

597

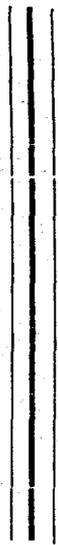
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

CONSECUENCIAS ECONOMICAS, POLITICAS, JURIDICAS Y SOCIALES DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA.

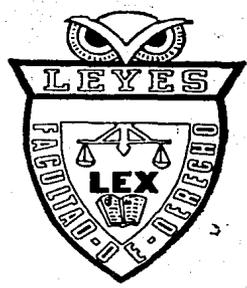


T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CARMEN PATRICIA OEST DAVILA



MEXICO, D. F.

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES 1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCION	1
C A P I T U L O 1	
LA SOCIOLOGIA, LA EDUCACION Y EL DERECHO	3
1.1 Concepto de Sociología	3
1.2 Sociología de la Educación	4
1.3 Concepto e Importancia de la Educación	5
1.3.1 La Educación en el Individuo	7
1.3.2 La Educación en la Sociedad	9
1.4 Concepto de Derecho	13
1.5 La Sociología del Derecho	16
C A P I T U L O 2	
LA EDUCACION COMO GARANTIA INDIVIDUAL.....	17
2.1 ¿ Qué se Entiende por Garantía Individual ?	17
2.2 Artículo Tercero Constitucional.....	19
2.2.1 Ley Federal de Educación	25
C A P I T U L O 3	
LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA	28
3.1 La Administración Pública	28
3.1.1 Formas de Organización Administrativa	40
3.1.1.1 Centralización Administrativa	41
3.1.1.2 Descentralización Administrativa	44
3.2 Importancia de la Descentralización Educativa	49
C A P I T U L O 4	
CONSECUENCIAS ECONOMICAS, POLITICAS, JURIDICAS Y SOCIALES	69
4.1 Consecuencias Económicas	69
4.2 Consecuencias Políticas	70
4.3 Consecuencias Jurídicas	71
4.4 Consecuencias Sociales	72

CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFIA	76

I N T R O D U C C I O N .

A través del proceso histórico de nuestro país, se observa que uno de los problemas más sobresalientes es la Administración Pública, ya que el Gobierno Mexicano es el obligado a proporcionar los servicios públicos, entre ellos la Educación, tal y como se establece en el artículo 3° Constitucional.

Es necesario reconocer la estrecha relación que existe entre la Sociología, la Educación y el Derecho, siendo ciencias que influyen en el proceso que esta llevando a cabo el Estado: la Descentralización Educativa.

No debemos olvidar que la educación es uno de los factores primordiales para lograr el desarrollo en los individuos y por consecuencia el nacional, considerándose como una respuesta a la estructura socioeconómica de la sociedad y sus aspiraciones.

La Administración Pública cobra gran importancia, ya que en manos de los servidores públicos, se encuentra la responsabilidad de buscar la mejor forma de hacer llegar eficientemente los servicios públicos a las poblaciones que carecen de ellos.

Para que la educación pudiera cumplir con sus fines sociales era necesario hacer una reforma administrativa, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, donde se facilitara a los órganos autorizados, conocer las deficiencias educacionales existentes y así poder modificarlas; esto se lograría por medio de la descentralización educativa, donde el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y los Municipios puedan hacer estudios sobre la problemática de su localidad y facilite la superación de los problemas; es decir, se podrá adquirir un enfoque más específico de los hechos educativos, de manera que los elementos humanos y los recursos materiales, tecnológicos y financieros, sean aprovechados de la mejor manera.

Para hacer los objetivos y planes de la descentralización de la educación se tuvo que tomar en cuenta a los educandos, los maestros, los padres de familia y a la sociedad en general, ya que los beneficios no se pueden percibir de una forma particular, sino general.

Con el proceso de renovación administrativa, se ha tratado de combatir el excesivo centralismo que se había estado dando, con un proceso primeramente desconcentrador y más tarde un proceso descentralizador; habiendo sido necesario conocer las características de estas dos grandes formas de organización administrativa: la centralización administra

tiva y la descentralización administrativa, tal y como se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para plantear la descentralización educativa como una estrategia - del Gobierno Federal, tuvo que basarse en la Ley Suprema "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", ya que de no haber sido así no sería válido considerar este proceso.

Todo cambio que se realice en la Administración Pública, como es - el caso de la descentralización educativa, lleva consigo consecuencias tanto jurídicas, políticas, económicas y sociales, las cuales serán dinámicas, ya que podrán variar a lo largo del proceso y se irán adecuando a las necesidades del país.

Es obligación del Estado revisar periódicamente las necesidades, - intereses y aspiraciones de la sociedad y adecuarlos a las circunstancias y propósitos nacionales, estatales y locales, ya que lo que hoy - se haga o deje de hacer repercutirá en el futuro de nuestra Nación.

CAPITULO I

LA SOCIOLOGIA, LA EDUCACION Y EL DERECHO.

1.1 CONCEPTO DE SOCIOLOGIA.

La Sociología fue fundada como ciencia independiente por Augusto -- Comte, en Francia, como consecuencia de las experiencias vividas en la -- Revolución Francesa; y por Lorenzo Stein en Alemania. Era considerada -- como una ciencia que estudiaba la existencia colectiva del hombre pero -- no comprendía el estudio de todas las ciencias.

Ernest Wallner definió a la Sociología como "...ciencia de la sociedad, del hombre como ser social, de las principales formas sociales, de la acción social y de las implicaciones sociales, en resumen de lo que -- acontece en el campo social, de la estructura, de la función de la continuidad y del cambio en la vida social..." (1) Considerando esta definición una de las más completas porque trata de abarcar todos los hechos -- sociales que se dan dentro de la sociedad, al igual que las relaciones -- entre los miembros que la integran. Es importante que dentro del estudio de la Sociología no se caiga en el error del "enciclopedismo sociológico", tratando de estudiar todo lo que sucede dentro de la sociedad o -- bajo la influencia social puesto que abarcaría todas las ciencias. Es -- por eso que Luis Recaséns Siches dice que "...el objeto de la Sociología es el estudio de lo científico de los hechos sociales, los cuales incluyen: relaciones humanas, es decir, situaciones de relación e influencias -- recíprocas entre los hombres; procesos sociales, o sea movimientos entre los hombres, unos con respecto a otros; complejos, grupos, formaciones o -- estructuras integradas por la conducta entrelazada de las personas que -- son miembros de tal configuraciones..." (2)

La Sociología trata de conocer cuales son las estructuras que forman a la sociedad, cuales son las fuerzas que mantienen unidos a los grupos o los debilitan; estudia también la forma en que se relacionan las -- personas y los grupos unos con otros, el tipo de relación y los efectos que tiene, tanto a nivel personal como en las instituciones sociales; al igual que ayuda al hombre a comprenderse mejor a sí mismos y al medio en el que se desenvuelve.

1. WALLNER M. ERNEST. Sociología. Conceptos y problemas fundamentales, -- Editorial Herder, 2a. edición, España 1980, pág. 19.
2. RECASÉNS SICHES LUIS. Sociología. Editorial Porrúa, 14a. edición, México 1976, págs. 6 y 7.

La importancia del estudio de la Sociología es que por medio de ella se puede lograr un cambio encaminado a las necesidades de la población y mejorar la existencia colectiva, es decir, servirá para ayudar a saber cómo son las cosas y así poder medir el resultado de la acción sobre ellas.

La Sociología, en un principio, fué utilizada únicamente como el camino para conocer los problemas y deficiencias sociales, pero ahora se sabe que también es el medio para proporcionarnos un punto de vista para comprender mejor las causas que ocasionan esas carencias y así poder planear una solución adecuada.

Es preciso establecer que la Sociología nace, se entiende y se explica en base a la realidad humana.

Es importante conocer lo que forma una sociedad, ya que es uno de los aspectos fundamentales estudiados por la Sociología y es un concepto que utilizaremos constantemente en este trabajo. Sociedad es pues, un conjunto o grupo de individuos, que están organizados bajo determinadas estructuras, establecidos en un territorio e integrados por una realidad histórica y cultural común, los cuales luchan por satisfacer sus necesidades básicas; éstas serán características que distinguirán a esa sociedad de otras. Para que pueda subsistir una sociedad será necesario que exista un cierto grado de cohesión social y de continuidad a través del tiempo.

La inquietud sobre la Sociología es de interés para todos aquellos que se encuentran frente a conflictos sociales, como por ejemplo, en este caso especial, los encargados de la administración de la educación, los cuales tienen que hacer un estudio y análisis sobre los problemas que impiden que la educación cumpla con la función social y que ésta pueda llegar a todas las capas sociales y así, poder enfocar el manejo de la educación a la superación de las deficiencias existentes.

La Sociología cuenta con varias ramas principales, que tendrán su nombre de acuerdo con el orden especial de los hechos y problemas estudiados, entre los cuales encontramos a la Sociología Religiosa, la Sociología Económica, la Sociología del Derecho y la Sociología de la Educación. Las dos últimas son las que trataremos en el presente trabajo.

1.2 SOCIOLOGIA DE LA EDUCACION.

Se estudian la Sociología y la Educación, ya que estas dos disciplinas tienen una estrecha relación. La Sociología es una de las formas por la que se puede llegar al conocimiento de la Educación, por medio de la manifestación de los hechos, entre los que encontramos: el contenido cultural que se transmite, la forma e instituciones para lograrlo y los medios que se utilizan.

La Sociología será el instrumento para conocer los fines educativos, la mejor forma de realizarlos de acuerdo al tipo de sociedad y conocer los

beneficios sociales.

El tratadista Emile Durkheim fué uno de los principales estudiosos - de la naturaleza sociológica de los fenómenos de la educación, en su libro "Educación y Sociología".

Se ha denominado "Sociología de la Educación" a la aplicación de la Sociología en la Educación, pero si se entiende a la "Sociología de la Educación" como al estudio de los hechos y de las instituciones de la educación, se caería en un error ya que correspondería a la "Sociología - Jurídica" para referirse al estudio sociológico de las instituciones jurídicas. (3)

Fernando de Azevedo define a la "Sociología de la Educación" como: - "...la aplicación del método sociológico a las cosas o a los hechos de la educación, susceptibles de observación directa o de observación indirecta por la historia, que nos permita volver a los hechos pasados y nos los presenta estrictamente ligados a condiciones de tiempo y de lugar precisas." (4)

Es necesario tomar en cuenta que los sistemas pedagógicos, al igual que los económicos, jurídicos y políticos, serán de acuerdo a la forma de sociedad, según los cuales se moldean y con las que mantienen continuas relaciones. El sistema pedagógico se comprenderá en función al conjunto-social que le dió origen y a las transformaciones de las estructuras para así conocer las causas determinantes de un sistema dado.

En el campo de los problemas educativos se busca en la Sociología y en las investigaciones sociales concretas orientaciones para contestar -- adecuadamente una multitud de preguntas, tales como: ¿es adecuado el sistema de administración educativo que se utiliza en nuestro país?, ¿tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades educativas de la población?, ¿existirá una forma de administración educativa más eficiente? Para contestar estas preguntas es necesario hacer un análisis de los fenómenos educativos.

1.3 CONCEPTO E IMPORTANCIA DE LA EDUCACION.

El concepto de Educación ha cambiado mucho porque va de acuerdo a -- las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de la época que se trate.

3. Véase. DE AZEVEDO FERNANDO. Sociología de la Educación, Editorial -- Fondo de Cultura Económica, 10a. edición, México 1981, págs. 33, 34 y 35.

4. Ibid., pág. 37.

La palabra Educación viene del verbo latín educare, formado por e - (fuera) y ducare (guiar, conducir).

Desde el punto de vista pedagógico podemos definirlo como un proceso por medio del cual los individuos van adquiriendo y desarrollando conocimientos, actitudes y habilidades del medio social y físico en el que se desenvuelve. Este proceso "...tiende a capacitar al individuo para actuar conscientemente frente a nuevas situaciones de la vida, aprovechando la experiencia anterior y teniendo en cuenta la integración, la continuidad y el proceso social." (5)

Por consiguiente, es importante que la educación en la niñez, tome la importancia necesaria, ya que formará la sociedad futura, la cual se espera sea mejor.

Las personas, por medio de la educación, aprenderán a vivir y adaptarse adecuadamente al medio social en que viven, por el conocimiento y la aplicación de la cultura. Por lo tanto, la educación es una necesidad de los seres humanos puesto que sin ella, se dificultaría la supervivencia.

