Y, proviene del vocablo latino *foedus*, *foederare*, que equivale, pues, a unir, ligar o componer. Si este concepto se traduce en alianza o unión, debe concluirse que un Estado Federal es una entidad creada a través de la composición de entidades o Estados que antes se hallaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de un Estado Federal deba desarrollarse en tres etapas constituidas por la independencia previa de los

¹¹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 30.

Estados que se unen, por la alianza que conciertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente derivada de dicha alianza.

Estos supuestos se dan en el proceso natural, de carácter centrípeto, que implica la genética de un Estado federal. Su prototipo es la Unión Norteamericana. Mientras que la formación federativa en México se desarrolló en un proceso inverso, al que suele llamarse centrífugo.

El Estado federal presenta determinadas características jurídicas, que es menester precisar:

1. Se ha llegado a sostener que existen dos soberanías: la de las entidades federativas y la del Estado federal. Es la llamada tesis de la *cosoberanía*, la cual enuncia que los Estados ceden parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuales hayan renunciado a ejercerla, para depositar el “poder soberano cedido” en un nuevo Estado.

2. Se ha sostenido que si corresponde sólo a la entidad política federal la soberanía, en el ejercicio de ésta concurren los Estados particulares para expresar la voluntad nacional, en la función legislativa primordialmente. Así las entidades federadas tienen el derecho de designar representantes, como los Senadores para integrar la Cámara federal respectiva; la que, con los Diputados, constituye el Congreso General.

3. En el Estado federal, las entidades que lo constituyen tienen injerencia en el proceso de reformas de la Constitución nacional a través de sus respectivas Asambleas Legislativas.

4. Por lo que respecta al fenómeno de concentración, se afirma que éste se forma por la unión de Estados libres y soberanos, mismos que ceden a la nueva entidad ciertas y determinadas facultades que antes del pacto federativo les

correspondían como potestades inherentes a su respectiva soberanía, reservándose todas aquéllas que no le hubiesen transmitido. El fenómeno de la descentralización supone el reconocimiento u otorgamiento de una esfera autónoma gubernativa a favor de las entidades que integran el todo estatal, sean provincias o Estados, y esa esfera puede ser de mayor o menor extensión de acuerdo con la calidad y número de facultades que a dichas entidades se adscriban.

5. *Autonomía democrática de las entidades.*- En el sentido de designar a sus órganos de gobierno o administrativo, legislativo y judicial.

Autonomía constitucional.- Potestad para organizarse jurídica y políticamente acatando los principios de la Constitución Nacional.

Autonomía legislativa, administrativa y judicial.- En lo que se refiere a las materias no comprendidas en la competencia federal.

Participación de las mismas entidades en la integración del cuerpo legislativo federal en el proceso de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Según Jorge Carpizo¹², hay tres aspectos fundamentales para el entendimiento del sistema federal mexicano: el jurídico, el económico y el político.

1. *Jurídico.*- Implica la identidad de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas, principio que hace resaltar el aspecto republicano del sistema y que nos caracteriza dentro de un tipo o aspecto federal.

2. *Económico.*- Ha sido un factor centralizador de importancia primordial. Al recaudar la federación casi 1/9 parte de todas las contribuciones del país, y al necesitar las entidades federativas la ayuda económica del

¹² Cfr. CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, UNAM, México, 1980, p. 66.

centro; no existe equilibrio económico entre federación-entidades federativas. Por esta razón, la federación adquiere un grado de superioridad que tiene como resultado la subordinación de los Estados miembros, ya que éstos esperan ayudas y subsidios de quien puede proporcionarlas y tratan de no disgustar y estar en los mejores términos con la poderosa federación.

3. *Político*.- Reviste varios matices. Los poderes de las entidades federativas conocen que el centro puede declarar que han desaparecido los Poderes de la entidad federativa y, entonces, no hay absolutamente nada que hacer. En un posible conflicto federación-entidades federativas, éste es un factor determinante. Encontramos algunos casos en los que gobernadores rebeldes, que proporcionaban dolores de cabeza a la federación, fueron declarados como “*desaparecidos*”. Otro matiz es la existencia de un partido poderoso.

Los aspectos centralizadores son varios y sus características muy variadas. Algunas de las más importantes son:

1. La supresión del Municipio libre en el Distrito Federal fue de trascendencia, ya que, la parte territorial más importante del país, desde varios puntos de vista, pasó a depender exclusivamente del Poder Ejecutivo Federal. No siempre la corriente centralizadora proviene del gobierno, sino de la gente. El aspecto centralizador de la justicia federal que ha implicado el juicio de amparo, ha sido determinante en la salvaguardia de los derechos de las personas contra las arbitrariedades del cacique o del gobernador.

2. Las principales materias han ido pasando a la federación y en la actualidad tiene en sus manos el problema agrario, minero, petrolero, laboral, de la seguridad social, energía eléctrica, entre otros.

3. Otro factor centralizador ha sido la creación de organismos descentralizados, poderosos económicamente, cuyo campo de acción se extiende a toda la República como el Instituto Mexicano del Seguro Social o la Comisión Federal de Electricidad.

La Federación ha traído como consecuencia inmediata y necesaria el establecimiento de dos gobiernos dentro del territorio nacional: el de los Gobiernos Locales y el Gobierno Federal. Ambos actúan diariamente con facultades y poderes propios, limitándose recíprocamente en los términos fijados por la Constitución General de la República.

El sistema federal ha sufrido cambios, de los que podemos señalar lo siguiente:

- a) La paulatina centralización de facultades, que en varias ocasiones ha sido benéfica.
- b) La creación de organismos y empresas nacionales poderosos que influyen en las entidades federativas.
- c) La centralización política, y
- d) La conciencia de que México es una nación y un sólo proyecto hacia el futuro.

El sistema federal es importante y tiene una función que cumplir: ser un freno a una mayor centralización que pueda ser perjudicial y que no se desea y, especialmente, que los gobernantes locales sean realmente elegidos por el pueblo de cada entidad federativa para que resplandezca su autonomía.

Por lo que respecta a las Entidades Federativas, el artículo 115 previene que éstas adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. Es decir, fija una pauta y

un criterio que los Estados no pueden ignorar o desconocer. Ninguna entidad federativa puede establecer un régimen local de gobierno aristocrático ni crear otros órganos estatales que los designados expresamente en la Ley Suprema; pues, ésta no ha dejado al arbitrio de los componentes de la Federación la manera de organizarse políticamente. El artículo 115 es categórico y sólo autoriza la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Del citado precepto, se rescata, además, una de las más importantes y trascendentales reformas que establece la Constitución actual y que es la creación del régimen municipal, el cual sirve de base a su división territorial y a su organización política y administrativa.

El Municipio es una de las organizaciones más perfectamente desarrolladas y protegidas por las leyes y por los gobernantes, tanto por los servicios de carácter educativo que presta a la democracia misma, como por la ayuda material y los beneficios que proporciona al Gobierno Nacional por medio de la descentralización administrativa. Ésta, por la división del trabajo y la especialización de funciones, hace mejoras de orden moral y material que no puede desempeñar el Estado en su aspecto de organización unitaria y central. Así, pues, el desenvolvimiento municipal es motivo de admiración y de elogio en todas las naciones occidentales, pero muy especialmente han llegado a serlo por su perfeccionamiento los Municipios norteamericanos e ingleses.

Las garantías dadas por la Constitución a la libertad y estabilidad del Municipio, constan en las fracciones I y III del artículo 115, y consisten en eliminar toda autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobernador del Estado, entre quienes deben tratarse y solucionarse los asuntos de carácter municipal; para ello, se ha investido al Municipio de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Pero, sobre todo, la autonomía municipal descansa en la libre administración de la hacienda que se forme con las contribuciones que le asignen las Legislaturas de los Estados, las cuales deben ser suficientes para atender las

necesidades públicas; pues, la base de la capacidad política, tratándose de tan pequeñas circunscripciones que carecen sobre todo de fuerza militar, está en la independencia económica. La única que puede permitir a los Ayuntamientos sufragar los gastos y necesidades, sin tener que someterse a la humillación constante de solicitar las subvenciones o favores del Gobernador del Estado.

3.1.2 El Sistema Federal y la Educación

En materia educativa, el término “*federalización*” presenta dos acepciones principales, la primera de ellas “significó centralizar poder y recursos para impulsar mejor la educación...(y la segunda de ellas)...al empezar el proceso de descentralización...para significar el fortalecimiento de los poderes, las finanzas locales y la descentralización.”¹³

Estas concepciones más que referirse a la Federación o alguno de sus elementos (las Entidades Federativas), nos indican la manera en que el Estado mexicano se ha organizado para cumplir con la función educativa. En la primera acepción, sobresale la idea vasconcelista de acercar la educación a todos los integrantes del pueblo mexicano. En esta *federalización* no se buscó “sustraer competencias educativas a los Estados, sino delimitar los campos otorgando a la federación una “competencia circunscrita” que le permitiera establecer, organizar y sostener escuelas de cualquier tipo y grado en toda la República”¹⁴. Mientras que la segunda se refiere a los esfuerzos descentralizadores que se iniciaron en la Secretaría de Educación Pública a partir de los años setenta¹⁵ y que dieron pábulo a la reforma del artículo 3 en el año de 1993, así como la creación de la Ley General de Educación del mismo año.

¹³ LATAPI SARRE, Pablo y Manuel ULLOA HERRERO, *El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 7.

¹⁴ *Ibid.*, p. 30.

¹⁵ Cfr. LATAPI SARRE Pablo y ULLOA HERRERO Manuel, *op. cit.*, p. 32

La reforma de 1993 constituyó un paso importante para la participación de los Estados y Municipios en las decisiones referentes al sector educativo. Esto tiene una explicación histórica: el 23 de enero de 1942 se promulgó la Ley Orgánica de Educación Pública en la que se excluía tanto a los Estados como a los Municipios de la formulación de los planes, programas y métodos de enseñanza en el país, sustrayéndolos también de la dirección técnica de los planteles e instituciones que ellos establecieran y sostuvieran. Esta situación continuó hasta el año de 1973, fecha en que fue promulgada la Ley Federal de Educación en la que se devolvió a los Estados y Municipios la dirección técnica y administrativa de sus planteles.

El texto vigente del artículo 3 de la Constitución constituye un importante principio para que sea la sociedad en su conjunto quien decida la forma en la que habrá de transmitirse la herencia cultural mexicana, a la par que sea la misma colectividad la que decida qué fines habrán de perseguirse con la educación; los que, en nuestra opinión, deben tender al desarrollo integral del mexicano. Así, el precepto constitucional ya señala la participación de los Estados y Municipios en la determinación de los planes y programas. Tal y como se indica en la fracción tercera que dice:

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;

En la actualidad, el sistema educativo federal se sustenta en los artículos constitucionales 3º, fracción VIII, y, 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales determinan:

“Art. 3º.-...

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

Art. 73.-...

XXV.- 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 y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los 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."¹⁶

De dichos artículos, se desprende que el federalismo en materia educativa se refiere a una concurrencia en virtud de que "no existe una facultad general de la federación para legislar sobre ella; sólo corresponde al congreso (en virtud de la fracción VIII del artículo 3º y la fracción XXV del 73), la facultad de legislar para distribuir la función educativa y de fijar las aportaciones económicas correspondientes"¹⁷. De esta manera, encontramos que es un caso particular dentro del sistema jurídico mexicano, puesto que a la Federación sólo le compete la jurisdicción relativa a sus propios establecimientos educativos, en tanto que los Estados mantienen su capacidad legislativa en esta materia.

Al tratarse de una materia concurrente, es necesario identificar las facultades que son exclusivas de la Federación, así como las correspondientes a

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pp. 41-46.

¹⁷ LATAPI SARRE Pablo y Manuel ULLOA HERRERO, op. cit., pp. 32-33.

los Estados. Para tal efecto, la Ley General de Educación prescribe, en el Artículo 12, las facultades correspondientes a la federación, que señala lo siguiente:

CAPITULO II
DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

Sección Primera.- De la distribución de la función social educativa

ARTICULO 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del Artículo 48;

II.- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

III.- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

IV.- Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria;

V.- Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;

VI.- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;

VII.- Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;

VIII.- Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;

IX.- Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;

X.- Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley;

XI.- Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;

XII.- Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y

XIII.- Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.¹⁸

Por lo que concierne a los Estados, el Artículo 13 establece:

“ARTICULO 13.- Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;

II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

III.- Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría;

¹⁸ Ley General de Educación, versión obtenida de la página electrónica www.cddhcu.gob.mx, el día 20 de agosto de 2004 a las 22:00 horas.

IV.- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;

V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

VI.- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y

VII.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.”¹⁹

La concurrencia de la Federación y los Estados se prevé en el artículo 14, el cual dice:

“ARTICULO 14.- Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los Artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

I.- Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del Artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;

II.- Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del Artículo 12;

III.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del Artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

IV.- Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;

¹⁹ Ídem.

V.- Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del Artículo 12;

VI.- Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;

VII.- Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;

VIII.- Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica;

IX.- Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;

X.- Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias, y

XI.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquéllas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13.²⁰

Cabe señalar que la Ley General de Educación fomenta la participación social mediante diversos consejos con una representación amplia que comprende al Municipio, a los Estados y a la Federación. Lamentablemente, esta distribución de competencias no resuelve de fondo los problemas fundamentales del sistema educativo mexicano, de las cuales, destaca el relativo a la participación de los padres de familia en el proceso enseñanza-aprendizaje, ya que ésta no se encuentra regulada de manera eficiente en la Ley General de Educación.

Otra debilidad del sistema educativo mexicano se refiere a la educación indígena, la cual es considerada como una facultad exclusiva de los Estados. Sin

²⁰ Ídem.

perjuicio de comentar más adelante este aspecto, señalamos que en el mundo hace ya tiempo que se habla del reconocimiento escolar del pluralismo lingüístico de las minorías; mientras que, tristemente, en nuestro país, apenas hemos comenzado el proceso de integración de las culturas indígenas a la educación nacional.

3.2 El Subsistema Jurídico Mexicano en Materia Educativa

Hemos comentado que el subsistema jurídico mexicano encuentra su origen en la norma, entendida como una expresión de la voluntad de todos los miembros de la colectividad, para que, de manera organizada, establezcan las reglas que habrán de guiar las relaciones interpersonales.

La voluntad colectiva manifestada dentro de los límites del Estado por los integrantes de la sociedad origina la creación de una norma superior denominada Constitución, definida como “la norma constituyente de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad.”²¹

Nuestra Carta Magna vigente, expedida en el año de 1917, se divide en dos partes fundamentales para nuestro subsistema que, a saber, son:

- a) Parte dogmática, que consagra los principales derechos o garantías individuales a favor de toda persona que se encuentre dentro del territorio nacional. Está contenida dentro de los primeros 29 artículos de nuestra Carta Magna, denominada “De las Garantías Individuales”, y
- b) Parte orgánica, que establece la forma de organización de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 6ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 132.

La parte orgánica determina la forma en que la población, dentro del límite territorial del Estado mexicano, ha decidido organizarse. En nuestro caso, se ha establecido la división poderes que es el límite intrínseco a la actividad del Estado.

Este principio está consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”²²

El Poder Legislativo.

La materia educativa en México es de tipo concurrente, por lo tanto, es conveniente recordar que el fundamento de las competencias en nuestra Carta Magna se encuentra en el artículo 124, en el que se establece que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Sin embargo, como ya vimos, la educación es de las pocas materias en las que el legislador ha considerado importante conceder participación a los tres niveles gubernamentales y, por supuesto, a los miembros de la sociedad.

Este federalismo educativo, en nuestra opinión, no es tal, ya que por un lado “todas las funciones importantes en el orden normativo y en el evaluativo quedan asignadas al poder federal, mientras que a los Estados corresponden sólo funciones accesorias o meramente operativas”²³. Y, por otra parte, el hecho de que la Federación haya transferido a los Estados la prestación de los servicios

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 33.

²³ LATAPI SARRE, Pablo y Manuel ULLOA HERRERO, op. cit., p. 34.

educativos en nada corrige el centralismo que el legislador ha permitido en beneficio de la Federación.

El Poder Ejecutivo.

La historia de México ha consagrado la figura del titular del Ejecutivo como de carácter unipersonal, tal como lo establece el artículo 80 de nuestra Carta Magna, al señalar que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien realizará sus funciones constitucionales con el apoyo de Secretarios del despacho, quienes son simplemente colaboradores de aquél; de tal suerte que los actos de tales Secretarios se atribuyen al Presidente de la República.²⁴ En el artículo 82 constitucional se encuentran contenidos los requisitos que se deben cubrir para aspirar a dicho cargo.

Diversos autores han afirmado que tal disposición constitucional es antidemocrática, ya que si un Presidente ha gobernado de manera eficiente y desempeñado con espíritu eminentemente patriótico el cargo, no se considera necesario tal freno a su buen ejercicio. Pero, como ya se ha dicho, esta disposición constitucional pugna específicamente en contra de la ambición de mando, contra el peligro de la perpetuidad. El principio de la no reelección ha operado en México con verdadera eficacia y ha sido la única medida que ha contenido el excesivo afán de mando de los Presidentes de la República.²⁵

Las causas del predominio del Presidente de México son:

- a) el debilitamiento del Poder Legislativo;
- b) su marcada influencia en la economía;
- c) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él;

²⁴ MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª ed., Porrúa, México, 1993. pp. 400 y 401.

²⁵ *Ibid.*, p. 405.

- d) la influencia sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación;
- e) la concentración de recursos económicos en la Federación;
- f) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales;
- g) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país;
- h) un elemento psicológico, pues, en general, se acepta su papel predominante sin que mayormente se le cuestione.²⁶

Como puede observarse, el Ejecutivo tiene un exceso de facultades que le permiten acaparar un poder muy amplio. Por ello, es indispensable acotar sus atribuciones y establecer mecanismos efectivos de control y de responsabilidad presidencial.

Por lo que hace a los Secretarios de Estado, entendidos como coadyuvantes del Ejecutivo en la realización del mandato que le fue conferido, encontramos que en materia educativa es la Secretaría de Educación Pública la dependencia encargada de realizar las funciones educativas en el ámbito federal. A esta Secretaría:

“Le corresponde en general el despacho de los asuntos relacionados con la educación en todos sus grados.

El manejo de las escuelas de todas las clases establecidas por la Federación en toda la República.

Organizar y administrar museos artísticos, arqueológicos e históricos y bibliotecas.”²⁷

Y así se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que respecto a la Secretaría de Educación Pública indica lo siguiente:

“Artículo 18

²⁶ CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, 12ª edición, Siglo XXI editores, México, 1994, p. 221.

²⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, Porrúa, México, 1996, p.146.

En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Artículo 26

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

... **Secretaría de Educación Pública.**

Artículo 38

A la **Secretaría de Educación Pública** corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas;
a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.

b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del Artículo 123 Constitucional.

c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.

d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

e) La enseñanza superior y profesional.

f) La enseñanza deportiva y militar y la cultura física en general;

II.- Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;

III.- Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias;

IV.- Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la Ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal;

V.- Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional;

- VI.- Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el Artículo 3o. Constitucional;
- VII.- Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias;
- VIII.- Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar, en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;
- IX.- Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;
- X.- Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- XI.- Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado; atendiendo a las directrices que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal;
- XII.- Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;
- XIII.- Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;
- XIV.- Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento;
- XV.- Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten;
- XVI.- Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones;
- XVII.- Organizar misiones culturales;
- XVIII.- Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;
- XIX.- Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;
- XX.- Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;
- XXI.- Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, atendiendo las disposiciones legales en la materia;

XXII.- Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;

XXIII.- Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del Gobierno Federal;

XXIV.- Cooperar en las tareas que desempeñe la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física;

XXV.- Formular normas y programas, y ejecutar acciones para promover la educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo; promover y en su caso, organizar la formación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte; fomentar los estudios de posgrado y la investigación de las ciencias del deporte; así como la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XXVI.- (Se deroga).

XXVII.- Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios;

XXVIII.- Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal;

XXIX.- Establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;

XXX.- Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centro de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran, y

XXX bis. Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y de la industria editorial, con apego a lo dispuesto por el artículo 3o. constitucional cuando se trate de cuestiones educativas; dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; y

XXXI.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.”²⁸

De lo anterior, destaca el hecho de que sea el Jefe del Ejecutivo Federal el que habrá de expedir el reglamento interno de cada Secretaría, y por consiguiente, el de la Secretaría de Educación Pública, confirmando una vez más el excesivo poder conferido al Ejecutivo Federal, con el consecuente desequilibrio en los poderes federales. Por otra parte, es necesario señalar que difícilmente todas las atribuciones que le son conferidas a la Secretaría en comento por el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pueden ser llevadas a cabo en forma cabal, ya sea por cuestiones de organización, o bien, por cuestiones presupuestarias.

El Poder Judicial.

El Poder Judicial de la Federación tiene una función pública eminentemente jurisdiccional; tal función se deposita en la Suprema Corte, en los Tribunales Colegiados de Circuito y en los Juzgados de Distrito, en un Tribunal Federal Electoral y en un Consejo de la Judicatura Federal.

Este poder, como equivalente a la actividad que despliegan la Suprema Corte, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Tribunal Electoral se desarrolla en dos funciones jurisdiccionales: la judicial, propiamente dicha, y la de control constitucional.

Por lo que hace a la función jurisdiccional propiamente dicha, la Constitución, en su artículo 104, otorga a los Tribunales Federales funciones que se desarrollan análogamente a las que se despliegan en los procesos del orden común, pues tiene como finalidad la resolución de un problema jurídico que puede ser o no un problema constitucional, sin que dichos tribunales se sitúen en una

²⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, versión obtenida de la página electrónica www.cddhcu.gob.mx, el día 20 de agosto de 2004 a las 22:00 horas.

relación de hegemonía sobre los demás órganos del Estado ni pretendan establecer el equilibrio entre ellos mediante el control de sus actos.