Desde el punto de vista sociológico "Durkheim definió la educación como "la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las generaciones todavía no maduras para la vida social. Su objetivo es despertar y desarrollar en el niño aquellas actitudes físicas, intelectuales y morales que le exige la sociedad, en general y el medio al cual está especialmente destinado". (6)

Visto desde este punto de vista, la educación será la influencia y transmisión socio-cultural que ejercen las generaciones ya formadas sobre las que están en vías de formación otorgándoles así los contenidos necesarios para su propia existencia; y lográndose así la continuidad de la sociedad a través del tiempo.

Es necesario mencionar que la educación puede ser de dos formas:

- 1) Educación inintencionada o asistemática que resulta de la influencia del medio y no lleva esa intención específica.
- 2) Educación intencional o sistemática, cuando se pretende influir deliberadamente en el comportamiento del individuo de una manera organizada. La escuela es una institución destinada a la educación intencional. (7)

5. GIUSEPPE NERICI IMIDEO. Hacia una didáctica general y dinámica, Editorial Kapelusz, 2a. edición, Argentina 1976, pág. 19.
6. BOTTOMORE T. B. Introducción a la sociología, Editorial Península, -- 8a. edición, España 1978, pág. 303.
7. Véase GIUSEPPE NERICI IMIDEO, ob. cit., pág. 23.

Este segundo tipo de educación es la que nos interesa en la elaboración de este trabajo, ya que por medio del aprendizaje se facilita a los individuos a satisfacer sus necesidades y por consecuencia un desarrollo nacional. Gracias al desarrollo del medio social el hombre obtendrá más conocimientos y control humano sobre la naturaleza dando como resultado una eficiencia tecnológica y económica. Esto es, el individuo comprenderá el medio social y físico en el que se desenvuelve para transformarlo de acuerdo a sus necesidades.

La educación tiene una doble función: aumentar la capacidad del individuo para su realización, y en un trabajo simbólico y práctico para el sistema social.

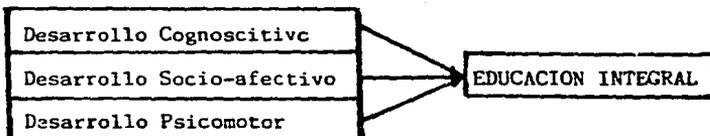
1.3.1 LA EDUCACION EN EL INDIVIDUO.

Para poder desarrollar este tema es necesario conocer los principales aspectos de los cuales esta formado todo individuo y que se van a unir para integrarlo en un todo. En la medida en que se acrecenten y perfeccionen las partes que integran a un ser humano normal, se podrá hablar de una educación integral.

Desde el punto de vista pedagógico, se clasifican en tres áreas los aspectos que integran al individuo y son: área cognoscitiva, socio-afectiva y psicomotriz. En la medida en que el hombre desarrolle todos esos aspectos podrá alcanzar el éxito.

La educación es el medio por el cual se puede llegar a tener un desarrollo integral, puesto que es el proceso para adquirir conocimientos, actitudes y habilidades. Por consiguiente, es importante mencionar la falla que tiene la instrucción escolar, en muchas ocasiones al prestar mayor atención a alguna de estas áreas, olvidándose de las otras.

La educación integral la podemos esquematizar de la siguiente manera:



a) AREA COGNOSCITIVA: Se encamina a que el individuo realice actividades que lo lleven a adquirir habilidades y capacidad intelectual, por medio del desarrollo de su inteligencia, la cual le servirá a las personas para aprender y actuar previendo circunstancias futuras.

Por medio del desarrollo de este aspecto se logra la formulación de material en la mente, los cuales podrán ser recordados en el momento necesario. Dentro de esta área, se encuentra la adquisición de conocimientos de datos, conceptos y hechos.

La etapa donde se puede desarrollar con mayores éxitos es en la niñez, puesto que constantemente existirán preguntas que inquietan al niño para conocer las cosas que le rodean.

b) AREA AFECTIVA: Este aspecto se refiere a los sentimientos y emociones del individuo de acuerdo al grado de aceptación o rechazo que tenga. Se manifiesta en el individuo de acuerdo a una conducta determinada de sus intereses, actitudes y valores. La vida afectiva de una persona la constituyen experiencias, por las cuales se ven afectados placentera o dolorosamente. Los sentimientos que tenga un individuo van a ser de acuerdo al grado de su aceptación o rechazo, y ésto se dará en la medida en que se adapte o socialice.

La socialización es un proceso que empieza cuando el ser humano se pone en contacto con el ambiente que lo rodea y sirve para que los nuevos individuos se adapten dentro de un sistema organizado y en una cultura establecida. Los padres inculcarán las costumbres, actitudes, tradiciones, etc., de la comunidad en que viva. El ambiente al cual tendrá que adaptarse lo podemos clasificar en: medio social, que consiste en las actitudes, valores, creencias, idioma, etc., de las otras personas que forman su comunidad; y el medio físico, el cual consiste en los objetos y transformaciones naturales que le rodean.

La persona que esta socializada sabe la forma de identificarse, comunicarse y cooperar con los que le rodean. Uno de los lugares donde se socializa es la escuela ya que ahí el individuo puede hacer conciencia de los problemas nacionales existentes y motivarlos para cooperar en su solución.

c) AREA PSICOMOTRIZ: Está constituida por la relación que existe entre el comportamiento motor y el psíquico del individuo para desenvolverse en el medio social y físico que le rodea. La persona que tiene desarrollo corporal adquiere la habilidad para controlar sus músculos lo cual lo llevará a una coordinación de su cuerpo por medio de la mente.

Esta área se compone de dos partes las cuales se coordinan para su ejecución: el psique y el motriz. El psique son las funciones que va a realizar la mente, ya sea consciente o inconscientemente, comprendiendo el sistema nervioso. El motriz comprende el cuerpo y su función se lleva a cabo por medio de los músculos.

Considerando importante destacar que fue el maestro Justo Sierra — quien promovió la educación integral, ya que subrayó la importancia del área socio-afectiva y psicomotriz debiendo éstas ser atendidas plenamente, puesto que la educación había tenido como principal finalidad el enseñar al alumno a leer, escribir y contar.

1.3.2 LA EDUCACION EN LA SOCIEDAD.

La educación es un factor primordial para el desarrollo del ser humano, por lo tanto será también de gran importancia para el desarrollo de la sociedad, ya que éste será el medio para conocer los problemas que se suscitan en ella, y así poderlos canalizar a las soluciones más adecuadas.

Uno de los objetivos que busca la enseñanza es el progreso y en la medida que se dé, se logrará este fin. Por eso, la educación no consistirá únicamente en adquirir la cultura de las generaciones pasadas, sino que éstas las puedan acrecentar para aplicarlas a nuevas necesidades, surgidas por las modificaciones del proceso evolutivo. La educación se va a relacionar con los problemas que surgen del medio, con el fin de -- que con ella se pueda realizar una mejor forma de vida.

La educación es el medio por medio del cual los individuos conocerán las cosas que les pueden ayudar a su desarrollo y diferenciar de las que obstaculizan su objetivo; éstos los desecharán o modificarán.

Es importante mencionar que la educación tendrá una doble función: estimular y perfeccionar las aptitudes de los individuos analizando sus características originales, así como, descubrir dentro de la sociedad a los más capaces para una adaptación más rápida y eficaz; por lo que se permitirá una selección de los más capaces. Considerando que en México existe una gran movilidad social, económica y política dada en gran parte gracias a la educación. Esto es, con un alto nivel de educación se puede estimular al ascenso de los estratos de menores ingresos; es por ello que se considera a la educación como uno de los principales factores del cambio social.

Es necesario, tomar en cuenta que también es un medio para el control social, ya que nuevas generaciones van conociendo los patrones de conducta o normas sociales y la forma en que se castiga la infracción, es decir, conocen los derechos y obligaciones dentro de su sistema social. Por medio de la observación y estudio de los sistemas educativos de una sociedad se puede llegar a conocer la psicología del pueblo, su tipo de organización y hasta su estructura social, puesto que los lineamientos educativos son tomados de acuerdo a la historia, intereses y necesidades del pueblo. Es por eso, que se dice que la educación sistemática es un medio de control por el cual se puede transformar una sociedad dividida en una comunidad unida por el lenguaje y características -- históricas comunes.

Es necesario hacer un breve análisis de la influencia social de la escuela. En las sociedades modernas existe el pensamiento equivoco de que en las instituciones escolares sea el único lugar donde se lleva a cabo el aprendizaje, es decir, que existe una estrecha relación entre -- educación y escuela, identificándolas la una con la otra. Es necesario -- aclarar que no es correcto este pensamiento puesto que como vimos ante--

riormente existe un tipo de educación asistemática, la cual se vale de múltiples medios, como por ejemplo: el cine, la televisión, el teatro, conferencias, pláticas, etc.; por eso decimos que no solamente de los padres y maestros se transmite la educación sino de todos los adultos en general. Es importante por esto, reconocer a la escuela como institución social, ya que es parte de la comunidad dentro de la cual está inserta, siendo necesario un estrecho vínculo entre la escuela y la comunidad, así como el conocimiento de su historia, características y problemas.

La tarea de la instrucción es muy difícil y cada vez más compleja, por lo cual surge la necesidad de un personal más especializado, los profesores; pero no por esto se ocasionaría la oposición de la escuela y la familia, sino al contrario se auxiliarán mutuamente. "Es necesario crear ámbitos que permitan a maestros y representantes reflexionar conjuntamente sobre los problemas que se plantean, así como lograr coherencia entre las pautas educativas del hogar y la sociedad." (8) Es importante que el maestro observe al niño ya que éste, como miembro de la comunidad, reflejará los problemas en la escuela y el maestro se basa en ese conocimiento para que no origine conflicto en el educando. Por consiguiente, la escuela debe estar encaminada hacia la comprensión del medio social para atender sus necesidades.

Para que una escuela sea considerada como buena, es necesario que exista un equilibrio entre la influencia del medio ambiente y la influencia de los principios pedagógicos. La escuela es una forma de lograr los cambios, ofreciendo nuevas técnicas, métodos y también nuevas perspectivas de acción, modificando valores y actitudes, pero a la vez sirve de lazo de unión entre las generaciones adultas y las jóvenes. Existe una interdependencia entre la escuela y la comunidad, ya que la escuela no puede reformar las estructuras sociales pero si puede ejercer una acción mejoradora, cambios que se realizarán dentro de ciertos límites.

La escuela como institución social es la encargada de sistematizar, coordinar y dirigir el proceso educativo. Rosendo Escalante menciona como principales funciones de la escuela:

- a) llevar a cabo la educación dirigida,
- b) despertar la conciencia sobre la comunidad y motivar la cultura,
- c) tratar de que todos los miembros de la comunidad obtengan los beneficios de la educación,
- d) se valore a la ciencia y a la técnica para su utilidad dentro de la comunidad, y
- e) basar sus sistemas en las necesidades de la comunidad, para que los individuos sean útiles. (9)

8. UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL. Pedagogía: bases psicológicas, Editorial Universidad Pedagógica Nacional, Sistema de Educación a Distancia, 1a. edición, México 1982, pág. 359.

9. Véase ESCALANTE FORTON ROSENDO. Investigación, organización y desarrollo de la comunidad, Editorial Oasis, 3a. edición, México 1969, pág. 239.

Imídeo Giuseppe Nérici califica como "escuela de la comunidad" a — aquella que esta abierta a todos los problemas de la sociedad, con el ob— jeto de cooperar en el progreso y desenvolvimiento, estando ligada com— pletamente a la vida de la comunidad, siendo el centro de algunas activi— dades y que ejecuta al máximo sus recursos para aplicar los planes educa— tivos.