Esta función judicial propiamente dicha, consiste en la resolución de las controversias jurídicas de distinta naturaleza sin que se persiga ninguno de los objetivos anteriormente indicados. Traduciéndose su ejercicio en los llamados juicios federales, esencialmente distintos del amparo; los cuales pueden ser civiles en sentido amplio, penales, administrativos y electorales, conociendo en el caso de los primeros tres, un Juez de Distrito en la primera instancia.²⁹

Tomando en consideración el sistema federal que nos rige, y aun siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación un Tribunal Federal, su competencia debe integrarse por facultades expresas que, en su favor, establece la Constitución conforme al principio proclamado en el artículo 124. Cualquier tipo de controversia o cualquier caso no comprendido en las disposiciones constitucionales que instituyen dichas facultades, no será del conocimiento de los Tribunales Federales, sino de los órganos jurisdiccionales estatales.

El artículo 104 constitucional es uno de los preceptos que señala la competencia de los órganos judiciales federales, sin enunciar de manera separada los casos en que será competencia exclusiva de la Suprema Corte, de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Juzgados de Distrito. El artículo 105 Constitucional reserva únicamente a favor de la primera las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, en cuyo conocimiento y resolución la Corte actúa como tribunal de única instancia.

En materia educativa, la Ley General de Educación establece, en el capítulo VIII, las infracciones y sus correspondientes sanciones.

²⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª ed., Porrúa, México, 1994, p. 816.

“CAPITULO VIII

DE LAS INFRACCIONES, LAS SANCIONES Y EL RECURSO ADMINISTRATIVO

Sección Primera.- De las infracciones y las sanciones

ARTICULO 75.- Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

- I.- Incumplir cualesquiera de las obligaciones previstas en el Artículo 57;
- II.- Suspender el servicio educativo sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;
- III.- Suspender clases en días y horas no autorizados por el calendario escolar aplicable, sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;
- IV.- No utilizar los libros de texto que la Secretaría autorice y determine para la educación primaria y secundaria;
- V.- Incumplir los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;
- VI.- Dar a conocer antes de su aplicación, los exámenes o cualesquiera otros instrumentos de admisión, acreditación o evaluación, a quienes habrán de presentarlos;
- VII.- Expedir certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes no cumplan los requisitos aplicables;
- VIII.- Realizar o permitir se realice publicidad dentro del plantel escolar que fomente el consumo, así como realizar o permitir la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, distintos de alimentos;
- IX.- Efectuar actividades que pongan en riesgo la salud o la seguridad de los alumnos;
- X.- Ocultar a los padres o tutores las conductas de los alumnos que notoriamente deban ser de su conocimiento;
- XI.- Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna, e

XII.- Incumplir cualesquiera de los demás preceptos de esta Ley, así como las disposiciones expedidas con fundamento en ella.

Las disposiciones de este Artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que, las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos.

ARTICULO 77.- Además de las previstas en el artículo 75, también son infracciones a esta Ley:

I.- Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;

II.- Incumplir con lo dispuesto en el Artículo 59, e

III.- Impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente.

En los supuestos previstos en este Artículo, además de la aplicación de las sanciones señaladas en la fracción I del Artículo 76, podrá procederse a la clausura del plantel respectivo.”³⁰

Para las conductas antes descritas, la ley prevé las siguientes sanciones:

“ARTICULO 76.- Las infracciones enumeradas en el Artículo anterior se sancionarán con:

I.- Multa hasta por el equivalente a cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica y en la fecha en que se cometa la infracción. Las multas impuestas podrán duplicarse en caso de reincidencia, o

II.- Revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente.

La imposición de la sanción establecida en la fracción II no excluye la posibilidad de que sea impuesta alguna multa.”³¹

³⁰ Ley General de Educación, op. cit.

³¹ Ídem.

La Ley General de Educación prevé un recurso administrativo denominado “de revisión” (artículo 80), para la impugnación de las resoluciones de la autoridad educativa. Este recurso habrá de presentarse ante la autoridad inmediata superior durante los siguientes quince días hábiles a la fecha de notificación.

En virtud de que los artículos 75 y 77 se refieren a los prestadores del servicio educativo, podemos observar que la ley no establece un procedimiento o medio de impugnación en los casos en que el afectado, por una violación a la Ley General de Educación, sea el educando. En estos casos, consideramos que el medio de defensa será el amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente.

3.3 El Subsistema Económico Mexicano

Desde el punto de vista jurídico, la materia económica cobra importancia y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, buscando la regulación de los aspectos económicos fundamentales como los referentes a la propiedad (originaria y derivada), el papel del Banco de México dentro del Estado, las directrices de la política económica, el sistema monetario nacional, la rectoría económica del Estado, entre otros aspectos. En este orden de ideas, podemos citar los artículos de índole económica que, en nuestra opinión, destacan en nuestra Carta Magna referentes a la materia educativa.

Podemos comenzar nuestro análisis constitucional partiendo del artículo 3 cuyo rasgo económico distintivo radica en la gratuidad de la educación. Este artículo, en su fracción IV, señala expresamente que toda la educación que el Estado imparta será gratuita. Así, la vida económica del país tiene una ingerencia preponderante en el sistema educativo nacional.

Esto tiene una razón histórica, pues constituye un afán de acercar la educación a todos los mexicanos y no sólo a la élite económicamente más poderosa, tal y como sucedía en la época porfiriana. Asimismo, responde a la necesidad de acabar con el vínculo que tenía la Iglesia con la educación pública. En este punto, cabe citar las palabras del Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, que al respecto nos dice que: "...la educación pública debe ser una función del Estado, con el fin de conservar las esencias vitales de la nación que lo constituye..."³². Por lo tanto, estos ideales de educación laica, obligatoria y gratuita se relacionan de manera indispensable con el gasto social que el Estado tendrá que realizar para cubrir las necesidades del sector educativo, lo que obviamente encierra un contenido económico.

Siguiendo con nuestro estudio del subsistema económico, podemos señalar que las actividades laborales que constituyen uno de los factores económicos de la producción, no son ajenas al derecho. Antes bien, pretende regularlas dentro del denominado derecho social, con el objeto de equilibrar la relación entre los trabajadores y el capital. Así, la Carta Magna establece:

"Artículo 5.- ...

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del Artículo 123."³³

El precepto constitucional hace referencia a uno de los puntos medulares de cualquier economía: la libertad de trabajo. La cual se ha consagrado como una garantía individual que permite a cualquier individuo dedicarse a cualquier actividad lícita, por medio de la cual reciba una "remuneración que esté de acuerdo y en proporción con la naturaleza misma del servicio que se preste, así como en consonancia con las dificultades de su ejercicio."³⁴

³² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 9ª ed., Porrúa, México, 1975, p. 456.

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 16.

³⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op. cit., p. 355.

Anteriormente mencionamos que uno de los fines del derecho es la justicia, entendida como un criterio racional que permite reconocer y garantizar a cada hombre aquello que requiere para cumplir con su vocación, y resulta indiscutible que la educación es indispensable para que el ser humano se realice plenamente en las actividades que resulten de su verdadera vocación. Por lo tanto, el Estado debe tomar conciencia de la importancia de establecer a la educación como un instrumento en el desarrollo de sus políticas económicas.

La gráfica siguiente, señala los niveles de desocupación de la población relacionada con su grado de estudio.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION DESOCUPADA ABIERTA POR NIVEL DE INSTRUCCION (45 áreas urbanas)						
Período	Total	Sin instrucción	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta y completa	Medio superior y Superior
2000 P/						
Enero	100.0	1.0	6.4	13.1	35.3	44.2
Febrero	100.0	1.2	3.0	16.5	36.0	43.3
Marzo	100.0	2.6	3.8	12.1	36.4	45.1
Abril	100.0	1.2	4.3	9.5	41.5	43.5
Mayo	100.0	1.1	5.0	12.4	43.4	38.1
Junio	100.0	0.5	3.4	16.4	37.6	42.1
Julio	100.0	1.2	6.6	14.2	32.2	45.8
Agosto	100.0	1.0	3.6	11.9	38.3	45.2
Septiembre	100.0	2.4	4.0	11.1	33.2	49.3
Octubre	100.0	2.0	6.1	15.0	35.2	41.7
Noviembre	100.0	2.7	3.9	9.8	36.6	47.0
Diciembre	100.0	2.2	4.9	15.0	36.3	41.6
2001						
Enero	100.0	1.8	5.9	13.8	32.9	45.6
Febrero	100.0	1.0	3.8	12.4	34.2	48.6
Marzo	100.0	0.8	3.7	17.1	35.1	43.3

Abril	100.0	1.3	4.3	17.4	32.0	45.0
Mayo	100.0	0.8	3.6	11.9	38.1	45.6
Junio	100.0	1.1	4.1	16.1	37.6	41.1
Julio	100.0	1.3	5.6	14.1	27.9	51.1
Agosto	100.0	0.8	4.1	13.5	37.6	44.0
Septiembre	100.0	1.1	3.9	12.1	35.1	47.8
Octubre	100.0	0.8	3.7	12.6	39.9	43.0
Noviembre	100.0	0.8	3.9	10.4	36.7	48.2
Diciembre	100.0	1.4	6.1	11.8	36.0	44.7
2002						
Enero	100.0	2.2	3.5	14.5	38.1	41.7
NOTA: Son promedios ponderados con base en el Censo General de Población y Vivienda de 2000, de la población de 12 años y más de cada área urbana considerada en la ENEU. P/ Cifras preliminares. FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU).						

Fecha de actualización: 20 de febrero del 2002

Dos situaciones importantes se deducen de la gráfica anterior. La primera de ellas se refiere a la notoria desocupación en la población con un nivel escolar medio superior y superior, esto quiere decir que no existe una adecuada vinculación entre los egresados y el mercado de trabajo. Esta situación es producto de una inadecuada política laboral aunada a las desfavorables condiciones del mercado interno, que es incapaz de absorber la mano de obra calificada, y la que es absorbida no encuentra una remuneración adecuada a su preparación; los bajos salarios se explican por la excesiva oferta de mano de obra (tanto en producción de bienes como en servicios), y que, insistimos, nuestro mercado nacional es incapaz de absorber.

La otra situación está dada por la falta de preparación para realizar una labor productiva, lo que obviamente reduce las posibilidades de acceso a un empleo. La falta de preparación implica el abandono de los estudios, el cual puede tener diversas causas, pero una vez que se ha desertado, surge la imperiosa necesidad de ganar el sustento, ya sea para sí o para el núcleo familiar. Sin

embargo, el sistema lejos de crear nuevas fuentes de empleos, ha ocasionado la desaparición de algunas de ellas. Esto se demuestra con la siguiente gráfica.

POBLACION DESOCUPADA ABIERTA (45 áreas urbanas)		
Período	Con experiencia laboral	Sin experiencia laboral
2000 P/		
Enero	86.6	13.4
Febrero	82.0	18.0
Marzo	86.4	13.6
Abril	86.7	13.3
Mayo	88.8	11.2
Junio	87.9	12.1
Julio	85.1	14.9
Agosto	83.5	16.5
Septiembre	83.1	16.9
Octubre	89.1	10.9
Noviembre	83.0	17.0
Diciembre	85.3	14.7
2001		
Enero	89.5	10.5
Febrero	85.3	14.7
Marzo	89.5	10.5
Abril	84.7	15.3
Mayo	87.3	12.7
Junio	90.2	9.8
Julio	86.0	14.0
Agosto	86.5	13.5
Septiembre	88.4	11.6
Octubre	85.1	14.9
Noviembre	89.1	10.9
Diciembre	83.9	16.1
2002		
Enero	87.0	13.0
NOTA: Son promedios ponderados con base en datos del Censo General de Población y Vivienda de 2000, de la población de 12 años y más de cada área urbana		

considerada en la ENEU.
P/ Cifras preliminares.
FUENTE: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo
Urbano (ENEU).

Fecha de actualización: 20 de febrero del 2002

Podemos observar una tendencia al incremento en la tasa de población desempleada con experiencia laboral, los incrementos en este sector son resultado de la crisis, la inestabilidad monetaria y las reformas fiscales que afectan al sector empresarial y obligan a las pequeñas y medianas empresas a cerrar sus fuentes de empleos, por no poder competir con las empresas extranjeras.

Las dos situaciones anteriores, se traducen en el crecimiento de la economía informal, con la consecuente evasión y elusión en materia fiscal. De esta forma, con menos ingresos, el Estado se encuentra incapacitado para solventar las necesidades sociales y, empeorando el panorama del sistema, recurre al recorte del gasto social, que afecta al presupuesto del sector educativo, en perjuicio de la colectividad mexicana. La reacción de la sociedad ante esta política se refleja de diversas maneras:

- a) Incremento de la inseguridad social.
- b) Incremento en los índices de emigración.
- c) Desintegración del núcleo familiar.
- d) Descomposición de la estructura social, consecuencia de la desaparición del núcleo familiar.

He aquí uno de los aspectos sobresalientes que las nuevas políticas económicas habrán de tener en cuenta para desarrollar un nuevo estudio del sistema social en su conjunto y otorgar nuevas bases para el funcionamiento del sistema social. Las cifras demuestran la urgente necesidad de establecer a la educación como el nuevo parámetro en las interacciones que surgen dentro del sistema social.

PRINCIPALES INDICADORES EDUCATIVOS, 1990/1991-2001/2002
(Por ciento)

Indicador	1990/1991	2000/2001	2001/2002
Atención a la población de 4 y 5 años de edad (Preescolar)	55.7	69.7	70.0
Eficiencia terminal			
Primaria	70.1	86.3 E/	87.7 E/
Secundaria	73.9	74.9 E/	77.1 E/
Profesional técnico a/	37.8	44.5 E/	48.7 E/
Bachillerato	60.1	59.3 E/	59.8 E/
Tasa de absorción			
Secundaria	82.3	91.8	93.4
Profesional técnico a/	14.4	12.3	11.8
Bachillerato	61.0	81.0	84.6
Superior b/	69.7	87.2	87.2
Licenciatura	64.4	ND	ND
Normal licenciatura	5.3	ND	ND
Tasa de deserción c/			
Primaria	4.6	1.9 E/	1.7 E/
Secundaria	8.8	8.3 E/	7.3 E/
Profesional técnico a/	25.1	24.8 E/	23.6 E/
Bachillerato	17.4	16.5 E/	15.9 E/
Tasa de reprobación			
Primaria	10.1	6.0 E/	5.6 E/
Secundaria	26.5	20.9 E/	19.0 E/
Profesional técnico a/	28.3	24.0 E/	22.6 E/
Bachillerato	47.6	39.0 E/	39.7 E/

E/	Cifras estimadas.
ND	No disponible.
a/	En el ciclo escolar 1990/1991, se denominaba profesional medio.
b/	A partir del ciclo escolar 2000/2001 comprende normal licenciatura y licenciatura.
c/	Para este indicador las cifras se refieren al ciclo escolar en que se produce la deserción.
FUENTE: PR. <i>Segundo Informe de Gobierno, 2002. Anexo. México, D.F., 2002.</i>	

La gráfica anterior resume los retos que la educación enfrenta; por lo que, insistimos, la política económica debe considerar a la educación como parte fundamental para su estructuración y formulación.

Continuando con el estudio de nuestro subsistema económico, los Artículos 25 y 26 de nuestro máximo ordenamiento establecen que:

“Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 26 El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."³⁵

Estos artículos son de vital importancia en virtud de las directrices que en el plano nacional desarrollan, es decir, contienen la organización económica del gobierno mexicano y que, indudablemente, influirán en la vida diaria de todos y cada uno de los gobernados.

Nuestro subsistema económico es un régimen de economía mixta, en el cual "algunos medios de producción son privados y públicos, y se combinan para alcanzar sus objetivos"³⁶. Y para determinar estos objetivos, la economía utiliza a la economía política para analizar "las relaciones sociales que tienen lugar entre los miembros de la sociedad a través de los bienes materiales y los servicios"³⁷; y, de esta manera, realizar la instrumentación necesaria para alcanzar tales objetivos a través de la política económica, que es "la aplicación de determinadas medidas por parte de las autoridades para conseguir unos determinados fines"³⁸. En el caso del subsistema mexicano dichos fines se establecen por medio de la llamada rectoría del Estado.

Esto quiere decir que el Estado, a través de sus órganos, deberá establecer los lineamientos para lograr el desarrollo nacional, es decir, los órganos del Estado dentro de un sistema de economía mixta buscan conciliar intereses individuales con los intereses de índole social. Con la división de poderes dentro del Estado mexicano, esta tarea recae en el Poder Ejecutivo Federal, quien actuará dentro de los límites establecidos por la Ley General de Planeación, que señala la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo en el que se contemplen programas regionales, sectoriales e institucionales.

El Plan Nacional de Desarrollo debe respetar los principios consagrados en el artículo 25 constitucional, es decir, tendrá en cuenta a la Nación como una

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., 15-17.

³⁶ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Económico*, 5ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 211.

³⁷ *Ibidem*, p. 21.

³⁸ CUADRADO ROURA, Juan R., op. cit., p. 23.

unidad, dentro de la cual existen diversos intereses; por lo que la conciliación de dichos intereses deberá permitir un crecimiento para todos los sectores que integran a la Nación, lo que se refleja en la justa distribución del ingreso y de la riqueza. Por lo tanto, se autoriza al Estado a planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional por medio de la regulación económica, esta regulación debe ser elaborada con la participación de todos los sectores sociales, hechos que en la realidad no suceden, sino que siguen las directrices establecidas por la escuela económica del Presidente en turno.

En el presente sexenio, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce muchas de las fallas de nuestro sistema social y hace énfasis en la materia económica.

“Queremos vivir en paz y tener seguridad económica y personal. Queremos un mejor futuro para nuestros hijos: que reciban la educación y los elementos necesarios para vivir con dignidad. Queremos tener la oportunidad para formar un patrimonio y dar a nuestras familias un mejor nivel de vida.

El sueño de los mexicanos es de esperanza, optimismo y grandeza. De paz, seguridad y Estado de derecho. De libertad, unidad y oportunidades para todos. El Plan Nacional de Desarrollo busca responder a estos anhelos.

Muchas y muy diversas son las expectativas que animan a la sociedad. Los ciudadanos hicieron del sufragio un instrumento para expresar su decisión de transformar profundamente a México sin afectar los múltiples logros alcanzados colectivamente en el pasado.

La democracia que estamos construyendo tiene como fundamento el reconocimiento de la libertad y de la dignidad humana y, como consecuencia, la aceptación del pluralismo y el respeto a las diferencias, dejar de lado la intransigencia, los monólogos, los dogmas o las verdades absolutas, y cualquier imposición que violente la conciencia individual.

El Plan Nacional de Desarrollo refleja el propósito indeclinable de dar forma a una democracia moderna, en la que las decisiones se tomen con la participación colectiva de todos y en la que expresiones diversas sean incluidas.

En esta nueva etapa, el ejercicio del poder público por parte del Estado deberá apegarse a la ley. Construiremos juntos una gobernabilidad democrática que tenga como origen y destino al ciudadano.”³⁹

Del texto anterior, nos llama la atención dos puntos fundamentales, el primero se refiere a la “participación colectiva de todos”, que en la realidad dista mucho de realizarse. No podemos hablar de una participación colectiva cuando la propuesta presidencial va en contra de la voluntad de la mayoría del pueblo, el caso concreto lo encontramos en la reforma fiscal propuesta por el Ejecutivo Federal, específicamente el impuesto al valor agregado en libros y medicinas. Durante el presente sexenio, hemos visto a un Presidente que pugna por la implantación de una política fiscal que, en nuestra opinión, perjudica a las clases que menos recursos tienen, y es el pueblo mismo a través del Congreso de la Unión el que se ha opuesto a tales iniciativas. Lo que nos lleva al segundo punto, el cual creemos que origina una contradicción entre el discurso oficial y los hechos, si en el mensaje oficial se dice que basta de monólogos e imposiciones, entonces, ¿por qué se continúa con la intención de aplicar reformas de ese tipo cuando la voluntad de la mayoría se ha manifestado en contra? Es muy serio que el gobierno federal maneje un doble discurso.

Otra cuestión que nos intriga es el hecho de que, si efectivamente

“El Plan establece como columna vertebral del desarrollo a la educación, por lo que habremos de impulsar una revolución educativa que nos permita elevar la competitividad del país en el entorno mundial, así como la capacidad de todos los mexicanos para tener acceso a mejores niveles de calidad de vida.”⁴⁰

sea el gasto social el que sufra los primeros recortes ante la falta de los ingresos que el Estado presupuestó y que no fueron obtenidos.

³⁹ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006, información obtenida de www.pnd.presidencia.gob.mx, 16 de mayo de 2002.

⁴⁰ Cfr. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

Podemos afirmar que el Plan Nacional de Desarrollo es la directriz que durante un sexenio habrá de guiar los destinos de la nación, sin embargo, creemos necesario que exista una constante en todos los planes elaborados por el ejecutivo. Así, la educación puede ser el instrumento idóneo para alcanzar un desarrollo colectivo.