En la medida en que se distribuyan mejor las oportunidades educati— vas, se espera que exista una fuerza de trabajo más productiva y de me— jor calidad, por lo que la educación tiene una gran influencia en el — aspecto productivo de una sociedad, y a su vez la división del trabajo y la especialización de funciones, es uno de los motivos que provoca la — formación de sistemas educativos, al igual que la transmisión de conte— nido cultural que marca las diferencias entre una sociedad y otra. Es — por esto, que la escuela tiende a preparar a los individuos de acuerdo a los intereses y necesidades de su comunidad, para que así se logre un de— sarrollo conjunto. Pero al respecto es necesario mencionar que en reali— dad el sistema educativo, en nuestro tipo de sociedad, no proporciona — las suficientes oportunidades a las personas de bajos recursos, sino por el contrario, sirve como institución de selección, impidiendo el progre— so de la gente que pertenece a esa clase, puesto que como sabemos existe un elevado porcentaje de alumnos que abandonan sus estudios por la necesi— dad de ir a trabajar; otro factor que influye, son los antecedentes — del niño de escasos recursos, ya que el ambiente familiar no es de ayuda a las instituciones escolares, puesto que por lo general no existe la — práctica de la lectura, un lenguaje menos formal, etc. Por consiguiente, los sistemas escolares son considerados como agentes de movilidad social, por lo cual por medio de la educación se prepara a los individuos a de— senvolverse en una sociedad cambiante tratando de lograr un mayor desa— rrollo. La actual descentralización educativa tiene como una de los — propósitos fundamentales, tratar de acabar con las grandes desigualdades entre las regiones y los seres humanos, ya que, como sabemos, las perso— nas que viven en los Estados de la República más atrasados tienen menor oportunidad de asistir a la escuela, o bien, no podrán terminar la educa— ción primaria en su lugar de residencia. Es por eso, que en este traba— jo se analiza el papel del Estado, en cuanto a la administración de los— sistemas educativos, ya que de él depende que la escuela cumpla con su — función social dentro de la sociedad, tomando en consideración que la — escuela es parte de una red de instituciones creadas por la sociedad y — debe caminar paralelamente con ellas y no resagado ni aisladamente.

Otro factor de gran importancia dentro de la educación y la socie— dad es el maestro; se dice que el maestro de grupo actúa sobre la socie— dad de dos formas: directa, cuando influye sobre los miembros de la co— munidad participando directamente en las actividades encaminadas al mejo— ramiento de ella y colaborando con los funcionarios para el mayor desa— rrollo económico, cultural, social, agrícola, etc.; y de una forma indi— recta que es cuando el maestro influye sobre los alumnos, los padres de— familia y en la comunidad en general, cuando lo que enseña en la escuela

logra modificar las actitudes y los hábitos de los miembros de la comunidad. La primera forma es más fácil de poder realizar en el medio rural, puesto que en el área urbana, las condiciones del medio, por lo general, no permiten la participación directa del maestro, siendo necesario tomar en cuenta que en las sociedades heterogéneas, en lo económico, político, cultural y geográfico; la educación influye en diferente escala. La escuela tiene mayor trascendencia en los lugares donde no tienen tanto dominio los medios de comunicación, en cambio en algunos sectores de la — población la televisión ha ido acrecentando su ayuda en la labor educativa. A pesar de ello, el maestro tiene una gran influencia, principalmente con el educando, ya que ejerce una gran fuerza sobre su formación — ideológica.

Al educador le interesa conocer la sociología por "...tres hechos — fundamentales: a) la naturaleza sociológica del fenómeno de la educación; b) las relaciones entre los hechos sociales pedagógicos y los otros fenómenos colectivos; c) y, en consecuencia, la variaciones, según los pueblos y bajo la presión de las condiciones sociales, no solamente de las instituciones escolares, sino también de...los ideales que se transmiten por medio de la educación." (10)

Existen sociedades donde se establece una determinada ideología al profesor y a los contenidos pedagógicos, donde colocan a la patria por encima de todo, otras sociedades donde las subordinan a los fines humanos, siendo que lo mejor es armonizar estos conceptos.

Es necesario precisar que al decir profesor o estudiante, estamos — indicando un determinado status social, una posición dentro del sistema-social, y el comportamiento y las actividades de cada uno va a ser encaminado de acuerdo a ese status.

Podemos concluir diciendo que la influencia del maestro sobre la — sociedad es determinante ya que en la medida que éste sepa despertar el interés entre los miembros de la sociedad, especialmente en los alumnos, se podrá ir mejorando y avanzando en el desarrollo de la nación en general; de ahí la importancia de una eficiente preparación profesional del magisterio y de una concientización sobre la importancia de su papel dentro de la sociedad.

Por otro lado, es necesario conocer la forma en que influye el medio social en el alumno. Se han realizado muchos estudios sobre los niños y se ha comprobado que para crecer necesita del medio social, es decir, si a un niño se le separa del ambiente social, éste crecerá desarrollando principalmente su área psicomotora, pero tendrá un deficiente desarrollo cognoscitivo y socio-afectivo. Es de gran importancia el medio

social en los individuos ya que existe una gran dependencia cultural, moral y afectiva, que si llegará a existir un fuerte cambio en las estructuras de la sociedad, ejercería una acción desestabilizadora dentro de los individuos.

Enfocado este tema al medio educativo, por más que los maestros y padres de familia traten de que el tipo de educación de la escuela y del hogar no se contradigan, no es posible lograrlo ya que no se puede ejercer un control eficaz sobre las múltiples acciones de la sociedad en general, que intervienen notablemente en el educando. El profesor debe en caminar la educación tomando en cuenta las características de la familia y del medio social en general en el que se desenvuelve el educando.

Es necesario recordar que dependiendo del medio social, económico y cultural en el que se desenvuelva el educando, serán las oportunidades de superarse. Existe desigualdad de oportunidades en los sectores urbanos y rurales; para la solución de este problema se recomienda crear sistemas compensatorios que permitan equiparar esa ventaja.

Otro factor de gran influencia, tanto para las escuelas como para los educandos y maestros, es el tipo de organización política del Estado para la regularización de la educación, sabemos que en la medida en que el gobierno mexicano se proponga satisfacer la demanda escolar existente, alfabetizar al pueblo y elevar el nivel de calidad educacional, lo logrará. Es por esto que se considera importante el estudio de la administración pública federal, ya que de ella depende, en gran medida, la solución de estos problemas.

1.4 CONCEPTO DE DERECHO.

El Derecho es el conjunto de normas que regulan la conducta humana; es por ello que es utilizado como un mecanismo, porque es creado para una mejor forma de organización de la sociedad y por consiguiente, para que se logre una mejor convivencia humana y para alcanzar una estructura social más estable.

El derecho va a ser el regulador de la conducta humana, de tal manera que dentro de la sociedad existe un grupo de personas que tiene como función básica, la elaboración de normas. El derecho va a servir para que los individuos aprendan a comportarse de acuerdo a lo que establece la norma. El mecanismo coactivo del derecho, va a ser el poder que motiva a las acciones para organizar una sociedad y con ello se logrará un mejor control social. El derecho aparece como un aparato coactivo, por eso es el regulador de la conducta humana, como una conducta debida.

"Resulta que el derecho no nos dice como es la conducta, pues en ese caso nos bastaría con observarla y describirla, sino que nos sirve pa

ra determinar como debe ser." (11)

De lo que hemos visto, la característica más general del derecho resulta ser que su presencia es una limitante a las opciones de conducta de los individuos. Sin embargo, la conducta no deja de ser optativa solamente por órdenes respaldadas por sanciones, otras limitaciones a las opciones de comportamiento, es producida por las reglas o pautas de conducta que señalan ciertas consecuencias deseadas.

Cuando se realiza una conducta jurídica se dice que es una conducta: debida, pero si se realiza una conducta antijurídica se tratará entonces de una conducta indebida y por lo tanto se estará violando el derecho.

El derecho está constituido por reglas de conducta humana denominadas "normas", el derecho es un orden y es un conjunto de normas, por ello la norma va a ser esencial para el derecho. La norma jurídica va a obligar a ciertos individuos a que adopten cierta conducta.

Las disposiciones jurídicas llamadas normas, son instrumentos que limitan el comportamiento, en este caso, cabe mencionar que existen ciertas normas jurídicas que van a tener una función social, son las que otorgan derechos y no imponen sanciones, son las llamadas garantías individuales, dentro de las cuales encontramos el artículo 3o. Constitucional, el cual será analizado en el próximo capítulo. La diferencia radical entre las normas que confieren facultades y las que imponen obligaciones, se refleja claramente, porque en las segundas el Estado puede hacer uso de la fuerza para su cumplimiento.

El derecho es el que nos va a marcar cómo hacer las cosas y cómo debe comportarse el individuo en sociedad, es el camino para lograr una mejor convivencia, pero no se dirige a una persona en particular, sino que toma el aspecto de una indicación general.

Es preciso determinar ciertas características generales del derecho, puesto que con lo que se ha dicho no se ha establecido el campo de aplicación. Sin embargo, se puede decir que los hombres ven reducidas sus opciones de conducta porque ciertos individuos, como gobernantes o legisladores, establecen o modifican las normas que imponen deberes y cuya conformidad es exigida, mediante amenazas y con ello la aplicación de sanciones. De todo esto, se desprende que la palabra derecho presenta la característica de imponer deberes y conferir facultades, característica que coincide con la imagen que el hombre tiene sobre el derecho.

11. MORINEAU OSCAR. El estudio del Derecho, Editorial Porrúa, 6a. edición, México 1953, pág. 30.

Para que una norma se considere jurídica, tiene que ser válida, de tal manera que si el derecho prohíbe, debe tener fuerza necesaria para que la prohibición se realice y las personas obedezcan esa prohibición por la amenaza de la sanción. El derecho va a regular la conducta social de los individuos tendiendo ésta a ser positiva y recíproca con los demás miembros de la sociedad, los actos irán encaminados al beneficio de la comunidad y no en perjuicio.

Para concluir diremos que el derecho es el conjunto de reglas o normas imperativas que tienden a guiar y determinar las conductas humanas; y que tiene como característica que una conducta deja de ser optativa para ser obligatoria; y tiene una función organizadora dentro de la sociedad ya que regula las conductas.

Al derecho también se le considera como un coordinador, ya que mantiene un equilibrio entre los hombres, porque tiende a marcar un límite a la libertad de actuar frente a los demás, y así poder lograr una sociedad ordenada y en paz.

Es necesario hacer un breve análisis sobre las funciones sociales de la ley. Podemos decir que ley es toda aquella regla social escrita, con un carácter obligatorio, garantizado por el aparato del Estado; debiendo de ser aplicada a cualquier persona que se coloque en ese supuesto, porque su finalidad debe ser lograr una sociedad mejor. Las leyes establecen el poder político y varían de acuerdo a las conductas aprobadas o prohibidas, es decir, la opinión pública tiene gran influencia sobre ellas y en la medida en que sean reconocidas por la sociedad, tendrán mayor fuerza y se cumplirán.

Leonard Broom y Philip Selznick establecen como principales funciones de la ley:

- a) mantener el orden público, puesto que el sistema legal se encargará de resolver los conflictos que surjan entre los individuos,
- b) defender derechos y obligaciones,
- c) facilita la acción cooperativa,
- d) confiere legitimidad, ya que modera la lucha que existe por el poder,
- e) comunica normas morales. (12)

12. Véase BROOM LEONARD y SELZNICK PHILIP. Sociología. Texto con lecturas adaptadas, Editorial Compañía Editorial Continental, 3a. edición, México 1979, págs. 546 y 547.

1.5 LA SOCIOLOGIA DEL DERECHO.

En esta rama de la Sociología se estudia al derecho, ya que es considerada como una de las principales instituciones de la integración social. Se piensa que el derecho es un mecanismo público e institucionalizado para resolver controversias, por lo que esta formado con un sistema de normas y reglamentos, que van creándose y modificándose de acuerdo a los cambios sociales y movimientos que existen en la sociedad.

En las sociedades complejas se observará un tipo de orden jurídico-claramente distinguido y realizará una función como integrante social.

Las normas jurídicas están estrechamente vinculadas con el ambiente social, puesto que, han surgido de la realidad social y porque tienen como finalidad regular las conductas que integran la sociedad y que se crean en base a los problemas que surgen dentro de las interrelaciones humanas. El derecho tiene como finalidad satisfacer las necesidades sociales.

"El derecho en la sociedad se comprende mejor considerando (1) la aportación que el derecho hace a la organización social, la cultura y la persona; (2) los recursos, mecanismos y problemas distintivos del derecho; y (3) la influencia de las fuerzas sociales sobre las ideas y prácticas legales." (13)

Es necesario hablar del control social ya que es una de las características del derecho y se ejerce sobre la sociedad. El control social es por el cual los individuos obran de determinada manera y tiene una forma de conducta social de comportamiento.

El derecho surge en base a sentimientos morales y al marco institucional de la sociedad, y es por ello que es uno de los más importantes tipos de control social que pueden existir, tanto por la precisión de los preceptos como por las sanciones; el derecho tendrá una influencia propia con carácter general para toda la sociedad, puesto que provoca una intimidación legítima que caracteriza a las normas jurídicas. Por consiguiente, entenderemos por control social todas las formas o medios sociales que son utilizados para regular el comportamiento de los hombres

Para que se pueda ejercer cierto control social se necesita ejercer una presión psicológica sobre los individuos, y algunas formas son: el miedo a la sanción, respeto al derecho, creencias religiosas, aspectos morales, estabilidad social, entre otras.

13. Ibid., pág. 545.

CAPITULO 2

LA EDUCACION COMO GARANTIA INDIVIDUAL.

2.1 ¿ QUE SE ENTIENDE POR GARANTIA INDIVIDUAL ?

Nuestra Constitución Mexicana empieza en su capítulo primero, título I con las garantías individuales, en donde se coloca al hombre como - persona jurídica y por la cual tiene una serie de derechos. Las garantías individuales otorgan una seguridad jurídica al individuo por el cual el estado se ve limitado en su actuación frente al gobernado.

El significado de la palabra garantía proviene del verbo anglosajón to warrant, que significa proteger, defender, asegurar. Jurídicamente - habiando se entiende como "...diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho..." (1)

Los sujetos que se encuentran dentro de las garantías individuales son: el gobernado, titular de los derechos, y el estado y sus órganos - de autoridad cuya conducta se encuentra limitada; generándose un vínculo entre ellos, donde para uno hay un derecho y para el otro se genera una obligación. Dentro del concepto de gobernado encontramos que comprende a las personas físicas, personas morales, las entidades de derecho social, las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados.

Los actos que realizan los órganos de los estados sobre el gobernado se consideran unilaterales puesto que son actos que el estado va a - efectuar independientemente del consentimiento de la persona sobre la - que se aplican; son imperativos ya que se aplican aún en contra de la vo luntad de la persona y coercitivo pudiéndose obligar a obedecer dicho - acto.

Es importante que las leyes que expida el legislador no tiendan a - contrariar las garantías individuales establecidas, debiendo ser éstas - también respetadas por el poder ejecutivo y judicial, es por esto que se consideran un derecho absoluto.

Para que un individuo pueda ser titular de las garantías individuales no se necesita realizar un acto jurídico, con el sólo hecho de nacer o entrar al territorio nacional se adquiere esa titularidad, es por ello un derecho originario.

1. BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Las garantías individuales, Editorial Porrúa, 17a. edición, México 1983, pág. 161.

Es necesario aclarar que las garantías individuales no son sólo para el individuo como, su nombre lo indica, sino que son destinadas para todos los sujetos susceptibles de ser afectados en su esfera jurídica, pudiendo ser personas físicas o morales, organismos, empresas o entidades.

En cuanto al origen de las garantías individuales se toman en cuenta dos teorías principalmente: la jusnaturalista, que afirma que las garantías son derechos naturales del hombre anteriores a toda norma jurídica y es obligación del estado crear un orden jurídico y social que proteja esos derechos; y la teoría estatista en la que se afirma que el estado por su poder soberano otorga a los gobernados ciertos derechos para que no sufran arbitrariedades y así lograr una mejor sociedad, es decir el poder del estado no se sujetará a los derechos de una persona en particular. Nuestra Constitución de 1917 recoge las ideas de esta última teoría tal y como se puede ver en el artículo 1º que establece que se otorgan las garantías al individuo en calidad de gobernado sobre el cual el Estado realiza sus actos.

El Estado al crear el orden jurídico y las garantías individuales impone determinados derechos y obligaciones sobre los individuos para que sean cumplidos en beneficio de la sociedad, tal es el caso del artículo 3º que impone el derecho a los mexicanos de recibir educación y obliga al estado a impartirla, pero siendo necesario tomar en cuenta que el artículo 31 fracción 1ª obliga a los mexicanos a hacer que sus hijos o pupilos asistan a la escuela. Siendo importante mencionar que por decreto del 26 de octubre de 1842, estando Santa Anna en el poder, se obligaba a todos los padres, tutores y protectores de huérfanos a que mandaran a la escuela a los niños de siete a quince años, de lo contrario serían sancionados con multa, o bien hasta ocho días de prisión. Este tipo de obligación es de un gran provecho para la sociedad.

Al igual, las garantías no se limitan en los veintinueve artículos de nuestra Constitución pues ahí solo se enuncian, encontrándose en todos aquellos artículos que de alguna manera los complementan; esto se debe en parte al extenso significado del Artículo 1º Constitucional.

El artículo 3º referente al derecho a la educación, se encuentra contenido como garantía social, ya que protegen al individuo como miembro de una sociedad dando las mismas oportunidades a todos y ofreciendo protección general. "Las garantías sociales implican un hacer por parte del Estado, en cambio las garantías individuales representan primordialmente una abstención por parte del propio Estado".(2) Estas garantías se consideran también de carácter personal ya que es en beneficio del individuo como de la sociedad.

2. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico. Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. edición, México - 1983, tomo IV, pág. 275.

2.2 ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL.

Es necesario realizar un breve estudio de la evolución de la educación en México y del artículo 3º Constitucional porque servirá para que comprendamos más claramente cómo y por qué se llegó a la descentralización educativa, ya que la historia es una disciplina que se encuentra en el seno de la sociedad.

La educación entre los aztecas fue tradicionalista ya que su finalidad consistía en mantener las costumbres. En los hombres era encaminada a la guerra y en las mujeres a las tareas del hogar. Estaba constituida en dos etapas: la primera era la educación familiar en donde el padre educaba a los hijos y la madre a las hijas, y la segunda etapa era la educación pública que era impartida por el Estado en dos instituciones - el Calmecac, en el cual asistían los nobles y el Tepochcalli. En el Calmecac predominaba la formación religiosa, la observación de los astros, hablar en retórica, escritura y lectura de jeroglíficos, operaciones aritméticas y acontecimientos históricos; existía el Calmecac para mujeres, donde se convertían en servidoras del templo. El Tepochcalli era una escuela destinada a la preparación para la guerra. Existían una en cada barrio. Se les enseñaba a labrar la tierra y a la construcción de templos y caminos; eran sometidos a pasar hambre, sed, frío y fatiga.

Entre los mayas, la educación estaba encaminada a que la persona fuera útil a su pueblo, familia y religión. La de los niños se iniciaba en el hogar y a los doce años se les mandaba a establecimientos que eran internados. Existían dos clases: uno para la clase alta, donde se enseñaba el estudio de las letras, arquitectura, matemáticas y astrología; el otro destinado a la clase media, donde se les enseñaba las técnicas militares principalmente.

Durante la época de la Conquista, la educación quedó en manos de los misioneros españoles, los cuales se preocuparon por enseñar la religión católica y la castellanización de los indígenas. Esto dió origen a la creación de escuelas en varios lugares del territorio destinada a la instrucción elemental de los niños. En dichas escuelas se enseñaba la instrucción primaria, las artes y oficios. En cada iglesia existía una escuela donde se enseñaba a los indígenas. Más tarde, las escuelas fundadas tomaron un carácter más práctico enfocado al campo y al cultivo de la tierra. A pesar de los esfuerzos de los misioneros, no se logró expandir la educación en todo el territorio, por la falta de maestros y escuelas.

El primer documento que encontramos como antecedente del artículo 3º fue la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, donde se establecía un plan general de enseñanza pública.

Al término del movimiento de independencia, el país quedó en un estado desastroso y existió la necesidad de que los habitantes que no hablaban español se integraran; ésto se lograría por medio de la educación. Los mexicanos deseaban realizar una reforma educativa en la que se incluiera la instrucción política, ya que deseaban el progreso económico y la independencia total del país. En el Decreto Constitucionalista para la Libertad de la América Mexicana, conocida como la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, se destaca la importancia de la educación para todos los mexicanos.

En la Constitución de 1824 se estableció en el artículo 50 fracción I "... la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en los respectivos Estados.." (3) En esta constitución vemos la tendencia hacia una descentralización educativa.

Más tarde se trató de reorganizar el sistema educativo bajo el gobierno de Valentín Gómez Fariás, en 1933 con el movimiento llamado Reforma Liberal, donde se separa la educación del clero pasando a manos del gobierno, estableciéndose la libertad de enseñanza y crea la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales; por el poco tiempo que duró, no se alcanzaron a ver los frutos de estas reformas pero más tarde servirían de base.

Al volver Santa Anna a la presidencia, hacia el año de 1842, la educación estuvo en manos de la Compañía Lancasteriana, por el interés que había demostrado por la expansión de la educación por todo el territorio; estableciéndose que la educación sería obligatoria y gratuita. En junio de 1843 se promulgaron las Bases Orgánicas de la República Mexicana, con la intervención de Manuel Baranda, donde se expedía un plan general de enseñanza y se ordenaba nacionalizar los colegios particulares y así el estado sería quien controlaría administrativamente la educación; también se obligó a cada estado de la federación arreglar todo aquello relacionado con la educación elemental.

Hacia el año de 1853 Santa Anna trató de aplicar la Ley Lombardi, decretada por el general Manuel María Lombardi, en donde se establecía la obligación de impartir educación religiosa, sin ningún resultado.

En la Constitución de 1857 se estableció en el artículo 18 la libertad de enseñanza, entre los derechos del hombre, donde era reconocida como una verdadera garantía individual de libertad. Después de la guerra de los Tres Años en 1861, se expidió la Ley de Instrucción Pública en donde se proponía la unificación de los planes de estudio y la creación de más escuelas primarias. En diciembre de 1865, durante la Intervención

Francesa, Maximiliano inspirado en modelos franceses decretó una ley — donde se estipulaba que la educación era obligatoria y se facultaba a — las autoridades locales para que cuidarán de que los padres mandarán a — la escuela a sus hijos.

Con el ministro Joaquín Baranda, en 1888 se crea una nueva ley de — Instrucción Pública, donde se establecía a la educación primaria a cargo de los municipios financiados por el ejecutivo, pero sin embargo en 1896, Baranda logró que el Congreso realizara algunas reformas y el 19 de mayo se decretó que la educación primaria oficial, en el Distrito Federal y — los Estados, dependería directamente del Ejecutivo.

Años más tarde, el maestro Justo Sierra, persigue una pedagogía social dirigida por el Estado, debiendo de ser nacional e integral procurando hacer ciudadanos mexicanos íntegros.

La Revolución Mexicana de 1910 deseaba para todas las clases sociales la educación, es por ello que se crearon escuelas rurales, puesto que era necesario llevar el sistema escolarizado al campo. El 30 de mayo de 1911 se aprobó una ley, en la cual el gobierno de la República aceptaba la responsabilidad económica, no sólo del Distrito Federal sino también de los Estados, ya que los gobiernos estatales y municipales no tenían — el suficiente interés ni capacidad para resolver los problemas educativos, es por eso que la educación se federalizó.

El artículo 3o. fue modificado por el Congreso Constituyente de 1917, donde sufrió fuertes restricciones, en cuanto a la libertad de enseñanza. En el año de 1934 sufrió reformas el artículo 3o. dándole un carácter socialista, entendiéndola como la educación con tendencia hacia el bien de la sociedad y del estado.

Fue hasta el año de 1946, cuando el artículo 3o. sufrió su última — modificación y será como lo analizaremos a continuación, tomando en cuenta que solamente haremos referencia a los puntos más importantes y recordando que este trabajo lo estamos enfocando a la educación primaria.

Con respecto al primer párrafo: "La educación que imparta el Estado — Federación, Estados, Municipios—, 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 el la justicia;" (4) De éste, podemos apreciar que la impartición de la educación no se encuentra limitada a la Federación, también se estipula que la educación debe desarrollar todos los aspectos — que integran a un individuo, que como ya vimos son: área cognoscitiva, — socio-afectiva y psicomotriz, tomando en cuenta que en la medida en que se logre ésto, también se tendrá un desarrollo nacional.

4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 76a. edición, México 1984, pág. 9.

"1. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios." (5) Vemos que nuestra educación deber ser laica, se excluye de la escuela la educación religiosa, pero este laicismo respeta la educación religiosa impartida en las Iglesias y en los hogares, de acuerdo a lo que se establece en el artículo 24 Constitucional. Se considera que la escuela tiene como finalidad que el individuo aprenda a pensar por cuenta propia y pueda adquirir un criterio para decidir en lo que va a creer. Con respecto a la parte final del párrafo se puede pensar que se esta atacando ciertas creencias de alguna religión ya que tratará de evitar el fanatismo y la idolatría y esto por lo general se da dentro de ciertas creencias religiosas, al igual que la exagerada sumisión. También aqui podemos relacionar la fracción IV donde se trata de evitar que la educación vuelva a caer en manos de la Iglesia.