Desde hace tiempo que en el mundo se habla del derecho al desarrollo, en principio delimitado al campo eminentemente económico y al transcurso del tiempo ampliado hasta abarcar aspectos políticos, sociales y culturales; de esta manera, el derecho al desarrollo busca reducir las disparidades entre los países del mundo -las que en principio son de naturaleza económica-, por lo que en el ámbito internacional este derecho se considera como parte de los derechos individuales y así se señala en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo del 4 de diciembre de 1986, que en su artículo primero indica:

“El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.”⁴¹

El derecho al desarrollo "es un derecho subjetivo que posibilita el desenvolvimiento pleno de las capacidades de la persona para lograr una existencia acorde con su dignidad humana, que le permita acceder al goce de la totalidad de los derechos existentes, teniendo como base la participación activa,

⁴¹ PACHECO GOMEZ, Máximo, *Los Derechos Humanos, Documentos Básicos T. III*, 3ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Chile, 2000, p. 1240.

libre y significativa de todos los seres humanos en el proceso del desarrollo, en un marco democrático, pacífico, justo y ambientalmente saludable."⁴²

Es decir, el derecho al desarrollo es un derecho complejo que busca obtener una mejoría en diversos aspectos de la vida diaria y que constituye una posibilidad para el avance de la humanidad en su conjunto, atendiendo al individuo en especial y buscando fomentar en él valores que lo coloquen en un plano de igualdad con sus semejantes.

Afirmamos plenamente que la educación es el mecanismo ideal para lograr la consolidación del derecho al desarrollo dentro de nuestro país, ya que tanto el derecho al desarrollo como el derecho a la educación tienen un contenido integrador, que partiendo del desarrollo integral individual aspira a mejorar la calidad de vida de la colectividad. Lo que a su vez involucra necesariamente el cumplimiento y respeto de todos los demás derechos y garantías consagrados en nuestro orden jurídico.

En nuestra Carta Magna, el artículo 73 tiene también un contenido económico que influye directamente en la materia educativa. De dicho precepto, interesan, para efecto de nuestro trabajo, las siguientes fracciones:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de República en los términos del artículo 29. Asimismo,

⁴² CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, *El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2000, p. 59.

aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

XXV.- 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 y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los 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.

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;⁴³

Algunas consideraciones importantes se desprenden del citado precepto. La primera de ellas se refiere a la gratuidad, la educación no es gratuita en términos sociales, esto se debe a que, como lo señala la fracción VII, el presupuesto se cubre con las participaciones de todos los integrantes de la

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pp. 41-46.

sociedad (al menos así debería ser en la práctica). Puesto que el sector educativo solventa sus necesidades con las partidas presupuestales, es lógico admitir que los servicios educativos se encuentran financiados por la sociedad en su conjunto, no importando si los contribuyentes en lo particular hacen uso o no de dichos servicios.

La segunda consideración versa sobre el papel que el Poder Legislativo tiene en materia de deuda pública. En este punto, vale la pena plantear la siguiente reflexión: vista la educación en una óptica de costo-beneficio, ¿debe el Ejecutivo solicitar un empréstito para dedicarlo al sector educativo? En nuestra opinión, la respuesta es afirmativa, siempre y cuando este empréstito sea dedicado a fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico, el cual, sobra decir, mejorará las condiciones del sector productivo (e incluso del sector terciario), permitiendo al mismo tiempo obtener mayores ingresos públicos. Este mismo criterio puede apreciarse en la Ley General de Educación, la cual señala que:

“ARTICULO 28.- Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares.”⁴⁴

Por lo que se refiere a la forma en que el Estado mexicano ha sostenido al sector educativo, hemos mencionado que se trata de un modelo de federalización, a través de la concurrencia de los tres niveles de gobierno. En el aspecto financiero, la Ley General de Educación establece que:

“Sección Tercera.- Del financiamiento a la educación

ARTICULO 25.- El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingreso y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos. El monto anual que el Estado -Federación, Entidades Federativas y Municipios-, destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del

⁴⁴ Ley General de Educación, op. cit.

producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

ARTICULO 26.- El gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerá lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que en términos del Artículo 15 estén a cargo de la autoridad municipal.

ARTICULO 27.- En el cumplimiento de lo dispuesto en los Artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional.

En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.”⁴⁵

Resalta de inmediato que la concurrencia es únicamente para las cuestiones operativas, sin embargo, destaca el hecho de que “hay un desequilibrio legal respecto a los ayuntamientos, a los cuales se les imponen cargas en relación con los servicios educativos, sin que se les dote de atribuciones suficientes respecto a sus fuentes propias de financiamiento.”⁴⁶ Las estadísticas son claras al respecto, los Municipios contribuyen de manera efectiva con sus propios recursos al financiamiento del sector educativo⁴⁷, pero no se establecen mecanismos para

⁴⁵ Ley General de Educación, op. cit.

⁴⁶ LATAPI SARRE, Pablo y ULLOA HERRERO, Manuel, op. cit., p. 36.

⁴⁷ Cfr. con el apéndice uno al final de esta obra.

permitirles tener fuentes de financiamiento propias para cumplir esta función de manera más efectiva.

Además, la ley no prevé criterios claros para la asignación de recursos, por lo que se carece de certeza sobre los fondos que se tendrán para la función educativa, lo cual se agrava al momento de enfrentar los recortes presupuestales que el Ejecutivo Federal generalmente realiza en el gasto social, afectando directamente al sector educativo.

Una última reflexión, si la educación, por una parte, es realmente prioritaria, tal y como se indica en el artículo 27, y, por otra, si son realmente crecientes las partidas presupuestales destinadas a la educación, entonces, ¿por qué existen tantas deficiencias en la formación de los educandos? Consideramos que estamos ante una mala política educativa, con falta de criterios en la asignación de recursos, lo que se refleja en una enseñanza deficiente.

3.4 El Subsistema Político Mexicano

Cuando se examina al Estado como una unidad, se advierte que se trata de una sociedad humana que encierra dentro de sí muchos grupos humanos que le están subordinados. Se advierte con claridad que se trata de la agrupación humana de mayor jerarquía en el orden temporal. Esa jerarquía superior tiene validez no sólo respecto de los grupos sociales que están colocados en el interior del Estado, sino de los grupos externos al mismo, en el sentido de que éstos no pueden inmiscuirse en los asuntos internos del Estado. Esta especial jerarquía de preeminencia interior e independencia externa, obedece a una nota característica del Estado: la Soberanía.⁴⁸

⁴⁸ PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado; Teoría Política*, 31ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 337.

El hecho de que en la antigüedad no existiera un concepto preciso de lo que es ahora la soberanía, tiene una explicación histórica. En el mundo antiguo, no existió una situación que hiciera nacer este concepto, que es la oposición del poder del Estado a otros poderes. Sin embargo, con el transcurso del tiempo surgieron esas luchas y el Estado, para consolidarse, tuvo que luchar con otros poderes sociales; de manera que surgió como Estado soberano con el triunfo que obtuvo en esas luchas. Por ejemplo, en la Edad Media, la Iglesia Católica trató de someter al Estado a su servicio. Posteriormente, el imperio Romano - Germánico no quiso conceder a los demás Estados otro valor que no fuera el de una provincia. Y, finalmente, dentro de los mismos Estados existentes, los grandes señores feudales y las corporaciones se sentían poderes independientes del Estado. De la lucha de esos poderes nació la idea de soberanía.⁴⁹

En la actualidad, podemos válidamente decir que el poder del Estado es un poder supremo. Poder soberano equivale a decir que es el poder de mayor alcance; el poder que se encuentra por encima de todos los poderes sociales.⁵⁰

Sin embargo, el mundo se encuentra en una completa interdependencia, por lo que los países con un mayor desarrollo son aquéllos que marcan las pautas para el devenir histórico mundial. Es por ello que, por lo que hace a los países en vías de desarrollo, mientras no logren resolver sus problemas fundamentales de alimentación, salud, vivienda y tecnología, no serán capaces de hacer prevalecer el escudo jurídico de la soberanía con el que pretenden preservarse. En la actualidad, ningún Estado que dependa de otro u otros para alimentar a su población puede realmente aspirar a ser soberano⁵¹. Y éste es nuestro caso.

En este tema, consideramos que, en un contexto globalizador, México debe sentar las bases para ser partícipe en la construcción de una gran patria

⁴⁹ Cfr.- Ibid., p. 341.

⁵⁰ Cfr.- Ibid., p. 353.

⁵¹ Cfr.- Ibid., p. 361.

latinoamericana, fundada en los principios de respeto, solidaridad y apoyo mutuo entre las naciones con las que compartimos historia, cultura e identidad.

Y es en este contexto histórico en donde la democracia actúa al interior de la Nación; los partidos políticos, como instituciones inherentes a la dinámica del Estado contemporáneo, forman parte fundamental de la democracia representativa. De tal suerte que, junto con la ciudadanía, los derechos políticos, los procedimientos y los sistemas electorales, constituyen una institución que define el perfil de la democracia representativa.

La educación, en el ámbito político, es democrática, entendiendo a la democracia como una forma de vida que implica necesariamente un constante mejoramiento de la calidad de vida de todos los mexicanos, o al menos, así lo establece el artículo 3 de nuestra Constitución. Sin embargo, consideramos que estamos lejos de dicha meta.

Educar implica una formación integral con valores bien definidos, en una democracia debe existir un interés por las cosas públicas; este interés sólo se crea cuando se comparten metas en común, lo que a su vez exige un sentido de identidad y pertenencia. En esta visión, hay un punto medular que mencionamos anteriormente y que ahora ampliamos, la educación indígena y sus correspondientes lenguas.

Primero, debemos afirmar que los indígenas son mexicanos con costumbres y usos distintos, pero que no se encuentran fuera de nuestro marco normativo. En consecuencia, deben gozar de manera efectiva de todos los derechos que nuestra Constitución establece y, por lo tanto, compartir todas las obligaciones inherentes. Sin embargo, el subsistema político los ha dejado al margen del crecimiento nacional, colocándolos en una situación de desventaja frente al resto del país. Ante esta realidad, no podemos hacerlos partícipes de los derechos y mucho menos exigir el cumplimiento de las obligaciones.

La educación, en este caso, constituye una solución al aislamiento de las culturas indígenas: a través del lenguaje. Cabe señalar que el “derecho del niño a aprender su lengua dentro de la red escolar es el primero o uno de los primeros derechos lingüísticos que los Estados suelen reconocer a favor de los individuos que pertenecen a una minoría o grupo lingüístico”⁵²; y, esto se debe fomentar como un mecanismo para el cumplimiento de la fracción II, inciso b) del artículo 3 de la Carta Magna, al señalar que debe acrecentarse nuestra cultura. Y es precisamente a través de los derechos lingüísticos que podemos crear un sentido de pertenencia hacia el interior de nuestro país, ¿por qué solamente los planes de estudio contemplan el estudio de una lengua extranjera?

La diversidad de etnias enriquece nuestra cultura, pero no podemos comprender nuestra mexicanidad si desconocemos nuestras propias lenguas, nuestras propias costumbres. Es por ello que, es de suma importancia integrar de manera real nuestras diversidades étnicas al amparo de la educación, con lo cual podemos comenzar a ampliar nuestro sentido de pertenencia e identidad, fortaleciendo al mismo tiempo nuestro subsistema político.

Las cifras indican que nuestra riqueza lingüística es amplia y se encuentra en todo el territorio.

POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA Y RESIDENTES EN HOGARES CON JEFE O CÓNYUGE HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1995

Entidad federativa	Hablantes de lengua indígena	Residentes en hogares con jefe o cónyuge hablante de lengua indígena
---------------------------	-------------------------------------	---

⁵² MILLIAN I MASSANA, Antoni, *Derechos Lingüísticos y Derecho Fundamental a la Educación*, Editorial Civitas, España, 1994, p. 73.

	Población de 5 años y más	Porcentaje respecto a la población total de 5 años de edad o más	Ocupantes en viviendas particulares	Porcentaje respecto a la población total
Estados Unidos Mexicanos	5 483 555	6.8	8 984 152	9.9
Aguascalientes	729	0.1	1 696	0.2
Baja California	22 912	1.2	44 981	2.1
Baja California Sur	3 468	1.0	6 521	1.7
Campeche	89 180	15.9	171 542	26.7
Coahuila de Zaragoza	2 039	0.1	4 239	0.2
Colima	1 599	0.4	3 351	0.7
Chiapas	768 720	25.1	1 040 832	29.0
Chihuahua	67 930	2.8	101 963	3.6
Distrito Federal	100 890	1.3	218 739	2.6
Durango	20 281	1.6	28 328	2.0
Guanajuato	4 738	0.1	11 121	0.3
Guerrero	319 707	12.7	445 113	15.3
Hidalgo	327 991	17.7	518 095	24.5
Jalisco	21 927	0.4	36 205	0.6
México	310 785	3.0	785 221	6.7
Michoacán de Ocampo	108 545	3.2	172 591	4.5
Morelos	25 133	2.0	57 418	4.0
Nayarit	32 503	4.1	42 671	4.8

Nuevo León	7 467	0.2	12 329	0.3
Oaxaca	1 027 847	36.6	1 483 395	45.9
Puebla	527 559	13.0	870 662	18.8
Querétaro de Arteaga	20 738	1.9	35 756	2.9
Quintana Roo	157 770	26.1	294 669	41.9
San Luis Potosí	213 717	11.2	311 576	14.2
Sinaloa	24 864	1.2	48 070	2.0
Sonora	48 212	2.6	109 419	5.2
Tabasco	51 364	3.4	105 719	6.0
Tamaulipas	10 061	0.4	22 818	0.9
Tlaxcala	26 886	3.5	72 971	8.3
Veracruz-Llave	590 829	9.9	966 220	14.3
Yucatán	545 902	39.7	957 385	61.5
Zacatecas	1 262	0.1	2 536	0.2
FUENTE: INEGI. <i>Conteo de Población y Vivienda, 1995.</i>				

Esta riqueza cultural se encuentra desperdiciada, por lo que es menester fomentar la integración de todos los mexicanos a través de la forma básica de comunicación: el lenguaje.

3.5 La Educación y el México de Hoy

El Plan Nacional de Educación 2001-2006 se integra por tres partes.

- a) El Punto de Partida, el de Llegada y el Camino.

- b) Reforma de la Gestión del Sistema Educativo.
- c) Los Subprogramas Territoriales.

De “El Punto de Partida, el de Llegada y el Camino”, interesan algunas apreciaciones que a continuación transcribimos:

“Más allá del período sexenal, la transformación futura del país estará determinada por la evolución de cuatro procesos fundamentales, caracterizados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que están aconteciendo en el ámbito demográfico, el social, el económico y el político. Estas cuatro transiciones determinan las oportunidades de México para despegar hacia un desarrollo integral, equitativo y sustentable y definen, por lo tanto, la plataforma de lanzamiento para seguir construyendo el país que deseamos tener. Asimismo, determinan las limitaciones que debemos superar para satisfacer las necesidades más apremiantes de los mexicanos, en particular las relacionadas con el desarrollo educativo.”⁵³

En los cuatro ámbitos mencionados, se hacen consideraciones del sistema educativo nacional que tienen importantes repercusiones dentro del sistema social mexicano.

Por lo que hace al ámbito demográfico, encontramos tres aspectos destacables, el primero de ellos indica que la población urbana continuará su crecimiento a la par del aumento de pequeños asentamientos; el segundo aspecto señala que, según las estimaciones gubernamentales, la pirámide poblacional tiende a invertirse, por lo que los servicios educativos tendrán una menor demanda, lo que implica un aumento en la oferta laboral; el tercero de ellos establece que el consumo de bienes y servicios se ha triplicado durante los últimos treinta años, lo que plantea problemas de tipo ambiental sumamente graves que ponen en peligro el desarrollo sustentable nacional.

⁵³ PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006, p. 27. Información obtenida de www.presidencia.gob.mx, en fecha 30 de abril de 2003

En el ámbito social se reconoce la demanda de la sociedad respecto a una mayor participación en la toma de decisiones, así como la necesidad de una educación integral fundada en valores fundamentales que respeten la diversidad cultural de nuestro país.

Por lo que hace a la transición económica, el Plan considera que la globalización como modelo económico mundial aunque “ha estimulado la modernización, el dinamismo y la productividad (...) tampoco puede ocultarse el hecho de que la mayoría de las personas no ha podido adaptarse a la velocidad de las transformaciones.”⁵⁴ Estas transformaciones se refieren a los avances tecnológicos y de intercambio de información, para los cuales la educación juega un papel de suma importancia y así se reconoce en el Plan.

En el ámbito político, se establece que la educación es fundamental para el desarrollo democrático nacional, en virtud de que en la escuela es en donde se pueden proporcionar los valores fundamentales a los mexicanos.

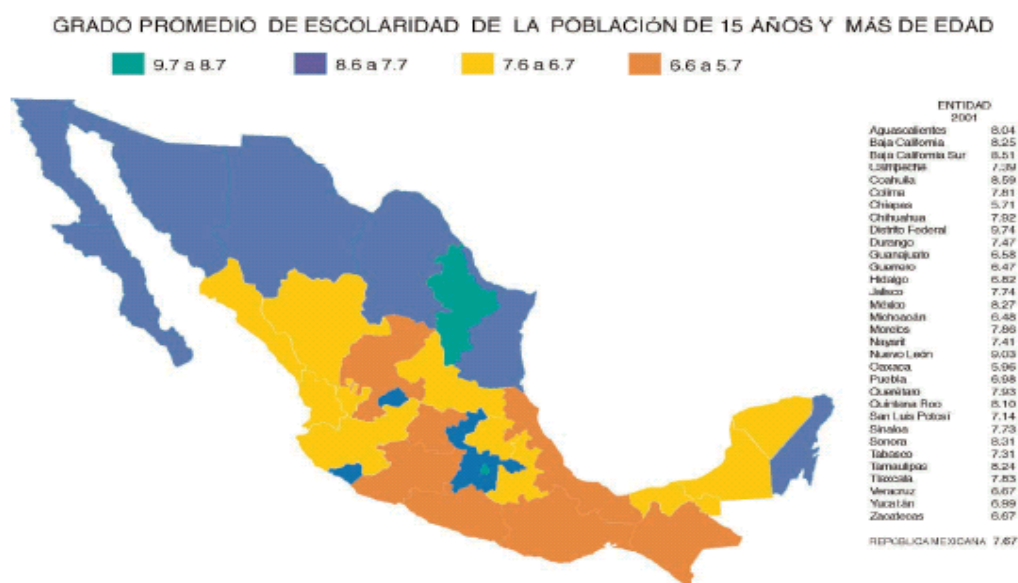
Los señalamientos anteriores pretenden darnos una idea de la situación actual de nuestro sistema, y el Plan Nacional de Educación los presenta no como problemas, sino como retos. Además, señala la necesidad de justicia y equidad en materia educativa para afrontar dichos retos y hace un reconocimiento indirecto de la calidad educativa mexicana y sus graves consecuencias, al señalar que “El derecho a la educación no sólo significa asistir a la escuela, sino aprender realmente. Mientras el sistema no ofrezca a los pobres el acceso a una educación de buena calidad, actuará como mecanismo de marginación.”⁵⁵

Los planteamientos anteriores constituyen los puntos determinantes para el desarrollo de una nueva política económica, para ello es necesario conocer el estado educativo que nuestra nación presenta.

⁵⁴ PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006, p. 35.

⁵⁵ PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006, p. 42.

Vista la educación como un servicio prestado por el Estado, de manera concurrente entre la federación y los Estados Federados, con la participación de los particulares; corresponde entender, en primer lugar, cuál es la situación que se presenta entre la oferta y la demanda de dicho servicio. Esta consideración es importante, dado que tanto en el grupo familiar como en la sociedad misma el gasto en la educación debe realizarse con miras a obtener un determinado beneficio.



Fuente Plan Nacional de Educación 2001-2006

La gráfica anterior muestra el número promedio de escolaridad para los mayores de 15 años, y lamentablemente se aprecia que sólo en el Distrito Federal y Nuevo León se alcanza un promedio superior a los nueve años de estudio, mientras que en Chiapas se ubica en 5.7 años en promedio. El Plan Nacional de Educación 2001-2006 ubica a la media entre 7.8 años para los hombres y 7.3 años para las mujeres.

Cuadro 2. Evolución de la matrícula

	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media superior	Superior	Capacitación para el trabajo
1893	483,337	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1900	713,394	696,168	7,469	N.D.	9,757	N.D.	N.D.
1910	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1930	1,358,430	17,426	1,299,899	17,392	N.D.	23,713	N.D.
1940	1,994,603	33,848	1,960,755	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1950	3,249,200	115,378	2,997,054	69,547	37,329	29,892	N.D.
1960	5,941,536	230,164	5,342,092	234,980	106,200	28,100	N.D.
1970	11,538,871	400,138	9,248,190	1,102,217	369,299	271,275	147,752
1980	21,464,927	1,071,619	14,666,257	3,033,856	1,388,132	935,789	369,274
1990	25,091,966	2,734,054	14,401,588	4,190,190	2,100,520	1,252,027	413,587
2000	29,669,046	3,423,608	14,792,528	5,349,659	2,955,783	2,047,895	1,099,573
2001	30,206,150	3,465,916	14,833,889	5,465,167	3,095,361	2,156,470	1,189,347

Fuente: Dirección General de Planeación Programación y Presupuesto (DGPPP), SEP.

De la gráfica anterior se desprenden consideraciones interesantes. Si bien es cierto que en el siglo XX se incrementó la matrícula considerablemente, también lo es el hecho de que dicho aumento fue el resultado de las diversas campañas contra el analfabetismo que los diferentes gobiernos implantaron. Sin embargo, podemos observar que la tendencia es el abandono de los estudios en la transición de primaria a secundaria; pero, independientemente de las causas de dicho abandono, las consecuencias son lógicas: el incremento de la oferta de fuerza de trabajo no calificada, y la falta de absorción de dicha fuerza laboral por los diversos sectores económicos.

Al relacionar las dos gráficas, podemos deducir que el excesivo centralismo que ha caracterizado a nuestro sistema produjo consecuencias interesantes, por un lado, las entidades periféricas al Distrito Federal se mantienen dentro de la media nacional, sin embargo, las regiones norte y sur del país presentan tendencias diferentes, mientras que los Estados norteros han desarrollado una estructura educativa que los coloca por encima de la media, los Estados sureños se encuentran, con excepción de Quintana Roo, por debajo de ésta. La causa de esta diferencia quizá radique en las relaciones que se producen con las naciones

vecinas, ya que mientras el norte mantiene un contacto directo con la primera economía del mundo, el sur se relaciona con economías con problemas similares a los nuestros. Esto obliga a que la preparación sea distinta, ya que las relaciones comerciales, por citar un ejemplo, obligan a tener una mayor preparación para afrontar la competitividad internacional, dado que no es el mismo desarrollo tecnológico el presentado por los Estados Unidos que el de las naciones al sur del continente, por lo tanto, resulta lógico suponer que las entidades federativas del norte de nuestro país deben contar con una mejor preparación para afrontar las relaciones internacionales. Todo lo anterior, es reflejo de la falta de justicia y equidad en el ámbito educativo. Por ello, es necesario hacer un correcto planteamiento sobre el rumbo que debe tomar la política económica y su relación con la educación.

Continuando con los aspectos relevantes del Plan Nacional de Educación 2001-2006, encontramos que en él se brinda una visión deseable de la educación hacia el 2025, año en el que, según la apreciación gubernamental, la educación deberá ser:

- a) Equitativa y de buena calidad.
- b) Pertinente.
- c) Incluyente.
- d) Formativa

No cabe duda alguna que éstas serían parte de las condiciones ideales que el sistema educativo nacional requiere. Para lograr estas condiciones, el Plan considera que, en el Enfoque Educativo para el Siglo XXI, las concepciones pedagógicas serán:

- a) Efectivas.
- b) Innovadoras.
- c) Realizadoras.

Para lo cual se considera necesario que aumente la calidad educativa a través de:

- a) Incremento en el nivel de aprendizaje de los alumnos.
- b) Profesionalización del profesorado en todas las áreas y reconocimiento social por su labor.
- c) Instalaciones e infraestructura adecuadas.
- d) Aumento de los recursos financieros destinados a la educación.

Este incremento en la calidad educativa debe realizarse, según el Plan, gracias a la reestructuración del sistema educativo a través de la perfecta articulación de los 32 sistemas locales, sustentado en una base jurídica sólida y dotada de los recursos suficientes para responder a las necesidades de la sociedad, la cual se mantendrá informada de los avances en materia educativa por medio de indicadores y rendición de cuentas.

En la segunda parte, el Plan Nacional de Educación contempla que deben realizarse una serie de reformas en los siguientes aspectos:

Federalización y estructura del sistema: Supone la integración de una estructura compuesta por 32 sistemas locales en coordinación vertical y horizontal, orientada por la instancia federal en su papel de rectora del sistema. Debe fortalecer la continuidad de los estudios a nivel superior.

Financiamiento: Debe alcanzar un nivel similar al de los países desarrollados en relación al gasto que en materia educativa se realiza del Producto Interno Bruto, distribuido mediante mecanismos eficientes que reflejan la alta prioridad que la educación debe tener en las políticas públicas.

Coordinación, consulta y participación: La sociedad entiende su papel fundamental en el proceso educativo, a la par de un trabajo colegiado entre las

autoridades educativas, las que, además, mantendrán una buena relación con los medios de comunicación.

Marco Jurídico: Éste deberá ser completo, funcional y eficaz con las atribuciones normativas y operativas precisas.

Conocimiento, gestión integral y evaluación: Deberán existir mecanismos rigurosos de evaluación que sean confiables. Se contará con un sistema de información educativa que proporcione información actualizada de la situación de los alumnos y permita a las autoridades educativas una mejor planeación.

Coincidimos, en general, con esta segunda parte del Plan Nacional de Educación, sin embargo, apuntamos que no existe un mecanismo suficiente que vincule a los egresados con el sector productivo. Esta falta de vinculación nos parece una gran limitante entre una política exclusivamente educativa y una política económica integral que tenga como fundamento la educación.

De la última parte del Plan Nacional de Educación, retomamos algunas consideraciones que nos parecen importantes.

En las primera líneas hace de nueva cuenta una mención sobre la justicia y la equidad en materia educativa para llegar a los sectores que son considerados de mayor vulnerabilidad, entre los que se encuentran:

1. Población Indígena.
2. Población rural de marginación extrema.
3. Hijos de trabajadores agrícolas migrantes.
4. Menores que trabajan o viven en la calle.
5. Niños y jóvenes con algún tipo de discapacidad.

Lamentablemente, el Plan no desarrolla estrategias para la resolución de las problemáticas específicas que estos grupos vulnerables plantean.

El resto de esta tercera parte se constituye por una ampliación de los principales aspectos mencionados en las primeras dos secciones del Plan, agregando metas y objetivos específicos para cada uno de ellos.

Con relación a todo el planteamiento del Plan Nacional de Educación, consideramos que existen puntos de partida importantes para la elaboración de una nueva política económica fundamentada en la educación, principalmente los que se mencionaron como retos en la primera parte del Plan. Esto se debe a que son el resumen de todo el panorama del sistema social.

Es determinante comprender qué papel ha de desempeñar la educación en el sistema social mexicano; en nuestra opinión, el Plan Nacional de Educación 2001-2006 es inconcluso, ya que carece de todo sentido de orientación. Si bien es cierto que las reformas que plantea son indispensables para el mejoramiento de los niveles educativos, también lo es el hecho de que ese incremento en el nivel de la educación es, por sí solo, insuficiente para garantizar mejores oportunidades tanto en lo individual como en lo social. Es decir, es necesario orientar la Educación en México hacia un objetivo específico que, por nuestra parte, consideramos que debe ser el de rectora de la política económica nacional.

Capítulo Cuatro.

La Educación y la Política Económica.

4.1 Apreciaciones Iniciales

En el Capítulo Dos, denominado “El Sistema Social” del presente trabajo de investigación, hemos establecido la existencia de un sistema social integrado por diversos subsistemas; es en estos últimos en los que existen diversos aspectos que impiden un crecimiento tanto individual como social. Y, en nuestra opinión, destacan los siguientes:

Subsistema Económico: Es necesario distinguir los problemas que corresponden a los diversos sectores productivos, en nuestra opinión, el sector primario se encuentra en una situación de abandono por parte del gobierno. Es necesario señalar que los subsidios gubernamentales no son la solución al rezago agrario y, como paliativo, ha sido una medida insuficiente. Por lo que se refiere al sector industrial, hemos apreciado una disminución en las industrias nacionales y las que existen son incapaces de competir con las empresas internacionales o transnacionales que cada día ocupan mayor importancia en la economía de nuestro país. Por lo que toca al sector terciario, consideramos que éste ha sido incapaz de adaptarse al fenómeno de la globalización, que exige mayores recursos para el desarrollo tecnológico y acceso a la información.

Subsistema Jurídico: La falta de preparación educativa y de oportunidades de desarrollo hacen que el sistema jurídico mexicano pierda credibilidad ante los gobernados, quienes desconocen en gran medida los derechos y obligaciones que la ley les confiere.

Subsistema político: Las relaciones existentes, tanto en el interior como con el exterior del sistema social mexicano, obligan a tomar decisiones de carácter político que pueden o no fortalecer la democracia nacional; estas relaciones siempre cambiantes, aunadas al fenómeno de la globalización, deben motivar que en el subsistema político prevalezca la idea de democracia, no como una forma de gobierno, sino como una forma de vida que tienda al desarrollo integral de cada individuo. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 considera que:

“Las profundas transformaciones que se han dado en el país, en esta nueva etapa de democracia plena, así como las grandes transiciones que se viven en el mundo y en México, abren la puerta a nuevos caminos y oportunidades. El país se encuentra hoy en un momento privilegiado de la historia para decidir su futuro, para planear el México que se desea. Nuestras profundas raíces históricas y culturales nos dan un sentido de Nación; al mismo tiempo, el nuevo ánimo que el proceso de consolidación de la democracia imprime es el fundamento para trabajar en la construcción de un país más justo, más humano, más participativo, con más oportunidades para todos, con más opciones, con más caminos, con mayor tolerancia, más incluyente...”¹

Al amparo de esta consideración, estimamos que la función de la democracia en nuestro país debe llevar a la toma de decisiones que beneficien la calidad de vida de todos los integrantes del sistema social mexicano, tal como se señala en el inciso a), fracción II del artículo 3 constitucional, en el que se concibe a la democracia como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En este ámbito, los partidos políticos desempeñan una función importante en la vida pública, y hemos de considerar que la visión peyorativa que se tiene de los políticos en nada beneficia al sistema social mexicano, sino que, por el contrario, nos aleja cada día más de la función social que deben realizar en nuestro país. De esta manera, es menester que la función política del país sea

¹ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

realmente en beneficio nacional, dejando de lado intereses particulares o de partido.

Ante estos problemas, sostenemos que la educación es el camino para lograr una nueva vida nacional que se refleje en el bienestar de todos y cada uno de los integrantes de nuestro país. Esta educación puede sentar las bases para un nuevo período en la vida nacional, dentro del marco de las relaciones internacionales.

El camino para resolver los diversos problemas de nuestro sistema social es factible, siempre que se considere la participación real de todos los sectores de la población. Para ello, es necesario establecer una directriz que oriente el rumbo que como nación debemos seguir, y que, hemos sostenido, debe ser la educación.

4.2 La Educación como Inversión Social

Determinar si la educación debe representar un gasto o una inversión, depende de las expectativas que de ella se tenga. De esta manera, si la educación se realiza como una actividad más dentro de un sistema social, sin señalar una meta determinada, entonces, se convierte en un gasto –del que no se espera obtener ningún beneficio adicional-. Sin embargo, si de ella se espera obtener un determinado beneficio, podemos considerarla como una inversión –de la cual se determinará si es rentable o no, de acuerdo a los resultados obtenidos-. Ejemplifiquemos, a nivel individual, esta idea:

Una persona termina su educación gratuita y obligatoria a los 16 años, y decide acudir al mercado de trabajo a la búsqueda de un empleo. Su posible nivel de ingresos (que, de acuerdo al modelo neoclásico, equivale a su productividad) estará determinado por ser mano de obra calificada o no calificada, y de acuerdo a dicha calificación será su nivel de ingresos; el cual se irá incrementando de

manera proporcional a su experiencia. Ahora bien, supongamos que la misma persona decide continuar su educación, asumiendo sus costos directos (material escolar, matriculación, manutención, entre otros) e indirectos (costos de oportunidad, es decir, lo que deja de percibir en el mercado laboral por continuar estudiando); y, al terminar los estudios post obligatorios, acude al mercado laboral esperando obtener un ingreso mayor al que hubiese obtenido de no continuar con sus estudios (lo que presupone una mayor productividad). De lo anterior, resulta claro que si el total de ingresos a lo largo de su vida laboral es mayor a los egresos invertidos en su educación, entonces, dicha inversión es rentable.

De igual manera sucede a nivel social, si la sociedad está dispuesta a erogar recursos adicionales para continuar con la educación post obligatoria de sus miembros, lo hace con la finalidad de obtener beneficios adicionales que deberían traducirse en un aumento del ingreso (una medida pertinente podría estar dada por el ingreso per cápita) de sus integrantes.

Sin embargo, en nuestro sistema sucede que al concluir los estudios (sean obligatorios o post obligatorios), encontramos un mercado laboral contraído, en el cual “existe entre los individuos una cada vez mayor y más cruenta competencia por los puestos de trabajo, en lugar de una competencia por los salarios.”² Esta situación complica la ubicación de la educación como gasto o inversión, puesto que a pesar de que se tengan individuos altamente calificados para diversos empleos, estos últimos son extremadamente escasos, lo que no facilita el aumento de ingresos (ni en lo individual ni en lo social). La solución a este problema puede encontrarse en la educación, no por sí sola, sino contemplada como una política económica impulsada por el Estado.

El Estado tiene una función rectora en la economía nacional, y por lo tanto, está en posición de planear un determinado crecimiento. En la actualidad, es la especulación en las inversiones la privilegiada por las políticas internacionales, sin

² MORENO BECERRA, José Luis, *Economía de la Educación*, Ediciones Pirámide, España, 1998, p. 42.

embargo, un crecimiento orientado por la educación en el desarrollo tecnológico, fruto de estudios nacionales, puede impulsar los tres sectores de la economía.

De manera simple, podemos señalar que el Estado mexicano puede planear un sistema educacional vinculado con las empresas (tanto públicas como privadas), para que la mano de obra existente sea absorbida reduciendo el desempleo.

Este desarrollo debe tender a una integración entre los egresados y el mercado laboral, apoyados por un programa gubernamental estable que encuentre sustento en las leyes para garantizar su continuidad. El presente planteamiento corresponde a la idea mencionada en los párrafos anteriores, en los que señalamos a la educación como inversión social, por lo tanto, debemos esperar de ella determinados niveles de rentabilidad, estos niveles deben estar de acuerdo con las expectativas planteadas. En nuestra opinión, estas metas deben establecerse dentro de un marco legal que, consideramos, se integra de normas ya establecidas, así como de las reformas a leyes existentes y la creación de nuevos cuerpos normativos.

El mecanismo que, consideramos, debe respaldar nuestro sistema jurídico –del cual abundaremos en algunos de sus aspectos, líneas adelante-, es el siguiente: La planeación económica debe considerar a la educación como una inversión social, de la cual se tengan metas concretas y, a nuestro juicio, pueden ser:

- a) Participación conjunta en la investigación científica y tecnológica, tanto de los centros de enseñanza como de las empresas privadas y el gobierno.
- b) Creación de procesos productivos o mejoramiento de los existentes, como resultado de las investigaciones anteriormente comentadas.

- c) Creación de procesos que contribuyan al desarrollo sustentable de nuestro país, así como al mejoramiento de calidad de vida de los integrantes de nuestra nación.
- d) Fomento de la inversión directa con la participación del sector público y privado para la materialización de los procesos productivos, fruto de las investigaciones realizadas.
- e) Reducción del índice de desempleo.
- f) Aumentar la calidad de productos y servicios mexicanos para un mejor posicionamiento dentro del mercado nacional e internacional.

La educación, como podemos apreciar, es entonces la directriz del mecanismo. Para precisar nuestra idea recurriremos a un ejemplo.

La creación de nuevas formas de energía es una preocupación constante. Así que, el primer paso sería la investigación por parte de una Institución de enseñanza pública –consideremos a la UNAM-, que se encargue de analizar la viabilidad de crear alguna fuente alternativa –consideremos a la basura, en este caso, como materia prima para todo el proceso-. Supongamos que los recursos para dicha investigación provienen del mismo gobierno (a través de la Secretaría de Energía y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales) y de algún particular interesado en la creación de una empresa, cuyo objeto sea la creación de energía. En esta primera parte del proyecto, consideramos que existen soluciones a varios problemas, por un lado, se constituye una fuente de recursos para las Instituciones Públicas. Cabe aclarar que somos tajantes en la preferencia de las Instituciones Públicas de enseñanza e investigación, puesto que su existencia es financiada con los recursos públicos; además, este tipo de investigaciones permiten una mejor preparación de los estudiantes que tienen la oportunidad de participar en ellas de conformidad con sus respectivas leyes, aunado al hecho de que son estos estudiantes los beneficiarios de la inversión social que realiza el Estado por su preparación académica. Por otra parte, la

participación del gobierno en este tipo de investigaciones, lo coloca a la vanguardia en el desarrollo sustentable y le permite cumplir de una mejor manera los objetivos que de él se esperan.

Ahora bien, los resultados de la hipotética investigación son positivos, pues, existe una viabilidad económica y humana para la realización del proyecto, el costo de la inversión puede ser recuperado a corto plazo, hay abundante materia prima y existen científicos y técnicos (capital humano) disponibles. Entonces, la segunda parte, en nuestro ejemplo, consiste en determinar, por una parte, el tipo de empresa que se va a establecer, recordemos que existe una participación de un particular y el Estado; y, por otra, el estudio técnico en el que se determine la ubicación geográfica de la empresa, el tipo de maquinaria a utilizar en el proceso productivo, la forma de obtención de la materia prima y el número de fuentes de empleo a generar. Como se puede ver, se presentan otro tipo de ventajas en esta segunda parte del ejemplo. La primera consiste en la ventaja que representa la utilización de la basura como materia prima y el avance en materia ecológica que esto constituye. Por otra parte, la obtención de recursos por parte del gobierno a través de los impuestos que la empresa pagará. Y, por último, la generación de empleos, que integrados por mano de obra calificada (egresados de nivel técnico y superior) y no calificada, representan otra fuente de ingresos a través de impuestos.

De esta manera, la educación, orientadora de la política económica del Estado, deja de ser un gasto social y se convierte en una inversión, de la que se espera una rentabilidad que permita un desarrollo sustentable y constante.

Es por lo anterior que consideramos que la visión económica que se debe tener de la educación nacional, es la de una inversión planificada con objetivos específicos tendientes al crecimiento de los tres sectores de la producción, que permita una mayor independencia de los mercados internacionales y que permita colocar a nuestro país como un exportador de bienes y servicios de alta calidad.

4.3 La Educación como Directriz en la Política Económica

La educación, como el principal instrumento de la planeación económica, se puede considerar como la máxima expresión de un pueblo que busca el bienestar de cada uno de sus integrantes. La educación, en este contexto, se vuelve un instrumento para el desarrollo de la vida pública, las relaciones interpersonales dentro del sistema social se vuelven más equitativas cuando se tiene un conocimiento más amplio de los derechos y obligaciones que tiene cada una de las partes que intervienen en dichas interrelaciones. Observamos que el artículo 3 de nuestra Carta Magna establece que:

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

...

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;”³

Del precepto anterior, inferimos dos aspectos relevantes para colocar a la educación como directriz de la política económica. El primero de ellos se refiere al desarrollo de las facultades del ser humano, este aspecto social implica que el Estado debe utilizar todos los medios a su alcance para conseguir que los fines del derecho se cumplan y se justifique la existencia del Estado mismo; de esta manera, la justicia, la seguridad y el bien común deben ser fomentados a través de

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 4.

la educación, para brindar un amplio conocimiento de los derechos y obligaciones que rigen las relaciones dentro de nuestro sistema social, permitiendo mayor igualdad de oportunidades de crecimiento integral a fin de obtener una mayor calidad de vida de todos y cada uno de los mexicanos.

Por otra parte, la idea de democracia como una forma vida que tenga como premisa el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, es patente. Por ende, consideramos necesario profundizar en este aspecto, la democracia como tal no es sólo una forma política de representación, la misma Constitución la establece como una forma de vida, es decir, como algo vivo y en constante movimiento, y estas transformaciones a nivel social la misma Constitución las identifica en tres aspectos íntimamente ligados: la economía, que en nuestra opinión, debe reflejarse en la adecuada distribución de la riqueza entre los miembros del sistema social; la sociedad, como beneficiaria de las acciones emprendidas tanto de los particulares como del gobierno; y, la cultura que, como mencionamos en el Capítulo Uno del presente trabajo de investigación, es una manera de trascender en el tiempo y el espacio del ser humano. Por lo tanto, al establecer el multicitado precepto constitucional todos los elementos anteriores vinculados con la democracia, confirma nuestra hipótesis de que la educación es una directriz para la economía política. Además, advertimos que la idea de democracia es aquella que considera a la educación como un lineamiento básico para la toma de decisiones de carácter económico, que beneficie a todos y cada uno de los integrantes de la sociedad y que fortalezca la soberanía nacional, permitiendo dejar constancia histórica del esfuerzo diario para procurarse mejores condiciones de vida a nivel interno y favorezcan las relaciones cordiales con los demás sistemas sociales.

El argumento se fortalece, sobretodo, si consideramos que el artículo 25 de la Constitución Política establece que:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen

democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”⁴

Las anteriores consideraciones permiten determinar que la educación, en el contexto de un desarrollo integral social, debe convertirse en la directriz de las políticas económicas del Estado, a fin de conseguir que el derecho al desarrollo sea una realidad.

4.4 El Primer Paso hacia la Nueva Política Económica

Una vez establecida la educación como directriz, es menester establecer las formas en que las ideas se habrán de plasmar en la vida cotidiana. Por ello, resulta lógico identificar los problemas que enfrenta nuestro país.

Conocer los problemas permite establecer las posibles soluciones, que materializadas, se conviertan en oportunidades de crecimiento individual y social, tanto en lo económico como en lo cultural.

Es por lo anterior que nuestro país debe establecer un mecanismo que sea funcionalmente válido para conseguir una transformación integral de la sociedad, que permita un acercamiento entre las distintas clases sociales y que al mismo tiempo coloque a todos los mexicanos en un mismo plano de igualdad en las oportunidades de desarrollo.

La elaboración de dicho mecanismo habrá de comenzar con un estudio de las condiciones reales del sistema social, para conocer a profundidad los aspectos en que presenta fallas el sistema social mexicano. Este estudio deberá tener las siguientes características:

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pp. 15-16.

- a) Incluyente: No deberá ser exclusivo de grupos determinados, es decir, su metodología habrá de considerar la participación de todos y cada uno de los mexicanos que tengan la voluntad de participar en un cambio real dentro del territorio mexicano.
- b) Municipal: El estudio, para presentar buenos resultados, debe analizar las circunstancias particulares de cada región del país, las que presentan distintos problemas, por lo que realizar el estudio por entidades municipales podrá ofrecer resultados que beneficien de manera efectiva a la región en particular.
- c) Multidisciplinario: La elaboración de la metodología del estudio del sistema social mexicano deberá ser financiada con fondos públicos (aceptando aportaciones particulares voluntarias), pero deberá dar suma importancia a la participación de todos los involucrados en las diferentes áreas que influyen en el desarrollo de la vida económica del país. Entre los que consideramos de mayor importancia se encuentran:
 - 1. Especialistas de la educación: Cuya participación deberá dar las directrices para la evaluación de los problemas educativos en cada Municipio, considerando las características particulares referentes a condición social, situación geográfica y edad, con el fin de buscar las formas adecuadas para lograr una igualdad de condiciones con el resto de la República mexicana. De igual manera, la participación de dichos especialistas podrá crear un nuevo sistema educativo que permita el desarrollo de nuevos sectores educativos que beneficien a la vida económica y dignifique todas las labores remuneradas que se realizan en nuestro país.
 - 2. Especialistas en Derecho: Con el objeto de conocer la vigencia real de las normas, tanto locales como federales. Asimismo, en los diversos Municipios conocer las situaciones reales (fuentes reales) que

permitan al derecho cumplir con su fin principal, que es el bienestar de la colectividad.