"a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo." (6) De acuerdo a este aspecto se piensa que cuando existe un alto porcentaje de analfabetas en la sociedad, no se puede hablar de una verdadera democracia, entendiéndola como la forma de gobierno en la que el pueblo ejerce su soberanía. Sólo el Estado puede insistir sobre la necesidad de asegurar los conocimientos mínimos a la sociedad, sobre todo desde el punto de vista considerado por el artículo, como un medio para mejorar las condiciones de la sociedad, ya que con la educación se trata de lograr un mayor equilibrio de los estratos sociales con base en la justicia social, lográndose un mejoramiento económico, social y cultural.

"b) Será nacional en cuanto --sin hostilidades ni exclusivismos-- atenderá a al comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura," (7) En la medida en que se conozcan mejor los problemas por los que pasa nuestro país, --tanto económicos, políticos y sociales será más fácil y efectiva su solución. Cuando se dice que la educación sea en base a las costumbres y -- forma de ser del pueblo mexicano, tomando en cuenta el proceso histórico-social.

"c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprendizaje para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la --

5. Ibid.

6. Ibid.

7. Ibid.

convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos." (8) Se considera necesario que por medio de la escuela se le enseñe al alumno los derechos y obligaciones que tendrá dentro de la sociedad a la que pertenece, lográndose así más estabilidad y mejores relaciones entre los individuos que la forman.

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

"III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos iniciales I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales;" (9) Las escuelas particulares son consideradas de gran utilidad dentro de la sociedad ya que el Estado no se da a basto para satisfacer toda la demanda existente y éstas le ayudan a cumplir consu función social de llevar la educación a todos los mexicanos, debido a que el presupuesto destinado a la educación no es suficiente para que el Estado pueda cumplir con esa obligación. Jesús Reyes Heróles cuando compareció ante la Cámara de Diputados el 4 de diciembre de 1984 expuso lo siguiente: "...este país vive en una economía mixta, que hay quienes tienen con qué y pueden pagar la educación. Si esto reduce la carga del Estado, con esta mala distribución del ingreso nacional que en México existe, reduce la carga de la educación federal y la educación estatal en beneficio de los que menos tienen, creo que es útil." (10) Existen algunas escuelas particulares que violan las disposiciones del artículo 3o. Constitucional, pero hay que tomar en cuenta que los planteles oficiales también incurren en ese error, con la descentralización educativa se busca tener un mejor control y supervización para resolver este tipo de problemas.

Con respecto a las fracciones II y V del artículo que estamos analizando, el Profesor Burgoa Orihuela las considera injustas, en cuanto a la procedencia del juicio de amparo dentro de la falta de reconocimiento de la validez oficial de los estudios, ya que piensa que debe afectar exclusivamente a la institución educativa y no a las personas que realizaron sus estudios en dichos planteles.

8. Ibid.

9. Ibid.

10. REYES HERÓLES JESUS. El Secretario de Educación ante los diputados, Editorial Dirección General de Publicaciones SEP, 1a. edición, México 1984, pág. 19.

Con respecto a la obligatoriedad de la educación establecida en la fracción VI se considera que la descentralización educativa va a servir para que el Estado tenga un mejor conocimiento de las necesidades educativas del país y la mejor forma de resolverlos, por ejemplo los estudios que realice el Consejo Estatal de Educación Pública en las zonas rurales donde existen algunos habitantes marginados del sistema educativo.

Con respecto a la gratuidad de la educación se complementó con la creación de la Comisión Nacional de Textos Gratuitos en el año de 1959, facilitando la asistencia a las escuelas de la clase social de bajos recursos.

"IX. El Congeso 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..." (11) Se habla de la distribución que tendrá el servicio educativo dentro del país lo cual será analizado más ampliamente en el transcurso del trabajo. En este último párrafo se hace mención a la creación de las leyes necesarias para la organización de este servicio, es por ello que se comentará la Ley Federal de Educación, la cual tiene como principal objetivo la unificación de la educación en todo el país.

Existen otros artículos constitucionales que se encuentran de alguna manera relacionados con la educación principalmente tenemos:

El artículo 27, que se refiere a la propiedad de tierras y aguas en el territorio nacional, en la fracción III dice que las instituciones de beneficencia que se dediquen a la investigación científica o a la impartición de la enseñanza no podrán adquirir más bienes raíces que los necesarios para cumplir con su objetivo al igual que se establecen que las instituciones religiosas no podrán administrar o vigilar establecimientos de beneficencia, esto es con el fin de seguir preservando el laicismo educativo.

También encontramos el artículo 31, anteriormente mencionado, donde se obliga a los padres mexicanos a mandar a sus hijos o pupilos, menores de quince años, a la escuela para obtener la educación elemental, pero en la práctica no existe una sanción para los que incumplan este precepto constitucional.

En el artículo 73 Constitucional, donde se establecen las facultades del Congreso de la Unión en la fracción XXV se otorga al órgano legislativo la facultad de establecer, organizar y sostener toda clase de institutos destinados a la cultura de todos los mexicanos, entre éstos encontramos a las escuelas primarias rurales; facultándolo también para expedir leyes que distribuyan la función educativa entre la Federación, Estados y Municipios, así como el presupuesto correspondiente para el cumplimiento de ese servicio público.

El precepto que regula el trabajo, artículo 123, en su fracción XII obliga a las empresas agrícolas, industrial, mineras o de cualquier otra clase de trabajo, que se encuentren situadas fuera de las poblaciones a establecer escuelas.

El mismo artículo 123 en la siguiente fracción exige a las empresas a capacitar o adiestrar a sus trabajadores.

2.2.1 LEY FEDERAL DE EDUCACION.

La Ley Orgánica de la Educación Pública, publicada el 23 de enero de 1942, se considera el antecedente más próximo a la Ley Federal de Educación. La actual Ley fue propuesta por el Presidente Luis Echeverría - Alvarez, publicada en el diario oficial el 29 de noviembre de 1973, debido a la necesidad de que ésta fuera actualizada a los problemas de una sociedad más moderna.

Debido a lo extenso de la Ley Federal de Educación se hará un breve comentario de cada capítulo y se mencionarán los artículos más relacionados con el tema que se esta desarrollando.

El capítulo I establece las disposiciones generales, donde se propone a la educación como el mejor medio para que se desarrolle el individuo y así lograr una transformación un la sociedad.

Dentro de este capítulo encontramos el artículo 1o. que establece:- "Esta ley regula la educación que imparte el Estado -Federación, Estados y Municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Las disposiciones que contiene son de orden público e interés social." (12) En este primer artículo se hace reconocimiento a los Estados y Municipios para impartir educación de la misma forma que en el artículo 3o. Constitucional.

El artículo 5o. establece que la educación es considerada como un servicio público, debiendo estar sujeta a todas las disposiciones del artículo 3o. Constitucional.

Se habla, en el artículo 10º, de la necesidad de que la educación llegue a todos para lograr una igualdad económica y social. Es por eso que todas las inversiones que realicen las instituciones educativas autorizadas para ello son consideradas de interés social, artículo 13.

12. Ley Federal de Educación. Transcrita en: SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. La Descentralización Educativa. Avances de un Proyecto Nacional. Editado por la Dirección General de Publicaciones y Medios, 1a. edición, México 1986, pág. 131.

El capítulo II se refiere a los elementos que componen al sistema educativo nacional, estableciendo los tipos y modalidades que comprende. Precisa el papel que desempeñan los educandos, educadores y establecimientos educativos.

En el capítulo III se establece la distribución de la función educativa, dentro del cual encontramos la fracción I del artículo 24, que facilita el proceso de descentralización educativa, ya que establece que los servicios educativos serán orientados a las necesidades regionales y nacionales, con la descentralización se han establecido centros de coordinación en los Estados que están encargados de hacer estudios sobre los requerimientos y problemas locales.

En el artículo 28 se da autonomía técnica y administrativa a los Estados y Municipios sobre los servicios educativos que establezcan dentro de sus jurisdicciones; dándose una de las características de la descentralización.

"Artículo 29. La Federación podrá celebrar con los Estados y Municipios convenios para coordinar y unificar los servicios educativos."(13) Este precepto se desprende del anterior debido a la autonomía que se otorga a los Estados y Municipios. Actualmente en el proceso de descentralización se está llevando a cabo por medio de acuerdos que celebran el Gobierno Federal con los Estados, acuerdo que será analizado más adelante.

Los artículos 33 y 34 autorizan a los gobiernos de los Estados para que dentro de sus jurisdicciones otorguen, nieguen o revoquen la autorización a los particulares para impartir educación, así como la validez de los estudios que se realicen en los planteles particulares.

El capítulo IV se refiere a los planes y programas de estudio precisando que la educación se realiza por un proceso que comprende enseñanza, aprendizaje, investigación y difusión.

En el capítulo V se establecen los derechos y obligaciones de los habitantes del país, maestros, padres o tutores y asociaciones de padres de familia.

El capítulo VI versa sobre la validez oficial de los estudios realizados en el sistema educativo nacional, así como la revalidación y equivalencia de estudios.

En el capítulo VII se establecen las sanciones para los que infrinjan esta ley.

Concluyendo podemos decir que el proceso de descentralización educativa va acorde con las disposiciones establecidas tanto en el artículo 3º Constitucional como en la Ley Federal de Educación, ya que son la base del marco jurídico de este proceso.

Para constituir las bases legales de la descentralización también - debe tomarse en cuenta las Constituciones de los Estados, es por ello - que ha continuación se hace mención de aquellas que de alguna forma tienen relación con la descentralización.

En la Constitución del Estado de Chiapas, en el artículo 95, se ordena la cooperación de los Municipios, sin darles la autonomía necesaria.

En el Estado de Durango, artículo 4º, se establecen las características de la educación que imparta el Estado y los Municipios.

La Constitución de Coahuila, en su artículo 118 establece que sólo la Federación y el Estado impartirán educación, dejando a un lado al Municipio; cuestión que sucede también en la Constitución del Estado de Colima, artículo 97; Guerrero, artículo 94; Michoacán, artículo 137; y - Puebla, artículo 114.

En los Estados de Sonora y Guanajuato se estipula como obligación - del Estado establecer escuelas , en Sonora en las localidades donde la - población escolar llegue a veinte niños; y en Guanajuato, en poblados - con más de doscientos habitantes.

Los Estados que no se mencionan es porque en sus Constituciones no se establece nada al respecto. Pudiendo concluirse que en ningún Estado se le esta tomando en cuenta al Municipio de una forma en que pudiera - darse una verdadera y total descentralización a nivel nacional; aunque - cabe señalar que hasta ahora el Gobierno Federal ha tratado la descentralización en sus primeros pasos, solamente en algunos Estados; tratando - de que con el tiempo se logre en todos ellos, y después pueda darse de - una manera más radical en los Municipios.

CAPITULO 3

LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

3.1 LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La descentralización es una de las formas de organización administrativa a nivel federal, que se basa en el derecho administrativo, del cual vemos que su naturaleza se encuentra: "Allí donde hay Estado hay administración y allí donde hay administración hay derecho administrativo y, por tanto, siempre que haya ciencia del Derecho, también habrá una ciencia del Derecho Administrativo". (1) Actualmente el Derecho Administrativo ha cobrado gran importancia debido a la complejidad de las sociedades y la forma de satisfacer sus necesidades.

El significado etimológico de "La palabra administración viene del latín administracione que significa acción de administrar. Y el término "administrar" está compuesto por ad y ministrare que significan conjuntamente "servir", llevando implícito en su sentido que es una actividad cooperativa que tiene el propósito de servir". (2) Se considera una ciencia social que tiene como fin último el satisfacer las múltiples necesidades por medio de un esfuerzo conjunto; es por ello que esta ciencia se encamina en términos humanos, ya que el hombre no solamente será el medio, sino es el fin último de la administración.

La Administración y la Sociología tienen una estrecha relación, por lo que la primera basa sus actividades en el campo social, encaminándola a satisfacer las necesidades y adecuándose a los nuevos cambios que se van dando dentro de la sociedad.

El Derecho Administrativo, es definido por el Doctor Miguel Acosta Romero, desde un sentido amplio como "... el conjunto de normas del derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.." (3) Siendo necesario tomar en cuenta que un elemento esencial del Derecho Administrativo son los servicios públicos que se prestan, entre ellos la educación, tema esencial de este trabajo, siendo éste prestado por el Estado encaminado a satisfacer nece

-
1. Citado por SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 8a. edición, México 1977, pág. 134.
 2. JIMENEZ CASTRO WILBURG. Introducción al estudio de la Teoría Administrativa, Editorial Fondo de Cultura Económica, 4a. edición, México -- 1982, pág. 23.
 3. ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 5a. edición, México 1983, pág. 9.

sidades intelectuales dentro de la sociedad.