3. Especialistas en economía: Con el objeto de conocer la situación económica real de cada región, con lo que la toma de decisiones de índole económica sea realmente benéfica para la colectividad y fomente un incremento de la población económicamente activa.
4. Especialistas en desarrollo urbano: Con el objeto de conocer la conformación de las diversas comunidades y poder elaborar un proyecto de reacomodo de la población para obtener un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos naturales de nuestro país de manera sustentable.
5. Campesinos y especialistas del sector agrícola y ganadero: La participación de los campesinos y expertos en materia agraria tiene como finalidad el conocimiento de la situación real del campo en México y buscar el establecimiento de los vínculos que hagan de la actividad agrícola una actividad de importancia en la economía nacional.
6. Empresarios: Con el objeto de lograr una participación integral de todos los sectores de la población, los empresarios pueden constituir un nuevo punto de equilibrio en la distribución de la riqueza, puesto que, al conocer las condiciones del sistema, pueden fomentar la inversión nacional y crear nuevas fuentes de empleo.
7. Clase trabajadora: Para buscar un equilibrio entre el capital y la mano de obra, los trabajadores, a través de los mecanismos que establezcan por sí mismos, participarán en el cambio de la política económica a través del estudio y planteamiento de soluciones a los diversos problemas que se presentan en la elaboración de bienes o la prestación de servicios. Por otra parte, su participación es vital para fomentar la especialización en las áreas laborales que carezcan del suficiente número de trabajadores especializados. Contribuyendo así, a la elaboración de una nueva política educativa.

8. Los demás sectores involucrados dentro de las actividades económicas y educativas de cada región.
- d) Propositivo: El estudio realizado no sólo debe ser meramente consultivo, sino que debe aportar soluciones efectivas y aplicables a cada región, de la cual se haga el estudio correspondiente.
 - e) Financiable: Las soluciones que se generen a partir del estudio deben considerar la participación tanto del sector gubernamental como de la iniciativa privada (principalmente mexicana) en las áreas en las que la ley se los permita.
 - f) Nacionalista: Los resultados que se obtengan del estudio de nuestro sistema social deberán promover el fortalecimiento de todos los sectores productivos nacionales, así como incentivar la inversión nacional y favorecer el consumo de los bienes producidos dentro de nuestra nación, con el objeto de fortalecer a la industria y el campo nacionales, ante la competencia en los mercados internacionales.

Este estudio, en nuestra opinión, dará las soluciones adecuadas a cada región, con participación activa de los tres niveles de gobierno y la sociedad en su conjunto, buscando el fortalecimiento de todos los sectores productivos, así como la absorción del excedente de mano de obra desocupada. Sin embargo, consideramos que existen soluciones que pueden ser aplicables a toda la República. Y a continuación las señalamos.

De las soluciones que esperamos se obtengan del estudio de la problemática del sistema social mexicano, existen tres aspectos que consideramos fundamentales.

El primero de ellos radica en la importancia de reconocer las necesidades reales que existen dentro de las diversas regiones de nuestro país, atendiendo a

la situación geográfica, el grado de cultura y educación y al momento histórico en el que se encuentra inmerso nuestra nación, para que con fundamento real se generen tres tipos de soluciones que constituyan la nueva política económica del país:

- a) Se expida una nueva legislación, para que el subsistema jurídico mexicano se encuentre en aptitud de cumplir los fines para los cuales fue formulado. La cual, además, debe ser apropiada a cada entidad federativa.
- b) El replanteamiento de la política económica actual con el reconocimiento gubernamental de los errores que se han cometido durante la aplicación de dicha política, para que, en un plazo inmediato, se introduzcan los cambios en la actividad económica nacional que tiendan hacia un crecimiento real sostenido, donde se retome el nacionalismo que permitió a nuestro país sostener una etapa de desarrollo estabilizador. Que sea vinculativa entre todos los sectores de la población y los productivos en beneficio de la inversión nacional.
- c) En la materia educativa, genere cambios en la participación de los padres y tutores dentro del proceso educativo y garantice a la educación como un mecanismo de acercamiento entre las distintas clases sociales, fomentando la educación integral de cada uno de los mexicanos y repercuta en las mejores condiciones de vida. Por otra parte, se debe reestructurar la conformación actual del sistema educativo dando a la pedagogía un lugar preferente en la elaboración de los planes y programas de estudios, en los cuales tengan participación directa las autoridades educativas locales.

El segundo punto que interesa es el relativo a la educación cívica nacional. Es momento de educar a la población en el conocimiento de sus derechos y

obligaciones, con lo que se generen mejores interrelaciones al interior del sistema social mexicano y se fomente el respeto a la ley y a las instituciones.

El tercer aspecto, deberá acentuar la participación de la sociedad en su conjunto dentro de la vida pública, fortaleciendo los mecanismos de decisión ciudadana para la solución de conflictos y para una mejor toma de decisiones que tiendan a solventar las necesidades colectivas.

4.5 Nuestras Propuestas

Hemos comentado que el paso inicial que habrá de permitir el establecimiento de una nueva política económica, está dado por un estudio que analice detenidamente la situación específica de cada región y que ofrezca soluciones adecuadas que permitan optimizar los recursos que nuestro país ofrece, manteniendo como eje central de todo el proceso la idea de lograr un desarrollo integral de todos los mexicanos; de tal forma que, por medio de la educación, sea posible alcanzar un desarrollo sustentable y continuo.

Por lo anterior, ofrecemos las siguientes aportaciones que, creemos, favorecen la consecución de dos fines principales: el desarrollo integral de los miembros del Estado mexicano; y por otra parte, acercarnos más al desarrollo sustentable y democrático que nuestra nación requiere.

4.5.1 Propuestas en materia Educativa

El artículo tercero constitucional sienta las bases de la educación en México. Establece los criterios que deben orientar la educación que imparta el Estado (Federación, Estados y Municipios), así como por los particulares y por las universidades e instituciones de educación superior, autónomas por ley.

Originalmente, las características de la enseñanza consignadas en el artículo tercero, son las siguientes:

- La educación impartida en las escuelas oficiales será laica, al igual que la enseñanza primaria en las escuelas particulares.
- Las corporaciones religiosas y los ministros de culto estarían impedidos para establecer o dirigir escuelas primarias.
- Las escuelas oficiales impartirían la enseñanza primaria en forma gratuita.⁵

En julio de 1921, se reformó el artículo 73 para facultar al Congreso de la Unión para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, pudiendo legislar en todo lo referente a ellas. Además, se reconocía a los Estados las mismas atribuciones respecto de las escuelas que establecieran.

Sin embargo, en el año de 1934 se reformó esta disposición para permitir al Congreso distribuir, unificar y coordinar la educación pública, eliminando la autonomía que tenían los Estados.

La centralización fue evidente, e incluso se dispuso que determinaría la distribución del ejercicio de la función educativa entre la Federación, los Estados y Municipios, así como las aportaciones económicas correspondientes a tal tarea pública. De esta manera, se invadió la autonomía local y se creó una dependencia de los Estados respecto de la Federación.

De lo anterior, podemos desprender propuestas educativas que pueden generar una nueva política educativa:

⁵ RABASA, Emilio O. (Coordinador), *Ochenta Años de Vida Constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1998, p. 463.

Reconocimiento del derecho a la educación como derecho humano y garantía individual. Nuestro actual sistema social no ha establecido los mecanismos adecuados para garantizar el acceso a la educación de todos los mexicanos, por lo que consideramos que es importante fomentar los mecanismos que, de forma efectiva, permitan a todos los mexicanos un acceso real a una educación de calidad.

Obligatoriedad de la educación hasta el nivel de enseñanza media superior. Si aceptamos el derecho a la educación como un derecho humano, entonces, tendremos que ubicarlo dentro de alguna de las generaciones doctrinalmente reconocidas. De esta manera, este derecho encuadra dentro de los llamados derechos de la segunda generación, ya que protege a un grupo social determinado (aunque no de manera exclusiva), que son los menores de edad. Por lo tanto, podemos establecer que la educación obligatoria debe extenderse hasta el término de la minoría de edad, que en nuestro país llega al momento de cumplir 18 años (artículo 34 constitucional) y que coincide con el término, en la mayoría de los casos, de los estudios de nivel medio superior.

Participación de las entidades federativas en la elaboración de los planes y programas de estudio. Para algunos autores, la federalización de la educación es un fenómeno necesario para el desarrollo de nuestro país, sin embargo, ésta no es una cuestión de fácil solución, puesto que para la cohesión del sistema social mexicano es necesario que se tenga un mínimo de igualdad en los conocimientos adquiridos. Pero, esto no excluye que por las circunstancias particulares de cada entidad o comunidad se pueda enriquecer la educación con materias adicionales al plan de estudios establecido por la Federación; por lo que más que una federalización hablamos de una concurrencia en la elaboración de los planes y programas de estudio y, de esta manera, enriquecer el acervo cultural de todos los mexicanos. Sin embargo, la participación estatal (e incluso municipal)

deberá seguir los principios establecidos en la Constitución: gratuita, laica y obligatoria.

Enriquecimiento de los planes y programas de estudio. El desarrollo integral de los educandos debe permitir una mejor complementación entre la educación refleja y la educación sistemática, por lo que, en nuestra opinión, es necesaria una reforma a los planes y programas de estudios donde se fomente la creatividad del educando en la aplicación de los conocimientos adquiridos; de igual manera, hacer conciencia en el educando que la mejor inversión de cualquier persona es el conocimiento, por lo que la mejor manera de realizar dichas metas es con la creación de asignaturas que tengan un contenido teórico-práctico que beneficie al educando y a la colectividad.

La planeación educativa: Debe considerar el tipo de país que hemos de observar en los próximos años, por lo que un aspecto medular es el análisis de la forma en que se realiza la orientación vocacional. Resulta prudente que en la nueva política económica, desde una temprana edad se infunda el deseo en los mexicanos de realizarse plenamente en las preferencias laborales legalmente aceptadas, es decir, los beneficios económicos nacionales se pueden incrementar con la preparación de más mexicanos en diversos sectores educativos, tanto profesionistas como técnicos, siempre y cuando se encuentren en una constante preparación para mantenerse actualizados dentro de su campo, por lo que, además, es indispensable fortalecer la llamada capacitación para el trabajo, que en nuestra opinión, debe ser considerada como la “educación para el trabajo”, que en la actualidad no ha sido apreciada en su utilidad real.

Fortalecimiento de la Investigación pedagógica y participación activa de los padres en la educación. Es necesario replantear los medios por los que se transmiten los conocimientos en nuestro país, por lo que consideramos indispensable la participación efectiva de los padres en el proceso educativo de los menores. En consecuencia, es menester que los padres entiendan que son los

primeros educadores activos en nuestro sistema; es importante cobrar conciencia de que la escuela es sólo un instrumento en la educación complementario a la formación que se recibe desde el momento en que se nace dentro de un núcleo familiar determinado. Por otra parte, resulta de suma utilidad una revisión y modificación de las técnicas y mecanismos de enseñanza que se utilizan dentro de nuestro país, con el objeto de mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje, con mayor participación del educando dentro de dicho proceso. Aunado a lo anterior, es necesario retomar el verdadero papel de los maestros dentro de la educación, retomando la principal virtud de dicha profesión: la formación de los futuros mexicanos como hombres de formación integral. Por lo que es necesaria, además, una revisión para tratar de establecer una remuneración adecuada a tan noble labor.

Orientación de la educación tendiente a un desarrollo sustentable: Es imprescindible considerar a la actividad educativa como un medio y no como un fin en sí misma. Hemos señalado que la educación constituye un elemento fundamental para la formación integral del ser humano y, por ello, es vital cuidar la calidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje. En el ámbito social, es indispensable asignar a la educación una finalidad que permita alcanzar un desarrollo integral de la colectividad. En este sentido, es indiscutible la participación de los tres niveles de gobierno en la formación de una nueva política económica, que guiada por la educación, permita hacer real el derecho al desarrollo al que todos los pueblos aspiran.

Fortalecimiento de la tecnología en la educación: Debemos reconocer que “hay resistencia por que la tecnología perturba las formas acostumbradas de enseñanza organizada”⁶, debido a varios aspectos económicos y humanos entre los que se encuentran la falta de conocimiento en el área informática de algunos educadores y la inversión inicial en computadoras y tecnología destinadas a la educación. Sin embargo, estos aspectos no constituyen en sí mismos un

⁶ DE MORA CASTRO, Claudio, *La Educación en la Era de la Informática*, Banco Interamericano de Desarrollo, New York, 1998, p. 18.

problema, sino el principio de una nueva forma de transmisión de los conocimientos, ya que, por el lado de los educadores, encontramos que la introducción de tecnología en el proceso de enseñanza-aprendizaje les permite una mayor y más constante profesionalización docente; en tanto que en el aspecto económico, podemos señalar que “el costo depende de cuántos comparten los gastos fijos de preparación e instalación del equipo”⁷, ya que considerando que la inversión inicial puede constituir el mayor gasto por la compra de computadoras y programas educativos, también resulta cierto que, una vez instalados los equipos en las aulas, “predominan los gastos fijos, en tanto que los costos variables son mucho más bajos.”⁸ Para hacer rentable la introducción de tecnología en la educación la clave se encuentra en acercarla a un mayor número de educandos, ya que el costo fijo de los programas y equipo será menor mientras mayor sea el número de usuarios de los mismos. Es necesario agregar que ante la resistencia de introducir la tecnología en la educación, se debe realizar una adecuada planeación para la introducción a gran escala de los nuevos elementos educativos, la introducción de nuevas tecnologías implica la aplicación de nuevos métodos de enseñanza que deben ser planeados de acuerdo a las necesidades que la población, por su grado de cultura, ubicación geográfica y nivel social, requiere a efecto de lograr una igualdad en el nivel y calidad educacional en todos los integrantes de la colectividad, que a su vez permita una igualdad de oportunidades para el desarrollo laboral.

4.5.2 Financiamiento de la Educación

Es indiscutible que el Estado debe solventar las necesidades sociales a través de los bienes públicos; de esta manera, los servicios que brinda el Estado (alumbrado, hospitales, carreteras, entre otros) cumplen una función de satisfactores económicos sociales (dado que son limitados en cuanto a su número y calidad con relación a la necesidad social que de ellos existe). ¿Es la educación

⁷ Ibid., p. 34.

⁸ idem.

un bien público? En nuestra opinión, la respuesta es afirmativa; pero, es necesario agregar que la participación de los particulares en el establecimiento de centros educativos pone en duda nuestra respuesta. Al respecto se considera que:

“La educación no es un bien puramente público ni tampoco debe ser considerado puramente privado. Por un lado, las tasas de retorno de la inversión privada en educación, o en algunos subsectores de un sistema educacional, bastarían para atraer la inversión de un sector de la sociedad, sin necesidad de estímulo gubernamental. Por otro lado, y en aras de la justicia social, también deben recibir educación quienes no pueden pagarla. En términos económicos, los beneficios sociales de la educación a menudo exceden a sus beneficios privados. Si el gobierno no interviene, el nivel de la inversión en educación será insuficiente desde el punto de la sociedad global.”⁹

En lo general, coincidimos con lo anterior. Sin embargo, es necesario destacar que la educación en nuestro sistema sí constituye un bien público que se encuentra establecido en la Constitución vigente como garantía individual; pero, en el mismo ordenamiento –artículo 3, fracción VI- se faculta a los particulares para impartir educación en todos sus tipos y modalidades. El ordenamiento es claro al señalar que esta facultad es potestativa, lo cual no es suficiente para considerarla como un bien privado; por esta situación, es necesario que la educación, como un bien público, sea financiada por el Estado y sea considerada como una inversión.

El argumento anterior, indica que la educación debe ser financiada con los recursos públicos porque de ella se esperan beneficios sociales determinados en las metas previamente establecidas, con el objeto de alcanzar un mayor desarrollo y bienestar colectivo. Para ello, es necesario que la educación sea considerada obligatoria hasta el nivel medio superior, lo cual lleva a una segunda cuestión de vital importancia, ¿cómo obtener los recursos suficientes para el financiamiento estatal de la educación?

⁹ HALLAK, Jacques, *Invertir en el Futuro, Definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo*, Editorial Tecnos-UNESCO, UNESCO, 1991, p. 82

Para responder la anterior interrogante, es necesario hacer un planteamiento. La educación no es un tema aislado, sino que se relaciona con otros dos que, a saber, son el empleo y el nivel de ingresos. A nivel individual, podemos señalar que en un grupo familiar en donde los jefes (o jefe) de familia tengan un empleo estable con un ingreso alto, tendrán menos problemas para financiar la educación de sus hijos que otro grupo con empleo inestable (comercio informal, por ejemplo), o que cuente con un salario menor. A nivel social, se presenta la misma situación, mientras mayor empleo exista en la colectividad más ingresos podrá tener el Estado para financiar la educación, en tanto que en un país con una tasa de desempleo alta tendrá menos recursos para financiar la educación de sus integrantes.

La dinámica en la relación empleo-ingreso-educación está señalada por las metas u objetivos que se persigan. Hemos sostenido que la finalidad primordial de la educación debe ser la de una guía en la política económica nacional, por lo cual si se fomenta el empleo y se mantiene el poder adquisitivo de todas las clases sociales (principalmente de los estratos más bajos) podrá alcanzarse un mejor desarrollo social.

Para que esta relación sea adecuada, en nuestra opinión, es necesario realizar un estudio multidisciplinario, que en uno de sus aspectos analice la cuestión del financiamiento de la educación.

El estudio sobre el financiamiento de la educación debe considerar los costos directos e indirectos y beneficios que implica. En el primer caso, se deben analizar a profundidad los costos directos que nuestro país eroga en el campo educativo, esto significa analizar cuánto se gasta en cada estudiante, lo que a su vez conlleva a sectorizar la inversión educativa; es decir, cuánto se gasta por Municipio, Estado y Federación por cada estudiante, para que con los datos obtenidos se haga una correcta asignación de recursos. Además, debe considerarse que en la educación obligatoria no basta la enseñanza por sí misma,

sino que una parte de los recursos deben destinarse a la orientación vocacional temprana, como un mecanismo de aprovechamiento de los recursos humanos disponibles. Y otra partida deberá emplearse en el fortalecimiento de la educación para el trabajo, ya que, para el caso en que se opta por una educación post obligatoria, los estudios asimilados en este tipo de enseñanza aplicada a la productividad pueden constituir una herramienta muy valiosa que disminuiría los costos de oportunidad que se generan en la educación superior.

Por lo que se refiere a los beneficios, es posible señalar que la educación los ofrece de manera individual y social; estos últimos son los que interesan en un nivel macroeconómico, ya que de ellos depende la rentabilidad de la inversión en el sector educativo. Entre los beneficios sociales que se pueden mencionar, encontramos los relacionados con:¹⁰

El empleo: Se busca el desarrollo de la flexibilidad y adaptabilidad en los individuos para incrementar la productividad de todo el conjunto, brindando mejores oportunidades individuales y mejores resultados en los casos en donde las labores a desarrollar son de carácter cooperativo.

La actividad investigadora: Una educación de calidad permite el desarrollo y la innovación tecnológica. La introducción de nuevos métodos de producción o el perfeccionamiento de los ya existentes, mejora la productividad y vuelve a sus diseñadores más competitivos en el mercado laboral. El desarrollo tecnológico tiene un beneficio adicional, la productividad; y, es el de mayor independencia y liderazgo en el mercado. Ante un método productivo o un producto mejorado, la tendencia normal es el deseo de adquirirlo por los intermediarios y los consumidores finales, ya que ofrece mayores ventajas con relación a los productos o procesos sustitutos existentes en el mercado, lo que genera un mejor posicionamiento en el mercado.

¹⁰ Cfr. O'DONOGHUE, Martín, *Dimensión Económica de la Educación*, Narcea S.A. Ediciones., España, 1982, pp. 90-98.

La alfabetización: Se busca la alfabetización total de la población a efecto de lograr una igualdad social, cuya consecuencia sea el acercamiento entre las diferentes clases sociales. Los beneficios, en este sentido, son, por un lado, de tipo económico, al generar mayores oportunidades a todos los miembros de la colectividad, incrementa las posibilidades de ingreso al mercado laboral y permite un mejor desarrollo integral del individuo y de la sociedad en su conjunto; y, por otro, de tipo político, en una mejor armonía social indispensable en un régimen democrático.

Es indiscutible que la idea de un mejor financiamiento educativo es ya una realidad, un paso importante se dio el 30 de diciembre de 2002, fecha en que se reformó el artículo 25 de la Ley General de Educación, el cual preceptúa:

“Artículo 25

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado -Federación, entidades federativas y Municipios-, destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.”¹¹

¹¹ Ley General de Educación, op. cit.

La importancia de esta reforma radica en que por primera vez se fija en la ley el monto destinado al sector educativo y a la investigación, esto permite que exista una mayor certidumbre sobre los recursos financieros en el momento de la planeación educativa, la cual anteriormente veía afectados sus proyectos por los recortes presupuestales que el gobierno aplicaba en el gasto social.

Hemos afirmado que esta reforma representa sólo un paso importante en el desarrollo de una nueva visión de la función de la educación en México, ya que insistimos en que la educación por sí misma no constituye una solución a ningún problema social existente en nuestra nación, sin embargo, la mencionada reforma sí representa una gran oportunidad para replantear el papel socializador que la educación debe desempeñar. Es por ello que, al garantizar los recursos destinados a la educación, resulta lógico pensar en un siguiente paso que es el destino que se debe dar a estos recursos; la oportunidad que se presenta consiste en transformar a la educación en una inversión social y dejar de considerarla un gasto. Esta situación hace muy factible nuestra tesis de que la educación puede ser una directriz en la política económica nacional.

4.5.3 La Educación Superior

Por lo que se refiere a la educación superior, la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1980, garantizó la autonomía universitaria, la cual debe entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente le corresponden al Estado, puesto que están directamente relacionadas con el servicio público de la educación.

La autonomía universitaria excluye al Estado de toda injerencia en el servicio público que presta en materia de educación. Así, la autonomía es una

característica de un servicio público descentralizado que el Estado entrega a un grupo organizado con fines públicos.

Es fundamental evitar que las leyes de mercado se instalen en el sistema educativo, ya que el mercado no es sensible a las aspiraciones sociales del país, ni solidario con sus mejores causas.

Debemos garantizar una educación de calidad, educar es formar personalidades, constituir a los sujetos éticos que habrán de asimilar y hacer suyo todo un orden cultural y moral en el cual los conocimientos adquiridos mantengan pertinencia y sentido. Educar es forjar seres humanos íntegros, libres, sensibles, autónomos, críticos y creativos, comprometidos, aptos para el ejercicio consciente de la democracia, así como para enriquecer y dar continuidad a la tradición cultural en la cual están inmersos.¹²

La educación democrática debe ser planeada de acuerdo a las necesidades reales de nuestra nación, dando prioridad a los sectores que más se necesitan en el momento histórico actual. Un ejemplo lo tenemos en la Universidad de Chapingo, la cual consideramos que puede dar mayor beneficio social al campo mexicano si se le apoya económicamente para generar proyectos que fortalezcan la actividad agrícola.

Otro aspecto importante en la educación superior, es la falta de vinculación de los egresados con la vida profesional, por lo que consideramos como una propuesta viable la vinculación entre los egresados y las empresas a través de los programas de financiamiento a los proyectos de investigación, que cumplan con las siguientes características:

- a) Que desarrollen investigaciones en beneficio de la industria o la prestación de servicios nacionales.

¹² DE LA FUENTE, Juan Ramón, *Perspectivas de la Educación Superior en México*, separata de la revista Universidad de México, número 602-604, marzo-mayo 2001, p.5.

- b) Que generen fuentes de empleo y/o incrementen la planta productiva, o bien, beneficien el sector terciario.
- c) Que sean financiables a mediano plazo.

Cabe señalar que dichos programas pueden también impulsar la actividad empresarial de los egresados a través de la modalidad de desarrollo de proyectos, en los cuales los egresados pueden desarrollar sus propias investigaciones y, al mismo tiempo, ingresar a la vida económica del país.

En la educación superior es en donde más claramente se puede dar a la educación un papel orientador en la política económica nacional. Mencionamos anteriormente que existe una relación directa entre la educación, el empleo y el nivel de ingreso; pero, en el caso de nuestro país no existe una adecuada distribución de la población y los recursos materiales existentes. Ante estos retos la educación universitaria puede generar una serie de soluciones importantes a nivel económico y social.

En primer lugar, debemos aceptar que para planear una nueva política económica es menester entender claramente la función que la educación superior debe desempeñar. La investigación en el nivel superior es una herramienta que en nuestro país está muy desaprovechada, es por ello que la necesidad de vincular a los sectores productivos con los estudiantes de este nivel educativo, antes de su egreso, es un paso importante para fomentar las innovaciones tecnológicas; es lógico que un egresado con la práctica y un conocimiento amplio de su campo realizará mayores aportaciones que un egresado sin un acercamiento anterior.

La idea anterior presenta dos grandes problemas. El primero de ellos es la falta de empleos para los egresados del nivel superior; y, el segundo, estriba en el poco interés que los empresarios nacionales tienen para absorber los costos que las investigaciones requieren, así como los costos que representa el aprendizaje de los estudiantes.

La solución a estos dos problemas nuevamente se encuentra en la educación, al tener un mayor desarrollo originado por las innovaciones tecnológicas, los bienes y servicios producidos adquieren un mayor valor y son más apreciados tanto en el mercado nacional como en el extranjero; lo que a su vez aumenta su demanda creando nuevas fuentes de empleo, al requerir una mayor planta productiva. Esto requiere de una inversión inicial, y para afrontarla, consideramos los siguientes aspectos.

- a) El financiamiento público: El gobierno realiza inversiones considerables en la adquisición de tecnología de origen extranjero, lo que representa un gasto más que una inversión, ya que la tecnología que nuestro país adquiere siempre se encuentra un paso atrás a la del país productor; por lo tanto, se entra en un círculo vicioso que impide alcanzar un desarrollo tecnológico importante. A lo anterior, hay que agregar los costos que requiere la capacitación para el manejo de la tecnología de importación. Estos recursos serían mejor aprovechados si se destinaran al desarrollo de nuevas tecnologías nacionales, fruto de las investigaciones realizadas en el nivel superior (escuelas públicas). Y se vinculara a los estudiantes y las empresas para el mejoramiento de los procesos productivos y la prestación de los servicios, lo que a su vez absorbería una mayor cantidad de mano de obra nacional y disminuiría los costos de importación tecnológica y los costos de capacitación. Una ventaja importante es que la venta de las innovaciones tecnológicas a los particulares –tanto en el mercado nacional como en el extranjero–, representaría una muy buena fuente de ingresos para las universidades.
- b) El financiamiento privado: En este tipo de financiamiento, los productores e inversionistas absorben los costos de las

investigaciones, las cuales, desde el primer momento, están enfocadas a la solución de problemas muy concretos. La ventaja de este tipo de financiamiento es que los productores e inversionistas requieren menos recursos para la obtención de las nuevas tecnologías y reducen los gastos de capacitación para su manejo; en tanto que las escuelas de educación superior mantienen una estrecha relación con las empresas, y bajo criterios de alta productividad, pueden colocar con mayor rapidez a sus egresados, lo que reduce el desempleo.

4.5.4 Propuestas en Materia Económica

La vida económica del país debe retomar un sentido nacionalista que sea acorde al momento histórico. Si bien no podemos desligarnos del fenómeno mundial denominado globalización, sí podemos fortalecer nuestro subsistema económico.

Nuestro país debe tomar conciencia real de su capacidad como productor de bienes y servicios, por lo que es indispensable replantear nuestro esquema social para determinar nuestra capacidad productiva, y con dicha información, responder a las preguntas de: ¿qué producir?, ¿cómo producir?, y ¿para quién producir? Las respuestas a estas preguntas habrán de determinar la forma en que la Nación otorgará los incentivos productivos para el beneficio de los sectores productivos.

4.5.4.1 La productividad como un Criterio para el Crecimiento Económico

Hemos señalado a la productividad como la clave del crecimiento, y puesto que nuestro país se encuentra inmerso en una serie de mecanismos de

especulación internacional, la independencia económica se ve afectada. Es por ello que la productividad –que en este caso podemos considerarla como sinónimo de los bienes producidos con el trabajo realizado en nuestro país; es decir, con materias primas y mano de obra nacionales, o bien, como la prestación de servicios con tecnología nacional-, puede colocarnos en una situación de mayor independencia de los mercados internacionales y fomentar, al mismo tiempo, la investigación para conseguir un desarrollo sustentable.

La idea de producir con un sentido nacionalista, permite obtener una mayor independencia económica y se constituye en la síntesis de varios aspectos importantes que, a saber, son: la reducción del desempleo, gracias a la inversión y el desarrollo tecnológico nacional, mayores oportunidades de formación integral de los individuos de la colectividad al poder destinar mayores recursos a la educación, mayor participación de nuestro país en el mercado mundial y la obtención de mayores recursos para el Estado a través del cobro de las contribuciones y derechos.

La idea de la productividad como un criterio para el crecimiento económico responde a que nuestro país se encuentra inmerso en un proceso denominado globalización, que tiende a lograr una integración entre los países participantes con relación a diferentes aspectos, entre ellos, el económico. Pues, al ser el libre mercado una de las vías económicas para la globalización, entonces, la productividad nacional es un criterio económico válido y funcional como medida de crecimiento, ya que el libre comercio facilita la colocación de los productos nacionales en otros mercados y, por lo tanto, al ser más agresiva la lucha por la permanencia en mercados extranjeros, la productividad de alto nivel permite a los productos nacionales tener mayor preferencia sobre los productos similares.

Para lograr la idea anterior, es necesario que dejemos de ser una economía satélite de los Estados Unidos de América para convertirnos en el eje de nuestro propio destino. La forma de lograrlo es a través del fomento de los valores

nacionales, con la educación como eje rector de la política económica. De manera que, posicionados como un país productor, incursionemos en el resto del continente con productos y servicios de alta calidad comercial; de esta forma, la apertura comercial será benéfica para nuestra nación al ingresar a mercados al sur de nuestro país, aprovechando los acuerdos comerciales ya establecidos y después con los demás continentes.

Nuestro país puede alcanzar un mayor crecimiento económico. Si bien, es importante poseer el grado de inversión, calificación otorgada por las grandes compañías calificadoras internacionales, en nuestra opinión, resulta de mayor importancia fomentar la inversión mexicana en otros países. Consideramos que el gobierno federal debe establecer estrategias que aumenten la inversión mexicana dentro del territorio, y, en un segundo momento, buscar que esa inversión se realice dentro de otros países; de tal suerte que el Producto Nacional Bruto se incremente, es cierto que en el mundo se discute si el fenómeno globalizador es o no benéfico para los Estados, y también lo es el hecho de que dicho fenómeno no nos es ajeno, por lo tanto, es válido aprovechar esta “efervescencia globalizadora” en provecho de nuestro intereses como nación y colocar nuestros productos en otros mercados, ampliando nuestros horizontes comerciales y no limitándonos a nuestro principal convenio comercial con Canadá y Estados Unidos de América.

Hicimos referencia al Producto Nacional Bruto y no al Producto Interno Bruto, y esto tiene una razón fundamental para alcanzar el derecho al desarrollo. El Producto Interno Bruto es la “suma monetaria computada a los precios de mercado de todos los bienes y servicios de demanda final, producidos por una sociedad dentro de su territorio, en un período determinado, generalmente un año”¹³, mientras que el Producto Nacional Bruto es “la suma monetaria computada a precios de mercado de todos los bienes y servicios de demanda final, producidos por una sociedad, en un período determinado, generalmente un año,

¹³ ALCANTARA BARRERA, Juan Carlos, *Contabilidad Social, Paquete de Aprendizaje*, SUA, Economía, UNAM, México, p. 48.

pero tomando en consideración las relaciones con el exterior¹⁴; no se trata de importaciones o exportaciones, sino que se refiere a los pagos que reciben los factores productivos del exterior.

Esta diferencia es importante en virtud de que al manejar en las cuentas nacionales, en el Producto Interno Bruto, no estamos considerando la situación con el exterior. Y esto se debe a que al analizar el Producto Nacional Bruto, podemos percatarnos que el principal ingreso del exterior que se obtiene es el de los trabajadores migrantes (independientemente de su estancia legal o ilegal en el extranjero), fundamentalmente los que se encuentran en los Estados Unidos de América.

La consideración anterior muestra dos aspectos: El primero es el relativo a nuestra posición como economía satélite, lamentablemente no somos capaces aún de competir con una economía como la de los Estados Unidos de América, y es por ello que debemos aprovechar nuestros recursos para convertirnos en un productor de bienes y servicios a través de un desarrollo sustentable. El otro aspecto, es el de la migración, si nuestros ciudadanos se van a laborar al exterior es porque no encuentran oportunidades de crecimiento en nuestro país, por lo tanto, existen fallas importantes para el desarrollo integral individual que imposibilitan alcanzar el derecho al desarrollo del que anteriormente hemos hablado.

4.5.4.2 El Crecimiento Económico como un medio para alcanzar el Derecho al Desarrollo.

Mencionamos al derecho al desarrollo como la síntesis dinámica y expansiva de todos los derechos humanos actualmente reconocidos, por lo tanto, debe seguirse una secuencia para alcanzar tan extenso y cambiante objetivo.

¹⁴ Ibid., p. 49.

Proponemos, en principio, que nuestro país fomente la educación y la reoriente hacia un nuevo papel que es el de rectora de la política económica nacional. Hemos sostenido que un paso importante ya fue dado con la reforma del 30 de diciembre del 2002; lo anterior, pretende establecer metas concretas, de las cuales pretendemos que la productividad cumpla el papel de vincular a la población con los sectores productivos, los cuales podrán beneficiarse con las innovaciones tecnológicas desarrolladas por los centros educativos de nivel superior (aunque no exclusivamente), ya sean públicos o privados. De esta manera, existen más posibilidades de conseguir un desarrollo integral que permita alcanzar un respeto generalizado –gobernantes y gobernados- de todos los derechos humanos reconocidos, así como de toda la normatividad existente. Este respeto tendrá como base los valores que desde temprana edad habrán de fomentarse tanto por los padres de familia y las instituciones educativas; mientras que, como nación, nos permita posicionarnos como un país productor de bienes y servicios de alta calidad, que nos coloque en una situación de competitividad internacional.

Nuestra propuesta inicial es la realización de un estudio multidisciplinario que, orientado por la educación, retome las necesidades de nuestro país por regiones y obtenga soluciones que sean aplicadas dentro de un marco normativo adecuado. Nuestro trabajo nos permite hacer algunos señalamientos iniciales para el estudio antes mencionado, a efecto de lograr un incremento en la productividad nacional que permita un crecimiento económico y alcanzar el derecho al desarrollo.

Entre los factores que comentamos al hablar del sistema social mexicano encontramos que existe un contraste en la densidad de la población a nivel nacional. Pues, mientras que en el Distrito Federal, el Estado de México y Morelos existen 5,643; 611 y 313 habitantes por km², en situación opuesta, las entidades

de Chihuahua, Sonora, Campeche y Durango cuentan con 12 habitantes por km², o bien, Baja California Sur, donde apenas se alcanzan seis personas por km².

Esta disparidad es fruto tanto de la migración nacional e internacional, las causas normalmente obedecen al deseo de encontrar mejores condiciones de vida. Así, resulta claro que la necesidad de equilibrar la densidad poblacional es vital para un correcto desarrollo económico nacional.

El aprovechamiento de todos los tipos de clima y suelo que se presentan en la República Mexicana constituye un factor idóneo para lograr el desarrollo sustentable que nuestro país requiere, es por ello que la densidad poblacional desempeña una función importante en el crecimiento económico.

Proponemos, por tal motivo, una Nación planificada. Reiteramos que una vez realizado un estudio multidisciplinario estaremos en aptitud de comprender la potencialidad productiva de cada región, y con ello, elaborar proyectos específicos que permitan el aprovechamiento racional de todo tipo de recursos, entre ellos, el capital humano. Dijimos en líneas anteriores que la densidad poblacional es importante, porque el trabajo es la fuerza que transforma los recursos naturales existentes para convertirlos en satisfactores; de tal manera que en las zonas densamente pobladas la oferta de trabajo es superior a la demanda, mientras que en las zonas con más baja densidad poblacional, la falta de mano de obra hace que se desaprovechen los demás recursos disponibles, a la par de que se desalienta la inversión.

Por su propia naturaleza, la fuerza de trabajo está siempre en busca de mejores condiciones, una de ellas se refleja en el salario. Entonces, si queremos una Nación con igualdad de condiciones para todos sus integrantes, proponemos igualar los salarios, es decir, económicamente se consideran varias causas que justifican la existencia de tres zonas geográficas con salarios mínimos diferentes; ya que, en aras de alcanzar la justicia social -la cual debe encontrarse por encima

de las causas económicas-, consideramos que no existe una razón satisfactoria que justifique tal diferencia. Es necesario agregar que esta propuesta se relaciona con los proyectos de investigación y de inversión que comentamos anteriormente.

Si la fuerza de trabajo encuentra las mismas condiciones laborales –principalmente salarios iguales- en cualquier región del país, entonces, se minimiza el fenómeno migratorio al interior del país. Y si además, las zonas con menos densidad poblacional se ven beneficiadas con la apertura de nuevas fuentes de empleo, entonces, encontramos que existe la posibilidad de disminuir la saturación poblacional en el centro del país. Esto exige un esfuerzo por parte del gobierno y de los empresarios.

Conociendo las potenciales capacidades productivas internas, el paso a seguir es la reactivación y transformación de los sectores económicamente activos. Este paso es vital, ya que se trata de conseguir que nuestro país se convierta en un verdadero productor y aprovechando las condiciones internacionales, busque la colocación de sus productos en el exterior –previa la satisfacción de la demanda interna-. Para lograr tal objetivo, es necesario conocer los recursos con los que se cuenta dentro de nuestro país y generar inversión nacional, no externa.

La reactivación del campo es esencial para la vida económica de nuestro país, por lo que el desarrollo sustentable debe ser parte importante de la nueva política económica nacional; de tal suerte que, al reactivarse la actividad agrícola, se haga con las mejores condiciones técnicas y científicas que las instituciones educativas puedan sugerir para que la producción que no afecte el ambiente y conserve nuestros recursos no renovables, principalmente nuestros suelos y aguas.

Debe fomentarse la investigación en todos los sectores, principalmente en las Instituciones de educación superior, con el objeto de encontrar nuevas fuentes

energéticas que permitan un desarrollo sustentable, y que, al mismo tiempo, permitan a nuestra nación no ser tan vulnerable a los cambios en los precios internacionales del petróleo, producto que en gran parte participa del presupuesto.

El nacionalismo que la nueva política económica promueva, debe buscar por todos los medios un incremento en las exportaciones de nuestros productos y servicios, reducir el monto de las importaciones para lograr una balanza comercial favorable a nuestro bienestar común.

Para lograr lo anterior, es necesario determinar una base que, insistimos, armonice el trabajo conjunto del Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, con lo que se puede dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Planeación.

“Artículo 2

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.-El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.-La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.-La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria; garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV.-El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V.-El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI.-El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.”¹⁵

Cabe agregar que, en esta ley no se señala una directriz para la consecución del desarrollo integral, sino que sólo indica que:

“Artículo 3

Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional de Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente, y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”¹⁶

Por lo cual, consideramos indispensable se establezca dentro de esta misma ley, a la educación como directriz de la política económica a efecto de conseguir un real equilibrio de los factores de la producción, que efectivamente proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

Por lo anterior, una medida económica que consideramos pertinente para fomentar la inversión directa y la apertura de fuentes de empleo, es la empresa estatal.

¹⁵ LEY DE PLANEACIÓN, información obtenida de www.cddhcu.gob.mx el 20 de agosto de 2004 a las 22:00 horas.

¹⁶ Ídem.

4.5.4.3 Las Empresas Públicas como Parte Integral de la Economía Nacional

Al hablar de las empresas públicas, el Doctor Miguel Acosta Romero señala que:

“Cuando se trata de empresas de Estado, la empresa pierde su característica de obtención de lucro para abarcar una finalidad mucho más amplia, que es atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria, que se puede obtener de ella.”¹⁷

El autor agrega que existe una tendencia hacia la privatización o la desaparición de este tipo de empresas.

La falta de inversión en las empresas públicas ha originado, efectivamente, su privatización y su consecuente desaparición. Sin embargo, cabe preguntarse, si realmente este tipo de empresas en nuestro país no son rentables, entonces, ¿por qué son adquiridas por los grandes inversionistas?

Nuestra opinión es que dichas empresas son realmente rentables, pero, el problema radica en que son administradas incorrectamente.

Afirmamos que este tipo de empresas pueden contribuir al crecimiento económico del país y funcionar como vínculo entre los recursos naturales aprovechables y la mano de obra disponible, pero, es necesario definir la nueva función de este tipo de empresas. En este panorama, la rentabilidad es un punto importante, lo que plantea una cuestión básica, ¿qué tipo de empresa se requiere? En nuestra opinión, la nueva empresa del Estado debe cumplir con tres objetivos fundamentales:

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, Porrúa, México, 1996, P. 227.

1. Mantener la calidad, como criterio de producción, bajo el régimen de inversión directa nacional.
2. Sea capaz de absorber el excedente de mano de obra, con lo cual se reduciría el desempleo.
3. Que ofrezca productos capaces de competir en el mercado internacional y favorezca la balanza comercial.

Con el correcto establecimiento de empresas públicas de alta rentabilidad, podemos incrementar el desarrollo de los tres sectores principales de la economía. Cabe señalar que una característica que no compartimos con el autor de la definición antes citada, corresponde al aspecto de la rentabilidad. Y esto resulta claro al considerar que la competencia en los mercados, tanto doméstico como mundial, implica la existencia de servicios y productos de alta calidad a precios altamente competitivos; esto conlleva a la necesidad de que cualquier empresa debe tener un margen de rentabilidad aceptable o, de lo contrario, no podrá permanecer dentro de dichos mercados.

Esto permite que con los avances tecnológicos y científicos obtenidos por la educación se pueda tener otra visión del comercio internacional, en donde nuestro país se posicione de tal manera que el aprovechamiento de los tratados de libre comercio existentes permitan la obtención de mayores ingresos y menor dependencia de los productos y servicios extranjeros.