Es por ello que existen autores, mencionados en el libro de Andrés—Serra Rojas, que consideran a los servicios públicos como aspecto esencial del Derecho Administrativo, dentro de ellos tenemos a León Duguit que dice: "... el derecho administrativo es el conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos." Louis Rolland "... afirma que el derecho administrativo es el conjunto de reglas relativas a la organización y al funcionamiento de los servicios públicos y a las relaciones de éstos con los particulares." Gastón Jíze, "Define al derecho administrativo como el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos." (4)

Estos criterios fueron establecidos por doctrinarios tradicionalistas franceses, país donde tuvo su origen la noción de servicio público en el año de 1790. La idea de servicio público para estos estudiosos fue diferente a la actual, puesto que fue utilizada para prohibir a los Tribunales Judiciales el conocimiento de litigios administrativos.

Actualmente tiene un concepto diferente. "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro—, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, —sujeta a un régimen especial de derecho público." (5) Los servicios públicos son creados y organizados por el Estado, aunque a veces puede ser indirectamente, cuando el Estado otorga concesiones a los particulares y su finalidad es satisfacer necesidades, ya sean de carácter material, económicas, de seguridad o bien culturales.

Los servicios públicos, como su nombre lo indica se encuentran catalogados dentro del Derecho Público, ya que existen normas que regulan el funcionamiento y organización del Estado así como sus relaciones con los particulares pero con un carácter de autoridad y soberanía.

De acuerdo a la definición de servicio público dada anteriormente podemos notar la diferencia que existe entre la administración pública y la administración privada, entre las que encontramos:

- a) La administración pública tiene como finalidad el interés público y la administración privada es de interés personal o de un pequeño grupo.
- b) La administración pública tiene un fin social que a diferencia de la privada es un fin pecuniario o lucrativo.

4. SERRA ROJAS ANDRES, ob. cit. pág. 136.

5. Ibid. pág. 102.

- c) La administración pública está representada por una autoridad Política Suprema, en cambio la administración privada carece de ella.
- d) La responsabilidad de la administración pública es frente a un pueblo y la privada es ante una persona o un pequeño grupo.

Para poder hablar de Derecho Administrativo es necesario saber que se entiende por Estado, siendo toda aquella "... organización política - soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas." (6)

De acuerdo a la forma de organización del Estado Mexicano encontramos varias formas de competencia que son: la federal central, las entidades federativas y las del municipio.

El Gobierno Federal está dividido de acuerdo al artículo 49 constitucional por tres poderes que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo se encuentra integrado por el Congreso de la Unión formado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, encargado de emitir las leyes. El Poder Ejecutivo que de acuerdo al artículo 80 se encuentra representado por el Presidente de la República, encargado de fijar la política general del Estado y la ejecución de las leyes, para realizar sus funciones es auxiliado por las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, por la Procuraduría General de la República, por el Gobernador del Distrito Federal, así como por los organismos descentralizados, empresas de Estado y Fideicomisos públicos.

Con respecto al Poder Judicial Federal se encuentra formado por: - La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y Jurado Popular Federal; siendo el encargado de declarar el derecho en las controversias planteadas.

Los actos que llevan a cabo los organismos del Estado, siendo cualquier de los tres poderes que integran el Gobierno, es conocida como función pública; la cual debe ser realizada por personas o sujetos que tienen capacidad o competencia reconocida por el Estado para realizar una actividad administrativa permanente, conocidos como servidores o funcionarios públicos.

6. ACOSTA ROMERO MIGUEL, ob. cit. pág. 38

El Poder Ejecutivo Federal es al que se le atribuye principalmente la realización de las actividades destinadas a la administración pública.

"Para darnos cuenta de la enorme significación del órgano administrativo, debemos informar que sólo un pequeño porcentaje, no mayor del cinco por ciento de la actividad total del Estado, corresponde a los otros Poderes y casi la totalidad de esa labor a la función de gobierno y administración." (7)

Debido a que no debemos olvidar que desde un punto de vista material el Poder Ejecutivo puede tener atribuciones que le corresponden a otros Poderes. Sin embargo, al dar el concepto de Administración Pública, el Profesor Miguel Acosta Romero es más limitativo ya que le atribuye las actividades administrativas únicamente al Poder Ejecutivo, excluyendo al Legislativo y al Judicial, ya que lo analiza desde un punto de vista formal. (8)

De acuerdo a la forma de organización del Estado Federal Mexicano la Administración Pública se divide entre: la administración pública federal, la administración de las entidades federativas y la administración de los municipios. La forma de constituirse de cada una de ellas se encuentran representadas en el libro del Doctor Miguel Acosta Romero de la siguiente forma:

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRAL

- a) Presidente de la República
- b) Secretarios de Estado
- c) Departamentos Administrativos
- d) Procuraduría General de la República.

ADMINISTRACION PUBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

- a) Gobernador
- b) Secretario General de Gobierno
- c) Tesorero Local
- d) Procuraduría De Justicia Local
- e) Oficialía Mayor
- f) Diversas dependencias.

7. SERRA ROJAS ANDRES, ob. cit. pág. 83
8. Véase ACOSTA ROMERO MIGUEL, ob. cit. pág. 63

LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LOS MUNICIPIOS

- a) Presidente Municipal
- b) Regidores
- c) Tesorero Municipal
- d) Diversas Dependencias

A su vez cada una de ellas cuenta también con organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Se realizará un breve análisis de cada uno de estos integrantes.

a) Con respecto al Presidente de la República, los artículos constitucionales que regulan al Poder Ejecutivo son del 80 al 92, en los cuales encontramos establecido que será electo de forma directa por el pueblo, su cargo durará seis años y no podrá ser reelegido. El Presidente de la República tiene un carácter político como administrativo ya que "...es el órgano más elevado en la jerarquía administrativa, al mismo tiempo que, desde el punto de vista político es el órgano más representativo del Estado."(9)

Debido a lo amplio de las actividades administrativas, que no podría desarrollar en forma personal el Presidente se crean unidades de asesoría de apoyo técnico y de coordinación, dependientes directamente de él, conforme al artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

b) En cuanto a las Secretarías de Estado son creadas para el despacho de actividades administrativas encomendadas al Presidente de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2º de la LOAPF, al frente de las cuales se encuentran los titulares llamados Secretarios de Estado, siendo los auxiliares más inmediatos del Ejecutivo, y que además son nombrados y removidos libremente por éste, de conformidad a lo establecido en el artículo 89 fracción II de la Constitución.

Los Secretarios de Estado tienen un doble carácter tanto administrativo como político. Con respecto a este último es porque para poder ser Secretario de Estado es necesario que llenen una serie de requisitos establecidos en el artículo 91 Constitucional; al igual que deben rendir informe anual al Congreso de la Unión sobre el estado que guardan sus ramas (artículo 93); y porque de acuerdo al artículo 92 de la misma, el Secretario de Estado debe firmar todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, de los asuntos que le correspondan, para poder ser obedecidos, llamado esto refrendo o facultad de ejercicio de decretos. Se dice que tiene un carácter administrativo ya que puede asumir bajo su responsabilidad un servicio público, como es el caso del Secretario de Educación Pública; al igual que adquiere el cargo de la adminis-

tración del personal, así como la de los bienes muebles e inmuebles destinados a esa secretaría.

De acuerdo con el artículo 26 de la LOAPF, se establece que para — realizar las actividades administrativas el Presidente cuenta con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de la Defensa Nacional.
Secretaría de Marina.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Programación y Presupuesto.
Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
Secretaría de Pesca.
Departamento del Distrito Federal.

Es necesario hacer incapié y analizar las funciones que tiene la Secretaría de Educación Pública (SEP), encomendadas en el artículo 38 de — la ley citada anteriormente, ya que es la relacionada con este trabajo.

"Art. 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 para adultos.

d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de -- Agricultura y Recursos Hidráulicos.

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 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 imita la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal;

XII. Organizar, control 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 estudio 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. Proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos, las ruinas prehispánicas y coloniales, y los lugares históricos o de interés por su belleza natural;

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 desempeña la Confederación Deportiva y mantener la Escuela de Educación Física;

XXV. Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven su idioma y costumbres originales;

XXVI. Promover y gestionar ante las autoridades federales y las de los Estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural originaria o autóctona.

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, centros de estudios, 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

XXXI. Los demás que fijen expresamente las leyes y reglamentos."

(10)

c) A lo que se refiere a los Departamentos Administrativos, es necesario mencionar que han existido diversos puntos de vista con respecto a su denominación. La Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les llama Departamentos Administrativos, pero con el inconveniente de que a su vez "... la legislación administrativa mexicana conoce así de ciertos órganos inferiores dependientes unas veces de Direcciones y otras funcionando en forma unitaria, pero dentro del régimen centralizado." (11) Pudiendo existir cierta confusión por lo que optaremos por nombrarlos como Departamentos de Estado, estando en la misma jerarquía de las Secretarías de Estado, tal y como se establece en el artículo 10 de la LOAPP.

En el libro del Profesor Gabino Fraga, se transcribe el dictamen presentado por la 2ª Comisión de Constitución en el Congreso Constituyente de 1917, donde se estableció que existían dos grupos de órganos: los político-administrativos y los puramente administrativos. "Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán "departamentos administrativos", cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen la obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exige constitucionalmente cualidades de terminadas para poder ser nombrados;..." (12)

Con el párrafo anterior podemos notar las diferencias que pueden existir entre las Secretarías de Estado y los Departamentos de Estado, tomando como base que los dos son organismos administrativos centralizados que dependen directamente del Presidente de la República, pero las Secretarías de Estado tienen funciones políticas y administrativas, en tanto que los Departamentos de Estado son solamente administrativas. El Jefe de Departamento esta obligado a cumplir directamente las órdenes del Presidente sin que necesite refrendar; a lo que respecta a la competencia ante el Congreso de la Unión, con las reformas del artículo 93 Constitucional realizada el 31 de enero de 1974, se ordena tanto a los Secretarios de Estado como a los Jefes de los Departamentos Administrativos informar sobre el estado que guardan los asuntos que les correspondan. Esta es una de las razones, entre otras, por las que el Profesor Miguel Acosta Romero sostiene que las atribuciones del Jefe de Departamento son también políticas.

11. SERRA ROJAS ANDRES, ob. cit. pág. 547

12. FRAGA GABINO. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 24a. edición, México 1985, pág. 324.

De acuerdo al artículo 26 de la LOAPF, mencionado anteriormente, observamos que únicamente existe un Departamento de Estado, siendo el Departamento del Distrito Federal, que tiene como principal obligación el atender todos los asuntos relacionados con el Gobierno del Distrito Federal, en los términos de su propia ley orgánica (artículo 44 de la LOAPF); al igual a este Departamento no se le puede considerar como Secretaría de Estado, ya que se encarga de todos los asuntos relacionados de la administración del Distrito Federal, prestando una gran diversidad de servicios públicos.

El funcionario que tiene a su cargo esta entidad es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual, antes de las reformas a la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1970 recibía diversos nombres como: Gobernador, Primera Autoridad Administrativa, Presidente Municipal o Regente del Distrito Federal. El Jefe del Departamento del Distrito Federal es nombrado por el Presidente de la República, tiene la obligación de rendir un informe anual al Congreso de la Unión y refrenda los actos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal.

d) Con respecto a la Procuraduría General de la República existe cierta diferencia de opiniones en cuanto a que si pertenece al Poder Judicial o al Poder Ejecutivo, pero siguiendo con el criterio del Dr. Miguel-Acosta Romero será colocado dentro de la Administración Pública Central, de conformidad a lo establecido en los artículos 1º párrafo segundo y artículo 4º de la LOAPF, teniendo como principal función el servir como consejero jurídico del Gobierno Federal, así como todas aquellas establecidas para el Ministerio Público.

El funcionario que está a cargo de la Procuraduría General de la República es el Procurador General, el cual es nombrado y removido por el Presidente de la República, teniendo funciones políticas, jurídicas y administrativas (artículo 4º de la LOAPF).

"Las funciones que realiza el Procurador y la Procuraduría, son administrativas, aún incluyendo la del Ministerio Público Federal, ya que es Consejero Jurídico del Gobierno, representa a la sociedad, representa a la Federación en los juicios en que ésta es parte, tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, hace del conocimiento del Ejecutivo las leyes que resultan violatorias de la Constitución, proponiendo las iniciativas de reforma necesarias para hacerlas acordes a la Ley Fundamental, emite opinión sobre la constitucionalidad de proyectos que le somete el Ejecutivo, dictamina en los negocios en que el Poder Ejecutivo le ordene, representa a la Federación en los asuntos en que intervengan diplomáticos o cónsules y en los conflictos entre las entidades federativas y la Federación, interviene también en los casos de extradición y señala a la Suprema Corte de Justicia de la Nación las contradicciones en sus tesis jurisprudenciales, funciones todas ellas administrativas, pues ninguna de ellas consiste en expedir leyes, ni en dictar sentencias; por lo que es de considerar, que el Procurador depende directamente del Presidente de -

la República y cumple sus órdenes en su esfera de competencia en todos — los aspectos antes citados que están previstos en la Ley de la Procuraduría General de la República." (13)

La administración Pública Estatal esta representada:

a) En primera instancia por el Gobernador, titular del Poder Ejecutivo Local, considerado como un funcionario político y administrativo. — Es político ya que debe llenar ciertos requisitos establecidos en la Constitución Federal como son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo del Estado por el cual se esta eligiendo o tener residencia efectiva de — no menos de cinco años inmediatamente al día de la elección (artículo — 115 fracción VIII inciso B párrafo segundo), así como también llenar los requisitos que se establezcan en cada Constitución Local con respecto a — edad, honorabilidad, impedimentos, etcétera.

En el mismo artículo de la Constitución Federal se estipula que los gobernadores no pueden durar más de seis años en su cargo, su elección es por voto directo, no podrán ser reelectos y están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales (artículo 120), debiendo tomar en — cuenta que tiene relaciones con los otros poderes de la entidad, con los poderes federales y con los organismos de la administración central.

Tiene carácter administrativo, ya que el Gobernador es el encargado de la administración general del Estado, designando libremente a los funcionarios y empleados de la administración, al igual que a los integrantes del Poder Judicial y al Procurador General de Justicia del Estado.

b) La Secretaría General de Gobierno, que está a cargo de un funcionario político-administrativo , que es el Secretario General, que es — nombrado por el gobernador y debe reunir los requisitos que establezca la Constitución Local; teniendo la facultad de refrendo y suplir al Gobernador en sus ausencias.

Esta dependencia es el órgano intermedio entre el Gobernador y las — demás dependencias de la administración pública ya que deberán acordar — todos los asuntos con el Secretario General, por lo que este funcionario — despacha en todos los ramos de la administración.

c) La Tesorería General del Estado tiene como principales funciones — la recaudación de los ingresos del Estado, preparación y manejo del presupuesto de egresos, la administración de los bienes del Estado, así como, — las relaciones que existen entre los causantes y los acreedores del Estado. El titular es el Tesorero General de Estado, que es nombrado y removido libremente por el Gobernador; para el desempeño de sus funciones es auxiliado por un subtesorero y se integra su organización con varias direcciones, departamentos y oficinas.

d) El Procurador General de Justicia del Estado es el titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado, nombrado por el Gobernador, de acuerdo a los requisitos que se establezcan en la Constitución Local; es auxiliado en sus funciones por un subprocurador, varios directores, Jefes de Departamentos y oficinas del Ministerio Público. Su función consiste en perseguir los delitos del fuero común, instruir la averiguación previa, consignar al presunto responsable o consignar los hechos ante el Juez Penal correspondiente y además vigilar los procesos e intervenir en los conflictos en que el Estado sea parte.

e) La Oficialía Mayor, con funciones administrativas principalmente, tiene a su cargo las relaciones con los empleados y funcionarios de la administración.

f) Dentro de las diversas dependencias encontramos las unidades administrativas como son: direcciones, departamentos y oficinas, por ejemplo las Direcciones de Gobernación, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Industria y Comercio, de Estadística, de Agricultura, de Trabajo y Previsión Social, de Educación Pública, de Asistencia Pública, etcétera.

Con respecto al análisis de la administración municipal lo basaremos en el artículo 115 Constitucional en donde se establece que el Ayuntamiento es el encargado de administrar al Municipio, el cual es considerado como una estructura político-administrativa existente dentro de las entidades federativas, sin existir autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

"Como característica del municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la administración federal como de la administración local, ... — pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el municipio y la administración central, federal, ni con el gobierno del Estado." (14)

Los integrantes de la administración municipal, presidente municipal, regidores y síndicos son electos popularmente por elección directa, y no pueden ser reelectos para el período inmediato.

a) El Presidente Municipal es considerado como el titular de la administración pública municipal y tiene la función de dirigir y supervisar — el desarrollo de las dependencias de la Presidencia Municipal, debe publicar las normas y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento, al igual que hacerlas cumplir, puede convocar a sesiones extraordinarias a los inte—

grantes del Ayuntamiento, vigila la recaudación de la Hacienda Municipal, colabora con los demás Municipios en general, por medio de él se cumplen las determinaciones del Ayuntamiento.

b) En cuanto a los Regidores son auxiliares del Presidente Municipal en el desempeño de sus funciones. Cada uno de los Regidores desempeñan diversas funciones:

PRIMER REGIDOR: Suple al Presidente Municipal en su ausencia y tiene a su cargo el Departamento de Licencias de Construcción, el de Supervisor de Obras de Diseño, Planificación, Ingeniería de Tránsito y el de Aguas y Saneamiento.

SEGUNDO REGIDOR: Vigila el Departamento de Gobierno, el de Servicios Sociales, Colonias Populares, Registro Civil de Reglamentos y Espectáculos, de Reclusorios, el Departamento Calificador de Infracciones, de Licencias y Reglamentos de Espectáculos, el Departamento Técnico Jurídico y el de Turismo.

TERCER REGIDOR: Vigilará los Departamentos de Mercados, Servicios Urbanos, Supervisión y Quejas, Limpia, de Vía Pública, de Parques, Jardines y Fuentes y el de Policía.

c) El Tesorero Municipal es el que esta encargado del Departamento de Compras y la Caja de la Tesorería.

En el artículo 115 Constitucional, encontramos establecida la libertad que tiene el Municipio para administrar su hacienda, que se formará de las contribuciones que decreten las Legislaturas de los Estados, siendo éstas siempre las suficientes para atender las necesidades municipales. Se establece, de igual manera, que el Municipio tiene personalidad jurídica propia.

De acuerdo con lo anterior el titular de la Administración Pública Municipal será el Presidente Municipal, auxiliado por los Regidores, Tesorero Municipal y diversas unidades administrativas que se establezcan para desarrollar su función, así como organismos descentralizados, empresas de participación municipal y fideicomisos.

En el Municipio se encuentra muy difícil determinar la competencia administrativa de los servicios públicos, pudiéndose éstos municipalizar, que consiste en que el Municipio se haga cargo legalmente de proporcionar los servicios públicos, realizándose de acuerdo a la Constitución Local de cada Estado, que es donde se establece cuáles serán los servicios públicos que estarán en manos del Municipio.

3.1.1 FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Las formas de organización administrativa son las que se establecen en base a la forma en que se coordinan los elementos que forman la administración para el ejercicio de sus funciones.

En la exposición realizada por Domínguez Alcahud y Monge mencionó-
que: "De ahí como dice el profesor Vallina: una de las cuestiones de ma-
yor actualidad en la organización de la administración pública es encon-
trar el justo criterio de distribución de las competencias que le son pro-
pias entre los distintos entes y órganos que la integran." (15)

La organización administrativa es definida como "...la forma o modo-
en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que
dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de rela-
ciones de jerarquía y dependencias, para lograr una unidad de acción, de-
dirección y de ejecución, en las actividades de la propia administración-
, encaminada a la consecución de los fines del Estado." (16)

El Doctor Miguel Acosta Romero establece como cuatro las formas de -
organización administrativa: centralización, desconcentración, descentra-
lización y sociedades mercantiles y empresas de Estado; considerando que-
esta clasificación no es errónea, sino más detallada y subdividida que la
realizada por la mayoría de los tratadistas, donde coinciden en estable-
cer principalmente como dos las formas de organización que son: la centra-
lización y la descentralización.

3.1.1.1 CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Con respecto a la centralización existen muchas definiciones pero en
todas ellas se coincide en las principales características.

"Por centralización se entiende la concentración de autoridad en un-
nivel o ámbito jurídico particular, con el fin de reunir en una sola per-
sona o cargo el poder de tomar las decisiones más importantes." (17)

"La centralización de la Administración Pública Federal organiza los
órganos que auxilian al Presidente de la República bajo una relación de -
absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resol-
ver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos. La-
administración centralizada es como una pirámide en la que el Presidente-
de la República ocupa el vértice y, de allí hacia abajo, los distintos --
planos o niveles van siendo ocupados por los Secretarios, Subsecretarios,
Oficiales Mayores, etc." (18)

-
15. Citado por DOMINGUEZ ALCAHUD Y MONGE JESUALDO. Desconcentración, Des-
centralización y División Territorial, Editorial Instituto Nacional -
de Administración Pública, serie praxis, número 32, 1a. edición, Mé-
xico 1982, pág. 8.
 16. ACOSTA ROEMRO MIGUEL, ob. cit. pág. 87
 17. JIMENEZ CASTRO WILBURG, ob. cit. pág. 190
 18. FAYA VIESCA JACINTO. Administración Pública Federal, Editorial Porrúa,
S.A., 1a. edición, México 1979, pág. 46

De estas definiciones podemos observar que las autoridades superiores tienen poder jurídico, administrativo y técnico, ya que es necesario que impongan ciertas determinaciones, que al no ser cumplidas, puedan hacer uso de la fuerza pública.

Dentro de la LOAPF, en el artículo 1º, encontramos estipula la forma en que se encuentra integrada la administración pública: la Centralizada y la Paraestatal. La forma Centralizada formada por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. La administración pública Paraestatal integrada por organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, pudiendo el Poder Ejecutivo de la Unión auxiliarse de estas entidades de acuerdo al artículo 3º de la misma ley.

En la centralización existe un orden de jerarquía, en donde el nivel más alto esta representado por el Presidente de la República, el cual coordina las facultades legales, teniendo a su cargo órganos subordinados destinados a satisfacer necesidades sobre las cuales puede ejercer ciertas facultades o poderes entre los que encontramos:

a) Poder de Nombramiento: consistente en que el Presidente de la República es el que tiene la facultad de designar a los titulares de los órganos subordinados.

b) Poder de Mando: Por el cual las autoridades superiores dan órdenes e instrucciones a los órganos inferiores.

c) Poder de Vigilancia: El cual se realiza con la supervisión del trabajo de los subordinados.

d) Poder Disciplinario: Que se lleva a cabo tomando ciertas medidas en contra de las indisciplinas y la falta de cumplimiento en las obligaciones, pudiendo ser de carácter civil, penal o administrativo.

e) Poder de Revisión: Consistente en la aprobación previa a los actos de los inferiores.

f) Poder para resolver conflictos de competencia: Resuelve los problemas de competencia que se presentan entre las Secretarías, ya sea porque se atribuya a alguna cierta facultad y otra la reclame o bien porque ninguno se considere competente para actuar, siendo el Presidente de la República quien resuelva el conflicto por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Dentro del régimen de la centralización administrativa encontramos otra figura conocida como la desconcentración administrativa, establecida

en los artículos 16 y 17 de la LOAPF. La desconcentración tuvo su origen en la excesiva centralización que se tenía en algunas partes de la República, especialmente en el Distrito Federal, ya que es ahí donde se realizan la mayoría de las actividades comerciales, industriales y culturales; lográndose con la desconcentración la prestación de servicios públicos de forma más ágil y fácil.

"Podemos definir la desconcentración como aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma." (19)

Por tanto se dice que la desconcentración tiene su origen en el momento en que un órgano superior confiere ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir dentro de una esfera de competencia exclusiva, pero estando sujeto siempre al poder central, por lo que se afirma que carece de autonomía orgánica y de autonomía financiera independiente. El Doctor Miguel Acosta Romero establece como principales características de dichos órganos las siguientes:

1ª.- Estos organismos son creados por medio de un acto legislativo, otorgándoles determinadas facultades de decisión.

2ª.- Siempre dependen del poder central, es por ello que nunca podrán ser órganos superiores.

3ª.- Tienen facultades que derivan del órgano superior, siendo limitadas ya que requiere de aprobación del órgano superior en las decisiones importantes (conocido como autonomía técnica).

4ª.- Por lo general, no tienen patrimonio propio, ya que es el mismo de la Federación.

5ª.- Se dice que no tienen personalidad jurídica.

6ª.- Su competencia deriva de la administración central.