4.5.5 Propuestas en Materia Jurídica

Considerar a la educación como una directriz de la economía política requiere conocer el verdadero cumplimiento de las normas jurídicas que existen en dicha materia, así como la vinculación que existe entre las normas jurídicas que regulan el sector económico y las que se relacionan con la materia educativa.

En nuestra opinión, tal y como expondremos líneas más adelante, faltan elementos que vinculen al sector económico con la materia educativa. Dado que nuestro planteamiento consiste en establecer a la educación como directriz de la política económica, es menester comentar algunos aspectos que consideramos aplicables para tal efecto.

La Constitución establece las condiciones para lograr un desarrollo democrático y da la pauta para hacer viable nuestra propuesta. A partir de la relación de diversos artículos constitucionales, podemos inferir que todos los individuos deben tener las mismas oportunidades y gozar de los mismos derechos (artículo 1), entre los derechos se encuentra el acceso a la educación de calidad (artículo 3). Y considerando la composición pluricultural de nuestra nación (artículo 2), el Estado la debe proveer de manera gratuita en sus diferentes modalidades, con la participación de todos los niveles de gobierno (artículo 3, fracción VIII), mediante la utilización de recursos públicos (inversión social) de conformidad con las normas que para tal efecto expida el Congreso de la Unión (artículo 3, fracción VIII).

Por otra parte, de los preceptos 25 y 26 constitucionales se desprende que también corresponde al Estado la rectoría económica.

En el Artículo 25, podemos observar que el Estado realiza la función de garante del desarrollo económico y social, en el cual la participación de todos los sectores de la sociedad deben tener cabida y encontrar en dicho desarrollo la respuesta a sus necesidades de tipo económico y cultural, además de favorecer la correcta distribución de la riqueza entre todos los integrantes del sistema. Cabe agregar que al colocar a la ley como garante del desarrollo nos remite nuevamente al Congreso como el único facultado para expedir las leyes que cumplan con dicho papel.

Por otra parte, para lograr el desarrollo económico que establece el artículo 25 constitucional, el artículo 26 establece un Plan Nacional de Desarrollo que permita dar continuidad y permanencia al crecimiento. También se señala que este crecimiento debe ser democrático, lo que, por una parte, nos remite de nueva cuenta al artículo 3, fracción II, inciso a), al señalar a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; y, por otra, nos lleva a la participación de nueva cuenta del Congreso de la Unión, al indicar literalmente que en el sistema de planeación democrática tendrá la intervención que señale la ley.

Por lo anterior, es a partir de las facultades del Congreso que podemos comenzar a vincular a la materia educativa como directriz de la política económica. Del artículo 73 constitucional se desprende que:

“El Congreso tiene facultad:

...

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

...

XXV.- 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 y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los 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.

...

XXIX.- Para establecer contribuciones:

...

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”¹⁸

El Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes que fomenten la vida democrática y el desarrollo económico, esto le permite establecer mecanismos tendientes a fortalecer la soberanía nacional mediante el aprovechamiento de los recursos; de tal suerte que podemos determinar como primer vínculo estas actividades y en su conjunto formular una nueva política que parta de los desarrollos científicos y tecnológicos, frutos de la investigación, a efecto de obtener un posicionamiento ventajoso en el mercado. Para ello, el mismo artículo 73 nos da las bases, al estar facultado para establecer las leyes que fomenten el desarrollo económico y social de nuestro país, tiene la atribución de determinar las contribuciones de las que se espera provengan los recursos para concretar dicho desarrollo, las formas en que estos recursos se aplicarán y los parámetros que guiarán la planeación en su conjunto. Aquí es en donde se debe dar la relación más estrecha entre ambos aspectos de nuestra propuesta, si el Congreso tiene tanto la facultad de expedir leyes en materia económica y educativa, es entonces el mismo Congreso el que debe establecer, a través de su actividad legislativa, el vínculo que permita tanto un desarrollo económico como una educación verdaderamente democrática.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pp. 41-46.

Es necesario señalar que la participación del Ejecutivo Federal en la planeación económica es fundamental en el diseño de política económica, sin embargo, se encuentra sujeto a las normas que el mismo Congreso establezca. Además, el Plan Nacional de Desarrollo debe considerar la opinión y necesidades de todos los sectores integrantes de nuestro sistema social, tal como lo establece el artículo 26 constitucional.

Atendiendo al contenido del artículo 26, observamos que los objetivos de la planeación democrática requieren de la participación de los diversos sectores sociales. Por otra parte, a la planeación democrática se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal; por lo tanto, podemos decir que reafirma nuestra propuesta de que la educación sea la directriz de la política económica, ya que de la normatividad que regula a la administración pública federal podemos observar que existen posibilidades amplias de que mediante el ejercicio de las funciones y atribuciones propias de cada Secretaría exista una vinculación entre la educación y la economía para el fortalecimiento de la vida democrática. A continuación, veamos algunos casos concretos que surgen del análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“Artículo 27.-

A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo;

...

XIII. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;

...

XVII. Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones

que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;

...

XXX. Contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno;”¹⁹

En el caso concreto de la Secretaría de Gobernación, destaca el hecho de que tiene la facultad de fortalecer la vida democrática a través de la iniciativa de ley correspondiente; esto le permite al Ejecutivo Federal establecer una nueva forma de política económica guiada por la educación, en la que permita un correcto desarrollo político y participativo de todos los sectores, garantizando el cumplimiento y respeto de todas las garantías existentes en nuestra Carta Magna.

“Artículo 31.-

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

...

IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que lo competa a otra Secretaría;

...

¹⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit., pp. 6-8.

XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

...

XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;²⁰

De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interesa la facultad que tiene para el desarrollo de política económica, pues cuenta con completa libertad para establecer los criterios para su planeación. Por lo tanto, creemos que debería incluir a la educación como una directriz. Esta postura le permite a la citada Secretaría determinar los estímulos correspondientes que permitan la participación de los particulares en la inversión directa y se puedan generar nuevas fuentes de empleo. Asimismo, está facultada para evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las entidades de la administración pública. Consideramos, entonces, que se encuentra sustentada nuestra idea de que la política económica tiene que volver a considerar a la empresa pública, y ésta, a su vez, debe orientarse con criterios de productividad definidos y, de igual manera, favorecer a la investigación como generadora de conocimiento en beneficio de la productividad y la generación de empleos.

“Artículo 32.-

A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

II.- Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;

III.- Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

²⁰ Ibid., pp. 14-15.

IV. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

V.- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados y Municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;

VI. Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado;

...

IX.- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;

X.- Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

XI.- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;

XII.- Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado;

XIII.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía;

XIV.- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y

entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

XV. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y el bienestar social, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

XVI. Asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales;

XVII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.”²¹

Las funciones de esta Secretaría encuadran perfectamente en nuestra propuesta, ya que muchas de las acciones que le corresponden sólo pueden ser realizadas con un estudio previo de viabilidad. La importancia en nuestro esquema de nueva política económica es básica, puesto que nos permite, por un lado, incrementar la productividad de nuestro país con la implementación de los programas productivos regionales. Asimismo, con los resultados de los estudios aplicados, podemos determinar el óptimo aprovechamiento de todos los recursos existentes y, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fomentar la inversión directa a través de estímulos fiscales que permitan iniciar una nueva política hacendaria en beneficio de la sociedad. Mientras que, por otra parte, realiza la correcta distribución de la riqueza al combatir de manera directa la pobreza y fomenta la participación de todos los sectores en el diseño de la política económica. En este punto, es necesario señalar que todos los problemas de tipo social encuentran una solución real cuando se aplica la investigación para conocer las causas que los generan y plantear un adecuado programa gubernamental que cumpla con la vida democrática.

“Artículo 32 Bis.-

²¹ Ibid., pp. 15-17.

A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;

II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

III. Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;

...

VI. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

...

X. Promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, y con la participación de los particulares;

...

XII. Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sobre la calidad ambiental de los procesos productivos, de los servicios y del transporte;

XIII. Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y demás dependencias y entidades de la administración pública federal;

...

XV. Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica;

XVII. Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;

...

XXII. Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;

...

XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que competa realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

...

XXXV. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente;²²

De las facultades de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales encontramos otra vinculación íntima entre la educación y economía. Esto se deriva del mandamiento expreso contenido en las fracciones XXII y XXV del precepto en comento, ya que dicha Secretaría debe coordinar, concertar y ejecutar proyectos con Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación para lograr un desarrollo sustentable y mejor aprovechamiento de los recursos naturales existentes. De nueva cuenta, encontramos que con la

²² Ibid., pp. 17-21.

participación de la Secretaría de Hacienda se fijan criterios para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente; esto encierra de alguna manera la esencia de nuestra propuesta, es decir, para el correcto aprovechamiento de los recursos, es necesario que la investigación genere conocimiento que aumente la calidad y la productividad en beneficio del desarrollo sustentable. Mientras que, por otra parte, permita generar fuentes de empleo y otorgue determinados estímulos a aquellos que cumplen con las normas ecológicas. Además, hace partícipe al Estado para el establecimiento de las empresas públicas para conseguir un crecimiento económico constante que provenga de un desarrollo sustentable.

“Artículo 33.-

A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

II. Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;

III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica;

...

V. Promover la participación de los particulares, en los términos de las disposiciones aplicables, en la generación y aprovechamiento de energía, con apego a la legislación en materia ecológica;

VI. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal;

...

VIII. Realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos,

procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes;²³

De nueva cuenta encontramos la vinculación entre la educación y la economía en las atribuciones de esta Secretaría. Así, destaca la obligatoriedad de la realización de estudios que beneficien al sector energético y la participación de los particulares en la generación y aprovechamiento de la energía; lo anterior es importante ya que, en este caso, se concreta la relación de los elementos de nuestra propuesta. En primer lugar, la aplicación de estudios sobre la materia energética a efecto de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos que ésta brinda; posteriormente, la participación del gobierno y particulares en la generación, lo cual implica fuentes de empleo e ingresos para las empresas públicas. Y, por último, el correcto aprovechamiento de la energía generada, que sólo se realiza cuando la sociedad está consciente del esfuerzo que se realiza para su obtención, lo que eminentemente es un fenómeno educacional.

“Artículo 34.-

A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;

...

VI.- Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto, incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;

...

X bis. Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito,

²³ Ibid., pp. 21-22.

previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

...

XVI.- Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios;

XVII.- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial y comercial;

...

XX.- Asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias en el de las empresas que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales;

...

XXV.- Promover y, en su caso, organizar la investigación técnico-industrial, y”²⁴

En esta Secretaría se observa la relación entre los particulares y el gobierno para el fortalecimiento del sector económico del país, íntimamente vinculado con la investigación técnico industrial.

“Artículo 38.-

A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas;
a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.

b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del Artículo 123 Constitucional.

c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.

d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

e) La enseñanza superior y profesional.

f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general;

²⁴ Ibid., pp. 22-24.

II.- Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;

III.- Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias;

IV.- Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la Ley estén adscritas a otras dependencias del Gobierno Federal;

...

VIII.- Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar, en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;

IX.- Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;

...

XIII.- Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;

...

XXV.- Formular normas y programas, y ejecutar acciones para promover la educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo; promover y en su caso, organizar la formación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte; fomentar los estudios de posgrado y la investigación de las ciencias del deporte; así como la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

...

XXVII.- Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios;²⁵

²⁵ Ibid., pp. 31-34.

De la Secretaría de Educación Pública podemos señalar que sus funciones son básicas para nuestra propuesta, por un lado, fomentan el desarrollo integral de los individuos. Y, por otro, lo preparan para acceder al mercado laboral, ya sea con estudios técnicos o profesionales. Sin embargo, consideramos, en este punto, que la inversión social aplicada se encuentra sin aprovechamiento, dado que el mercado laboral se encuentra contraído. Por ello, es menester que la educación sea la directriz de la política económica, para que, con el fomento a la investigación, la inversión sea rentable. Es aquí donde el aprovechamiento del capital humano es determinante. Toda vez que la libertad de profesión, garantizada en el artículo 5 constitucional, implica el ejercicio de una potestad de los particulares, es necesario que el Estado proporcione los medios para que los individuos puedan adquirir los conocimientos necesarios para dedicarse a la actividad que deseen, por lo tanto, es necesario fortalecer los sistemas de orientación vocacional a efecto de un mejor aprovechamiento de la inversión social destinada a la educación. Y, así, contribuir de alguna manera para evitar la deserción escolar.

“Artículo 42.-

A la Secretaría de Turismo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;
II.- Promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la declaratoria respectiva;

...

V.- Promover y opinar sobre el otorgamiento de facilidades y franquicias a los prestadores de servicios turísticos y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales necesarios para el fomento a la actividad turística, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados;

...

XII.- Promover, y en su caso, organizar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística;

XIII.- Formular y difundir la información oficial en materia de turismo; coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y promover la que efectúan los sectores social y privado;

...

XIX.- Proyectar, promover y apoyar el desarrollo de la infraestructura turística y estimular la participación de los sectores social y privado;²⁶

Otro aspecto importante en la economía nacional es el turismo, éste requiere necesariamente la investigación para el aprovechamiento de las zonas turística a efecto de mantener los ecosistemas en que se encuentran sin un impacto negativo. En consecuencia, la investigación es parte fundamental para la planeación del sector turismo, por ello la vinculación entre la educación y la economía es privilegiada y, como resultado, la generación de empleos es consecuencia lógica de una adecuada planeación, aunado a la derrama económica que los turistas dejan en nuestro país.

De esta forma, el marco normativo muestra que es factible la vinculación entre la educación y la economía, colocando a la primera como directriz en la política económica nacional. Lo que restaría es su materialización en los cuerpos normativos existentes o en la creación de algún otro en el que se establezcan los montos destinados al desarrollo de investigación de cada Secretaría. Los que, en nuestra opinión, no deberán ser modificables; de igual manera, se debe considerar el monto total de la partida destinada a proyectos de inversión y las expectativas que de ellos se tiene y las formas de participación de particulares y gobierno.

De los planteamientos anteriores, consideramos que es factible modificar algunos preceptos jurídicos para establecer una nueva política económica. Cabe señalar que dichas modificaciones deben tener una visión humanista, ya que es el ser humano el origen y fin de la norma jurídica, por lo que es al hombre en

²⁶ Ibid., pp. 38-40.

colectividad al que habrán de ayudar a conseguir un desarrollo integral que le permita desarrollar su vocación en beneficio del desarrollo colectivo.

Por otra parte, se debe regresar al sentido nacionalista en las normas jurídicas dentro de nuestro sistema social, deben dejarse los favoritismos que en nada benefician a los mexicanos, y comenzar a reafirmar nuestra identidad como la gran Nación que somos. Sin embargo, ninguna solución será útil si los mexicanos desconocen los derechos y obligaciones que les son conferidos por los distintos ordenamientos, por lo que consideramos necesaria la enseñanza de la normatividad jurídica desde la educación primaria. La transmisión del conocimiento jurídico a las nuevas generaciones corresponde al terreno de la pedagogía, la cual tendrá que buscar las técnicas y mecanismos adecuados para que todos los menores adquieran un temprano conocimiento de sus derechos y obligaciones; y, sobretodo, una alta estima del Estado de derecho, que inculque el supremo valor del respeto a la norma y se consiga el aborrecimiento de todo aquello que afecta el cabal cumplimiento de nuestras normas, como lo es la corrupción. Sin que esto constituya una afectación para la noble carrera del abogado, puesto que éste siempre ha sido, y seguirá siendo un profesional del derecho. Y, más que esto, un estudioso de la norma jurídica.

Aclarado lo anterior, mencionamos ahora las modificaciones que consideramos pudieran beneficiar al sistema social mexicano y sentar las directrices para una nueva política económica que tenga como instrumento principal la educación.

Modificación al Artículo Tercero Constitucional

El precepto constitucional relativo a la educación, desde nuestra perspectiva, amerita una reforma en dos aspectos:

- a) Declaración del derecho a la educación como un derecho humano.

b) Obligatoriedad de la educación hasta nivel medio superior.

Por lo tanto, consideramos que podría realizarse una modificación, que nos atrevemos a proponer de la siguiente manera.

Artículo 3. **La educación es un derecho fundamental del hombre por lo que** todo individuo tiene derecho a recibir educación.

El Estado –Federación, Estados y Municipios- impartirán educación preescolar, primaria, secundaria y **educación media superior** de manera obligatoria.

...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria **y media superior**, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos (...)

...

VI. (...) En el caso de la educación primaria, secundaria, **media superior** y normal, los particulares deberán:

...

La anterior propuesta tendría que generar modificaciones en la ley correspondiente, por lo que consideramos viable la siguiente propuesta.

Modificación a la Ley General de Educación

La ley vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, y de ella consideramos pertinente señalar que los preceptos sujetos a una posible modificación son los artículos 3, 4 y 9, ya que en ellos se establece como obligatoria la educación hasta nivel secundaria y, a efecto de tener la debida concordancia con el artículo 3 constitucional propuesto, es necesario agregar la educación media superior.

Por lo que corresponde a la participación de los padres de familia o tutores, es necesario realizar acciones que los vinculen con el proceso educativo de una forma más efectiva; de tal suerte que, es posible modificar algunos preceptos a

efecto de que cumplan con dicho fin. Entre éstos se encuentran el artículo 7. El cual podría quedar de la siguiente forma:

ARTICULO 7o.- La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

...

XIII.- Fomentar la participación de los padres y tutores en el proceso educativo de los educandos

De igual manera, sucede con los artículos 48 y 66 de la ley en comento:

ARTICULO 48.- La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación primaria, la secundaria, **media superior**, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Los planes y programas que la Secretaria determine deberán contemplar la participación efectiva y real de los padres y tutores en el proceso educativo mediante la implementación de mecanismos adecuados a tal fin.

ARTICULO 66.- Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos, menores de edad, reciban la educación **primaria, secundaria y media superior**.

II.- **Participar activamente** en el proceso educativo de sus hijos o pupilos, **de acuerdo a los mecanismos establecidos previamente por la Secretaria;** y

III.- Colaborar con las instituciones educativas en las que estén inscritos sus hijos o pupilos, en las actividades que dichas instituciones realicen.

Por lo que corresponde al denominado federalismo educativo. En la Ley que nos ocupa, no es, en nuestra opinión, verdadero, puesto que sólo concede a la Federación la facultad exclusiva en la elaboración de los planes y programas de

estudio; por ende, las Entidades Federativas y los Municipios sólo tienen una participación propositiva sujeta a la aprobación de la autoridad educativa federal. Es por ello que consideramos un paso importante facultar tanto a las autoridades locales como a las municipales para participar en la elaboración de las materias adicionales que enriquezcan los conocimientos de los educandos. Por lo tanto, creemos necesaria una modificación al Artículo 12 de la Ley General de Educación a efecto de establecer una participación real de los gobiernos locales y municipales en el establecimiento de los planes y programas de estudio, en los que se resuelvan las necesidades educativas de cada región.

Modificación a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Aceptar a la educación como un derecho humano involucra necesariamente la existencia de una institución que vele por su respeto irrestricto, por lo tanto, es necesario facultar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para emitir recomendaciones en los casos en que no se cumplan las normas educativas por parte de los servidores públicos, en perjuicio del derecho a la educación de cualquier mexicano. En este sentido, proponemos que en su ley correspondiente se adicione una fracción al artículo 6.

Artículo 6

La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

...

II.-Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

Por los actos u omisiones de las autoridades administrativas de carácter federal, local o municipal, en los términos del artículo 3º constitucional y de las demás leyes en materia educativa.

En un verdadero Estado de derecho, la impartición de la Educación no puede ser dejada al albedrío de cualquier persona física o moral, por lo que es necesario que exista un organismo facultado para observar el correcto cumplimiento de las obligaciones de las autoridades educativas y de todos aquéllos que intervienen en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Por otra parte, si hemos aceptado a la educación como una garantía individual y como un derecho humano de la tercera generación, resulta entonces lógico que la institución facultada para observar y conocer de los problemas en el cumplimiento del derecho a la educación sea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que hace necesaria una reforma a la Ley respectiva.

4.5.6 Propuestas en Materia Política

Es necesario revisar la manera en que la democracia se ejerce dentro de nuestro país, lo cual nos lleva al estudio de dos problemas fundamentales para el desarrollo de la vida política nacional: el primero de ellos, es la forma de representación que se establece en nuestra Constitución; y, el segundo de ellos, la participación de los partidos políticos en la vida nacional y su función en las formas democráticas de gobierno. Estos planteamientos surgen por una razón: la incredulidad en los representantes populares.

La función de aquéllos que ocupan un cargo de representación popular por vía de elección directa o indirecta, es el de mandatarios, y como tales, deben velar por los intereses de sus mandantes, es decir, del pueblo mexicano. Sin embargo, cuando el pueblo observa por décadas que sus mandatarios, lejos de cumplir con la encomienda que se les ha designado, actúan en contra de los ideales de superación y equidad que se buscan y que se han plasmado en la Constitución, comienza a dudar de ellos, con lo que se genera una falta de legitimidad en los representantes populares, ya que, si bien son normalmente electos por mayoría de

votos, también lo es el hecho de que se trata de la más grande minoría, con lo que se genera también un problema de falta de representación.

Por lo anterior, es prudente revisar los mecanismos de elección que nuestro marco constitucional establece y considerar nuevas figuras jurídicas que vinculen de una mejor manera a los mandatarios y a sus mandantes, es decir, al Ejecutivo federal y local, los miembros del Congreso de la Unión y de las Legislaturas locales y los ciudadanos mexicanos.

La incorporación de nuevas figuras, como el plebiscito, son necesarias para fomentar la comunicación de los mexicanos con sus gobernantes; mientras que la existencia de la revocación del mandato es indispensable para el fortalecimiento de la democracia, puesto que ante el notorio incumplimiento del cargo para el que un representante popular fue elegido, no existe en la actualidad un mecanismo establecido para revocarle el mandato.

Los aspectos anteriores sólo pueden ser modificados mediante el estudio profundo de las formas de organización vigentes en nuestro sistema social; de ahí que la educación desempeñe una función importante dentro de esta nueva visión, dada su capacidad de aportar soluciones concretas a los problemas sociales.

La educación, consideramos, está en capacidad de transformar la vida democrática nacional con la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Lograr una identificación de la sociedad con sus legítimos representantes.
- b) Conseguir un equilibrio garantizado por una total independencia entre los Poderes.
- c) Permita que en el Congreso se legisle con estricto apego al bienestar social, por encima de intereses personales o de partido, lo cual es de vital importancia para la toma de decisiones en materia económica.

Las transformaciones que de estos objetivos se espera conseguir, son:

- a) El mejoramiento de la calidad de vida de todos los mexicanos.
- b) El conocimiento de los mexicanos de sus derechos y obligaciones en materia cívica.
- c) La materialización del derecho al desarrollo a través de la realización integral de cada individuo.

Un último aspecto de nuestra propuesta en materia política consiste en la formación cívica de los integrantes del sistema, a efecto de que se entienda que la democracia no puede ser limitada a una mera forma de acceso a un cargo público, sino que, como se establece en el artículo 3 constitucional, debe ser entendida por todos los miembros de la sociedad como una forma de vida tendiente al constante mejoramiento de las condiciones de vida.

Conclusiones

- I. La educación es a la vez un derecho humano y una garantía individual. Es por ello que la participación del Estado es necesaria para que ésta cumpla una función social fundamental en la consecución de la vida democrática que nuestra Carta Magna consagra.
- II. La relación entre la economía y el derecho se manifiesta en la política económica, la cual debe ser un proceso continuo cuyas medidas apoyen el mejoramiento en las condiciones de vida de los integrantes de la sociedad. Además, es el vínculo idóneo para obtener un desarrollo personal y social en el sistema social mexicano.
- III. La educación facilita el desarrollo integral de los individuos en lo particular y de la sociedad en su conjunto, por lo que debe considerarse como el eje rector de la política económica.
- IV. La educación debe considerarse como un proceso continuo al involucrar el desarrollo integral del individuo. Por ello, es deber del Estado establecer todos los mecanismos para asegurar el acceso a todos los mexicanos para lograr una mayor igualdad entre los integrantes de nuestro sistema social.
- V. Es necesario incorporar los avances de la ciencia y la tecnología a los métodos pedagógicos que permitan optimizar los recursos materiales existentes en la materia y mejoren el proceso de enseñanza-aprendizaje en beneficio de los educandos.
- VI. Los factores económicos, políticos y sociales que acontecieron en el México independiente impidieron el establecimiento en nuestro país de un sistema educativo adecuado a las necesidades de la población.

- VII. La federalización en materia educativa, no contribuye al enriquecimiento del proceso educativo, pues limita la participación de las Entidades Federativas y los Municipios a aspectos simplemente financieros. Por lo que es deseable una mayor descentralización educativa, a efecto de lograr una mayor participación en el proceso enseñanza-aprendizaje tanto de los tres niveles de gobierno como de los particulares, principalmente los padres de familia.

- VIII. El desempleo afecta a todos los niveles sociales, su impacto en los egresados del nivel medio superior y superior convierte a la educación en un gasto y no en una inversión social. Además, sus consecuencias afectan al núcleo familiar y, por lo tanto, a la sociedad en su conjunto.

- IX. No existe una vinculación entre el empleo, la inversión y la investigación nacional, lo que evita avances tecnológicos que beneficien a todos los sectores productivos, a los individuos en lo particular y a la sociedad en lo general. De manera que se refleje en una mayor competitividad en el mercado internacional.

- X. La política económica debe ajustarse a los principios constitucionales, en los que la educación tiene una función preponderante para la consecución del desarrollo nacional.

- XI. La empresa pública debe implementar nuevos parámetros de calidad y productividad que le permitan competir en el mercado internacional, a efecto de aprovechar los tratados de libre comercio celebrados por nuestro país.

- XII. El desarrollo de una política económica requiere de un estudio multidisciplinario, sistemático y regional, a efecto de conocer los problemas

a solucionar y los recursos existentes cuyo aprovechamiento puede mejorarse en beneficio de la sociedad en su conjunto.

- XIII. Debe darse cabal cumplimiento a los ordenamientos jurídicos en los que se indica la existencia de actividades de investigación, a efecto de eficientar los procesos productivos, principalmente los que desarrolla el sector público.
- XIV. La educación cívica debe ser una prioridad, a efecto de que se garantice el conocimiento de los derechos y obligaciones de todos los mexicanos, con el fin de lograr una participación más activa en la vida democrática nacional.
- XV. La capacitación para el trabajo debe ser considerada como educación para el trabajo, puesto que en su connotación actual implica solamente la utilización de técnicas laborales, en tanto que la educación para el trabajo es un concepto más amplio y de mayor trascendencia para el desarrollo integral de la persona.

APÉNDICE UNO

Estadísticas sociodemográficas

GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN SEGÚN SECTOR, 1990-2001
 (Millones de pesos)

Período	Total	Público					Privado	
		Total	Federal			Estatal c/		Municipal E/
			Total	SEP a/	Otras secretarías b/			
1990	29 722.7	27 321.7	22 333.9	18 369.8	3 964.1	4 888.2	99.6	2 401.0
1991	40 644.2	38 514.2	32 255.8	27 056.2	5 199.6	6 143.4	115.0	2 130.0
1992	53 234.3	49 828.1	42 637.9	36 158.0	6 479.9	7 029.9	160.3	3 406.2
1993	66 256.9	62 408.0	54 556.1	46 241.9	8 314.2	7 676.9	175.0	3 848.9
1994	77 339.2	73 292.5	65 036.8	56 587.0	8 449.8	8 071.6	184.1	4 046.7
1995	90 546.8	86 292.0	77 611.9	68 836.9	8 341.3	8 486.6	193.5	4 254.8

1996	146 756.2	121 020.0	100 793.0	93 227.5	6 820.9	19 998.5	228.5	25 736.2
1997	183 524.4	151 257.1	126 894.9	118 444.3	8 450.6	24 092.5	269.7	32 267.3
1998	229 088.3	186 312.7	157 544.9	155 161.6	2 383.3	28 449.2	318.6	42 775.6
1999	280 255.8	225 826.4	187 153.6	184 956.3	2 197.2	38 290.6	382.2	54 429.4
2000	337 881.1	272 055.5	223 384.9	219 380.0	4 004.9	48 211.8	458.7	65 825.6
2001 P/	379 252.2	306 644.4	250 818.6	246 016.9	4 801.6	55 310.8	515.0	72 607.9

P/ Preliminar.

NOTA: Debido al redondeo de las cifras, las sumas de los parciales pueden no coincidir con los totales.

a/ De 1990 a 1992 se refiere al sector educación. A partir de 1993 se refiere a los ramos 11 y 25 (SEP y Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica y normal, tecnológica y de adultos, respectivamente); para 1995 y 1996 excluye el Fondo de Ahorro Capitalizable y de Retiro de la SEP y el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, dichos montos equivalen a 433.7 millones de pesos para 1995 y 744.6 para 1996. A partir de 1998 se incorpora el ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), así como las aportaciones a seguridad social. Para 2000 y 2001 se incluyen unas estimaciones de la SEP por 1 682.5 y 1 315.8 millones de pesos, respectivamente; relativos al Programa de Apoyo Federal a Entidades Federativas.

b/ Desde 1998 excluye las aportaciones a seguridad social.

c/ Incluye estimaciones tanto del gasto en educación escolarizada, como en cultura, deporte, educación para adultos e investigación educativa.

FUENTE: PR. *Segundo Informe de Gobierno, 2002. Anexo.* México, D.F., 2002.

Apéndice Dos

EL Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 14 de octubre del año 2004, inmersa dentro un ambiente político inestable, fue aprobada la adición de la Base Sexta del Apartado C del Artículo 122 constitucional. El citado artículo presentaba la siguiente redacción.

Artículo 122

Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
 - II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
 - III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
 - IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
 - V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.
- C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

- I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;
- II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;
- III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;
- IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:
 - a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;
- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y
- o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter.

La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de

integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a

la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

El texto de la minuta que adiciona la Base Sexta al artículo 122 constitucional fue aprobado con la siguiente redacción.

“Artículo Único.- Se adiciona una Base Sexta al apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 122. ...

A... a C...

BASE SEXTA.- El Distrito Federal participará en la proporción que las demás entidades federativas en el gasto destinado al sostenimiento de la educación básica obligatoria.

TRANSITORIOS

Primero.- El Distrito Federal, al igual que las demás entidades federativas, deberá contribuir al gasto educativo, junto con la Federación, en un equilibrio equivalente al gasto medio nacional de aportación federal y estatal que se ajustará, anualmente, en función del crecimiento de la matrícula compuesta por alumnos de educación básica obligatoria.

Segundo.- La Federación descontará de las participaciones en las contribuciones federales que correspondan al Distrito Federal, la cantidad que resulte conforme al artículo anterior. Dicha cantidad será destinada a los Estados que participen en proporción mayor al sostenimiento del servicio mencionado, a partir de que inicie su vigencia el presente Decreto.

Tercero.- La aplicación de la presente reforma no afectará en modo alguno, salarios y prestaciones de los trabajadores al servicio de la educación del Distrito Federal.

Cuarto.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”¹

La adición fue motivo de desacuerdo entre el gobierno del Distrito Federal y la Federación, de los argumentos presentados por ambas partes se aprecia un marcado contenido político como parte de la estrategia de los partidos políticos en su preparación para la contienda electoral del año 2006 para la sucesión presidencial. El fondo de la controversia puede ser ubicado en dos aspectos principales, el primero de ellos corresponde al económico, que constituye el fondo del problema, y el segundo, a la forma.

En lo económico, apreciamos que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Lic. Andrés Manuel López Obrador, en diferentes foros ha manifestado su inconformidad al señalar que esta adición representa un gasto para la entidad por nueve mil millones de pesos, por lo que diversos programas establecidos en su gobierno se verían afectados. En su conferencia matutina del 5 de octubre de 2004, se le cuestionó de la siguiente manera:

“Periodista: ¿Estos 9 mil millones de pesos a qué equivaldrían? Para que la gente lo entienda, a sus programas ¿nos podría dar un ejemplo?

Respuesta: Bueno, ya lo expliqué ayer, el Metro tiene un presupuesto de 6 mil millones, el Sistema de Agua de alrededor de 5 mil millones de pesos, la Secretaría de Seguridad Pública tiene un presupuesto de 5 mil millones, la Secretaría de Salud tiene un presupuesto de 7 mil millones, o sea, va a afectar a todas las áreas y es totalmente injusto lo que están haciendo, es una jugarreta de manejo político, básicamente”²

Dejando a un lado el tinte político, encontramos que los argumentos principales se centran en el manejo de los recursos, en cuanto a las cifras, los políticos del Partido de la Revolución Democrática indican que el Distrito Federal recibe de la Federación el 11% por concepto de participaciones federales, contrastando con el 23% con el que contribuye en el Producto Interno Bruto.

¹ Información obtenida de la página electrónica www.cddhcu.gob.mx el día 15 de enero de 2005 a las 19:30 horas.

² Fragmento de la conferencia matutina del Lic. Andrés Manuel López Obrador del 5 de octubre del 2004, tomado de la página electrónica www.comsoc.df.gob.mx/conferenciasj.html?id=575120.

Aunado a lo anterior, señalan que el Distrito Federal se ha visto afectado en la asignación de recursos de la Federación; a manera de ejemplo, citan el programa de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN), ya que en 1999 y 2000, el DF fue la única entidad a la que no se le destinaron recursos, de igual forma sucede con el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social del Ramo 33 (FAIS), que asigna recursos para el combate a la pobreza, por lo que el Distrito Federal ha dejado de recibir entre 1.7% y 4.6% del total de recursos asignados a este fondo.

Por lo que se refiere a la forma, señalamos que, en este punto, la política juega un papel preponderante, sin embargo, consideramos que el problema se centra en la estructura social y las características propias del Distrito Federal. Cabe señalar que dicha entidad se encuentra gobernada por los Poderes Federales y los órganos de gobierno locales, esta dualidad en el gobierno origina situaciones de conflicto cuando la visión del gobierno federal y el local son diferentes, en el caso concreto, los argumentos opuestos a la adición señalan que la iniciativa no convoca realmente a un avance definitivo en el proceso de descentralización de los servicios educativos en el Distrito Federal, y, de igual manera, no plantea un régimen financiero similar al que gozaron los otros gobiernos estatales en el momento de la transferencia del gasto en educación básica, en virtud de que los recursos que corresponden al Distrito Federal se plantea redistribuirlos a otras entidades.

Ante este panorama, cabe señalar lo siguiente: la Adición de la Base Sexta del Apartado C del artículo 122 constitucional es una realidad, pese a la oposición del Partido de la Revolución Democrática y del Lic. Andrés Manuel López Obrador, sin embargo, de la enseñanza de este episodio se puede apreciar que la forma de gobierno en el Distrito Federal no es adecuada a las necesidades democráticas actuales, lo que conlleva situaciones de enfrentamiento entre los dos niveles de gobierno involucrados. En el aspecto económico, es indiscutible que el Distrito Federal debe participar en el financiamiento de la educación, al igual que las demás entidades federativas; pese a ello, la forma en que se ha desarrollado esta

adición constitucional no ha sido la más acertada, el gobierno federal, aprovechando la inexistencia de un convenio de colaboración en materia educativa con el Distrito Federal, ha optado por la forma menos política, la imposición. Este capítulo en la historia de nuestro país, nos demuestra que es necesaria una nueva configuración en la política económica.

Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, **Compendio de Derecho Administrativo. Parte General**, Editorial Porrúa, México, 1996, 566 pp.

AGUILAR, Luis Armando, **El Derecho al Desarrollo**, ITESO, Universidad Iberoamericana, Puebla, México, 1999, 408 pp.

ALCÁNTARA BARRERA, Juan Carlos, **Contabilidad Social, Paquete de Aprendizaje**, SUA, Economía, UNAM, México, (s. a.), 333 pp.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, **Teoría General del Estado**, Editorial Harla, México, 1987.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco, **Legislación Educativa Comentada**, 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, 445 pp.

BASAVE FERNANDO DEL VALLE, Agustín, **Filosofía del Derecho**, Editorial Porrúa, México, 2001, 965 pp.

BAZDRESCH P., Carlos, **México. Auge, Crisis y Ajuste**, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 443 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, **Derecho Constitucional Mexicano**, 9ª ed., Editorial Porrúa, México, 1994, 1068 pp.

----- **Las Garantías Individuales**, 9ª ed., Editorial Porrúa, México, 1975, 456 pp.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, **Una Constitución para la Democracia**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

CÁRDENAS, Enrique, ***La Política Económica en México, 1950-1994***, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1996, 236 pp.

CARPISO, Jorge, ***El Presidencialismo Mexicano***, 12ª ed., Siglo XXI editores, México, 1994.

----- ***Estudios Constitucionales***, UNAM, México, 1980.

CASTÁN TOBEÑAS, José, ***Los Derechos del Hombre***, 4ª ed., Reus, S. A., Madrid, 1992, 364 pp.

CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, ***El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano***, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2000, 375 pp.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, et al., ***Historia Mínima de México***, 2ª. ed., El Colegio de México, México, 1994, 181 pp.

CUADRADO ROURA, Juan R., ***Introducción a la Política Económica***, Mc Graw Hill, España, 1995, 718 pp.

DE MORA CASTRO, Claudio, ***La Educación en la Era de la Informática***, Banco Interamericano de Desarrollo, New York, 1998, 238 pp.

DELGADO DE CANTÚ, Gloria M., ***Historia de México 2***, Editorial Alhambra, México, 1992, 471 pp.

EUDEBA-UNESCO, ***Fundamentos de la Educación***, 5ª ed., Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1981, 413 pp.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, ***Introducción al Estudio del Derecho***, 25ª ed., Editorial Porrúa, México, 1975, 444 pp.

GÓMEZ ISA, Felipe, ***El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano en el Ámbito Jurídico Internacional***, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 1999.

GORDON, Robert J., ***Macroeconomía***, Compañía Editorial Continental, México, 1996, 615 pp.

HA-JOON, Chang, ***El Papel del Estado en la Economía***, Editorial Planeta, México, 1996, 212 pp.

HALLAK, Jacques, ***Invertir en el Futuro. Definir las Prioridades Educativas en el Mundo en Desarrollo***, Editorial Tecnos-UNESCO, España, 1991, 268 pp.

HANSEN, Roger D., ***La Política del Desarrollo Mexicano***, 21ª ed., Siglo Veintiuno Editores, México, 1993, 340 pp.

LARA PONTE, Rodolfo, ***Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano***, Editorial Porrúa, México, 1997.

LARROYO, Francisco, ***Historia Comparada de la Educación en México***, 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 1952, 454 pp.

LATAPÍ SARRE, Pablo y Manuel ULLOA HERRERO, ***El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo***, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, 170 pp.

LEWIS, W. ARTHUR, ***Teoría del Desarrollo Económico***, 4ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 499 pp.

LÓPEZ ROSADO, Diego G., ***Curso de Historia Económica de México***, Primera reimpresión, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, 529 pp.

LÓPEZ ROSADO, Felipe, ***Economía Política***, 41ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997, 229 pp.

MERCURO, Nicholas, ***Derecho y Economía***, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, 311 pp.

MILLIAN I MASSANA, Antoni, ***Derechos Lingüísticos y Derecho Fundamental a la Educación***, Editorial Civitas, España, 1994.

MORENO BECERRA, José Luis, ***Economía de la Educación***, Ediciones Pirámide, España, 1998, 171 pp.

MORENO, Daniel, ***Derecho Constitucional Mexicano***, 12ª ed, Editorial Porrúa, México, 1993.

MORENO URIEGAS, María de los Ángeles y Romeo FLORES CABALLERO, ***Evolución de la Deuda Pública Externa de México 1950-1993***, Ediciones Castillo, México, 1995, 266 pp.

O'DONOGHUE, Martín, ***Dimensión Económica de la Educación***, Narcea S.A. Ediciones, España, 1982.

PACHECO GÓMEZ, Máximo, ***Los Derechos Humanos, Documentos Básicos. T. III***, 3ª ed., Editorial Jurídica de Chile, Chile, 2000, 1622 pp.

PAZOS, Luis, ***Ciencia y Teoría Económica***, 23ª reimpresión, Editorial Diana, México, 1995, 373 pp.

PENAGOS ARRECIS, Carlos Rolando, ***Taller de Elaboración de Tesis***, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, 423 pp.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, **Introducción al Estudio del Derecho**, 3ª ed, Editorial Harla, México, 1995, 230 pp.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, **Teoría del Estado; Teoría Política**, 31ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999.

PRIETO FIGUEROA, Luis Beltrán, **Principios Generales de la Educación o Una Educación para el Porvenir**, Monte Ávila Editores, Venezuela, 1985, 367 pp.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., **Derechos Humanos**, 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 2001, 480 pp.

RABASA, Emilio O. (Coordinador), **Ochenta Años de Vida Constitucional en México**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1998

----- **El Pensamiento Político y Social del Constituyente de 1916-1917**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

RANGEL COUTO, Hugo, **La Teoría Económica y el Derecho**, 4ª ed., Editorial Porrúa, México, 1982, 275 pp.

RECASENS SICHES, Luis, **Introducción al Estudio del Derecho**, 13ª ed., Editorial Porrúa, México, 2000, 360 pp.

SAMUELSON, Paul A., **Economía**, 12ª ed., Mc Graw-Hill, México, 1988, 1156 pp.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, **Derecho Constitucional**, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, 2001, 791 pp.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, ***Derecho y Educación***, Editorial Porrúa, México, 1998, 713 pp.

SARRAMONA, Jaume, ***Fundamentos de Educación***, 5ª ed., Grupo Editorial CEAC, S. A., España, 1997, 374 pp.

SCHULLER, Alfred, ***Conceptos Básicos sobre el Orden Económico***, Fundación Konrad Adenauer, España, 1991, 289 pp.

SERRA ROJAS, Andrés, ***Derecho Económico***, 5ª ed., Editorial Porrúa, México, 1999, 750 pp.

----- ***Teoría del Estado***, 14ª ed., Editorial Porrúa, México, 1998, 849 pp.

SOLÍS, Leopoldo, ***La Realidad Económica Mexicana***, 20ª ed., Siglo XXI, México, 319 pp.

Compilaciones

COMPILACIÓN DE LEGISLACIÓN SOBRE MENORES, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México, 1996, 795 pp.

Diccionarios

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 2 tomos, 22ª ed., ESPASA, España, 2001, 1180 pp.

Diccionario Enciclopédico Larousse, 6ª edición, Ediciones Larousse, México, 1985.

Diccionario Jurídico Espasa, Espasa Calpe, España, 1999, 1010 pp.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Agenda de Amparo 2004, 7ª ed., Ediciones Fiscales ISEF, S. A., México, 2004.

Ley General de Educación, versión obtenida de la página electrónica www.cddhcu.gob.mx , el día 20 de agosto de 2004 a las 22:00 horas

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, versión obtenida de la página electrónica www.cddhcu.gob.mx , el día 20 de agosto de 2004 a las 22:00 horas

Otras fuentes

INTERNET

www.abm.org.mx

www.bancomext.com

www.banobras.gob.mx

www.banrural.gob.mx

www.banxico.org.mx

www.cddhcu.gob.mx

www.cndh.org.mx

www.inegi.gob.mx

www.pnd.presidencia.gob.mx

www.yahoo.com.mx