Dentro de las ventajas de la desconcentración establecidas por Jesualdo Domínguez Alcahud y Monge encontramos las siguientes: "en primer lugar, acerca la administración a los administrados, lo cual aumenta la eficacia de la gestión administrativa. En segundo lugar, los asuntos son resueltos por el órgano que los conoce y los ha estudiado evitando que los órganos superiores hayan de resolver cuestiones en

las que han intervenido de modo directo careciendo en consecuencia de los suficientes elementos de juicio para decidir con acierto: En tercer lugar, al no tener que centralizarse todos los asuntos en los órganos superiores, la acción de la administración se hace más rápida, más ágil y más flexible y, por último, se acentúa el sentido de responsabilidad e iniciativa de los funcionarios al reservarles la alta dirección de determinados asuntos." (20)

Sin embargo, también hay inconvenientes como son: "en primer lugar, los órganos periféricos al resolver pueden carecer de la necesaria objetividad tendiendo al favoritismo al dejarse influir por las circunstancias del caso. En segundo lugar, determinados asuntos del mismo género son resueltos por órganos distintos cuando podrían ser resueltos por un mismo órgano: con el consiguiente ahorro de gastos de personal. Por último, los órganos periféricos pueden mostrar falta de uniformidad de criterio al resolver." (21)

Podemos concluir diciendo que es importante que cuando los administradores realicen cambios en la administración pública, para evitar que el país sufra desequilibrios en lo político y social, se deba de tomar en cuenta la estructura geográfica de cada estado, la idiosincrasia y costumbres de la sociedad, así como también su situación económica, tomando en cuenta la opinión de los Municipios, ya que son ellos los que conocen mejor las necesidades existentes.

3.1.1.2 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Dentro de la LOAPF la descentralización se encuentra comprendida dentro de la Administración Pública Paraestatal, es decir, que tiene régimen jurídico distinto al de los órganos centralizados, sin que por ello escapen de su control y vigilancia.

Al utilizar la palabra descentralización no se esta refiriendo a una completa separación con respecto al poder central, sino que es ajenar o atenuar la jerarquía administrativa. La descentralización tiene su origen en la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de agilizar la resolución de los problemas locales, donde las autoridades administrativas van a ser elegidos por los individuos que están más interesados. Es por esto, que la finalidad que tienen estos organismos es la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

20. Ibid. pág. 12

21. Ibid. págs. 12 y 13.

"Descentralización para el Derecho Administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos para el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios y responsables de una actividad específica de interés público." (22)

En el libro de Derecho Administrativo de Andrés Serra Rojas se define a la descentralización como "la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa." (23)

Dentro de las características que encontramos en la descentralización son las siguientes: realizan actividades que le competen al Estado o que son de interés general y es por ello que se les dota de personalidad jurídica, patrimonio propio y de un régimen jurídico propio.

Andrés Serra Rojas menciona dos modalidades que puede adoptar la descentralización: por región o territorio y por técnica o por servicio.

La descentralización por territorio se considera de acuerdo a una región geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales, en México sería a un nivel municipal, establecido en el artículo 115 Constitucional, ya que es la base de la división territorial de los Estados, estableciéndose que los servicios públicos que preste el Municipio será de acuerdo al régimen legal de los Estados.

La descentralización técnica o por servicio es en aquella que se realizan fines estatales específicos pero no tienen el carácter de autoridad, es decir "se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos." (24)

De acuerdo al criterio sostenido por dicho profesor, la descentralización por región es una forma mixta de descentralización política

22. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1a. edición, tomo III, México 1985, pág. 240.

23. SERRA ROJAS ANDRES, ob. cit. pág. 470.

24. Ibid. pág. 597.

ca y administrativa, siendo por eso que afirma que en la organización administrativa mexicana solo existe la descentralización por servicio.

El profesor Gabino Fraga menciona en su libro de Derecho Administrativo otro tipo de descentralización, que es por colaboración, la cual consiste en imponer o autorizar a organizaciones privadas su colaboración en el ejercicio de la función administrativa, que se origina cuando al Estado se le presentan problemas para cuya resolución se requiere de una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos o empleados administrativos y así se evita que aumente el presupuesto de la administración. Un ejemplo de este tipo de descentralización es la que ejercen los establecimientos particulares de enseñanza primaria, secundaria y normal, reconocidos por el Gobierno, ya que uno de los requisitos esenciales de este tipo de descentralización es la autorización del Poder Público.

Es necesario mencionar que de acuerdo a las características dadas de la descentralización el poder central y los órganos descentralizados no guardan ninguna relación entre ellas más que las facultades estrictas de control y vigilancia, necesarias para mantener la orientación política y económica de los elementos del Estado.

El Doctor Miguel Acosta Romero elaboró un cuadro para poder diferenciar más fácilmente la descentralización de la desconcentración:

"DESCONCENTRACION	DESCENTRALIZACION
1. Organó inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia.	1. Organó que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
2. Puede contar o no con personalidad jurídica.	2. Tiene invariablemente personalidad jurídica.
3. Puede contar o no con patrimonio propio.	3. Siempre tiene patrimonio propio.
4. Posee facultades limitadas.	4. Posee facultades más autónomas." (25)

Para que el Estado pueda lograr la satisfacción de la demanda de los servicios públicos y que la acción estatal sea efectiva, sólo puede alcanzarse a través de la descentralización administrativa, mediante una adecuada cesión de competencias locales y municipales, reservándose al Estado aquellas que por su naturaleza hayan de ser consideradas como irrenunciables, siendo así que la administración pública es un instrumento clave para la evolución, tanto administrativa como política, económica y cultural de la Nación.

Antes de continuar con la descentralización educativa, terminaremos con el análisis de los organismos que componen la administración pública paraestatal. De acuerdo con el artículo 3º de la LOAPF, después de los organismos descentralizados se enumera a las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y por último se encuentran los fideicomisos.

Las empresas de participación estatal se pueden definir "como aquellas empresas privadas en las cuales el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar a una empresa." (26)

En los artículos 46, 47 y 48 de la Ley anteriormente citada, hace la distinción entre las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria. Las primeras se caracterizan porque aportan o son propietarios del 50% o más del capital social el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, una o más empresas de participación estatal mayoritaria, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o más instituciones nacionales de seguros o de fianzas o por uno o más fideicomisos; otra característica es que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie espacial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; y por último que el Gobierno Federal sea el que nombre a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar el presidente, al director, al gerente, o pueda vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas. Las empresas de participación estatal minoritaria, son las sociedades en las que uno o más órganos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria, consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

26. SERRA ROJAS ANDRES, ob. cit. pág. 688.

Al analizar la estructura jurídica de las instituciones u organismos nacionales de crédito y fianzas se puede apreciar que no existe diferencia con las llamadas empresas de participación estatal, "...encontramos que todas son sociedades anónimas en las que el Estado es socio mayoritario o interviene directamente en la administración, de donde no se encuentra cuál pueda ser la base para establecer esa diferencia, ya que no existe, y desde un punto de vista genérico esas instituciones nacionales son empresas de participación estatal..." (27)

Con lo que respecta al fideicomiso público el Doctor Acosta Romero lo define como "El fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público." (28)

De acuerdo con el artículo 49 de la LOAPF, la Secretaría de Programación y Presupuesto representa como fideicomitente único a la Administración Pública Central. Los fines de este tipo de fideicomiso serán de interés pública, para satisfacer mejor las necesidades colectivas y obtener mejores rendimientos de los elementos de la Administración Pública.

Para la constitución de los fideicomisos públicos se requiere de la autorización del Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, donde se establecerán los objetivos y características de éste.

Existe una Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; la cual no será analizada, ya que en su artículo 1º exceptúa del control y vigilancia a las instituciones docentes y culturales, materia de este trabajo.

"El sector educativo de la administración pública federal comprende:

"EL SECTOR CENTRAL: escuelas primarias y secundarias, Escuela Normal Superior de México (ENSM), Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Institutos Tecnológicos, Consejo Nacional técnico de la Educación (CNTE), etcétera.

27. ACOSTA ROMERO MIGUEL, ob. cit. pág. 258.

28. Ibid. pág. 272.

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS: Colegio de Bachilleres, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), etcétera.

"FIDEICOMISOS: Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso para la Investigación y Educación Forestal, Fondo Nacional para el Fomento de Artesanías, etcétera.

"ORGANISMOS PUBLICOS; LIBRES O AUTONOMOS: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma de México (UAM), Consejo de Programas Culturales, El Colegio Nacional, etcétera.

"ASOCIACIONES CIVILES: El Colegio de México, Confederación Deportiva Mexicana, El Colegio de Michoacán, etcétera.

"ORGANISMOS INTERNACIONALES: Centro Regional de Educación de Adultos y Alfabetización Funcional para América Latina, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), etcétera. (29)

Para diferenciar la descentralización de la desconcentración, hay que hacerlo desde el punto de vista de la legislación mexicana y desde el punto de la doctrina ya que no coinciden, puesto que en la legislación frecuentemente utilizamos el término de descentralización y su contenido no corresponde al concepto doctrinal.

3.2 IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA.

Es necesario mencionar que la educación ha sido objeto de regulación del Derecho Administrativo en México desde la Consumación de la Independencia.

Uno de los cambios más trascendentales del sistema educativo es la descentralización técnico-administrativa originada por "La urgente necesidad de que el sistema educativo nacional respondiera a las exigencias de un fuerte crecimiento demográfico y a un acelerado desarrollo socio-económico del país, provocó una expansión progresiva de los servicios públicos a fin de satisfacer la creciente demanda educativa y proporcionar al mismo tiempo elementos culturales, profesionales, científicos y -

29. GAMEZ JIMENEZ LUIS Y BAHENA SALGADO URBANO. El Estado Mexicano, la Educación y el Sistema Educativo Nacional, Editorial Galpe, 1a. edición, México, 1985, pág. 140.

tecnológicos que requiere el desarrollo nacional." (30)

Por medio de la descentralización educativa, se trata de disminuir el centralismo, que en ocasiones se considera un obstáculo para el desarrollo económico, social y cultural de la Nación, tratándose de que los gobiernos estatales y municipales adquieran las facultades necesarias para lograr su fortalecimiento, tal y como se encuentra establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Es por ello que este proceso busca dar cumplimiento a la política social del Gobierno, devolviendo ciertas atribuciones a los Estados, como integrantes de la Federación, ya que el desarrollo de la Nación se encuentra concentrado en determinadas entidades de la República, que trae como consecuencia el desequilibrio territorial.

Como causas de la descentralización tenemos que la SEP no puede administrar desde el centro todos los servicios que tiene que prestar a la población, así como cubrir sus necesidades, ya que la organización, planeación y toma de decisiones estaba concentrada en el Distrito Federal.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo "se prevén medidas encaminadas a impulsar el desarrollo de las culturas étnicas, populares y regionales; mejorar la formación y superación profesional del magisterio; integrar más la educación con el sistema productivo; procurar la alfabetización del mayor número posible de mexicanos; combatir las causas de deserción y reprobación; avanzar hacia la educación de 10 grados para todos los mexicanos; mejorar la eficiencia y calidad de los servicios de educación básica y normal mediante la descentralización de los servicios e integrar al deporte y a la recreación al mayor número de mexicanos." (31)

Estos objetivos se lograrían si los Estados y Municipios adoptarían un papel activo con respecto a la educación; si se mejorarán los servicios y apoyo al magisterio y que éstos se formen en las entidades donde prestarán sus servicios para que guarden mayor relación y congruencia con las necesidades del medio; y también si se realizara una buena planeación para evitar duplicidades y carencias.

Los antecedentes que encontramos de la descentralización, son los proyectos y estudios realizados en 1972, con una reestructuración de la SEP orientada principalmente a la desconcentración en las funciones, las que se limitaban a la recepción y trámite de asuntos relacionadas con la

30. MONROY ALVARADO GERMAN SERGIO. Desconcentración Administrativa, Editorial Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, Colección Seminarios, Número 1, México, 1976, pág. 418.

31. GAMEZ JIMENEZ LUIS Y BAHENA SALGADO URBANO. ob. cit. págs. 177 y 178.

administración del personal, inventarios, estadísticas, registro escolar, acreditación y evaluación. Para el logro de este proyecto se crearon — las Unidades de Servicio Descentralizadas, las cuales comunicaban a los — órganos centrales con 30 sub-unidades que cubrían todo el territorio nacional.

La organización fue evolucionando, y de 1978 a 1982 se da otro paso en el sector educativo con la publicación del acuerdo publicado en el — Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 1978, por el cual se — establecieron las Delegaciones Generales de la SEP en cada Estado, las — cuales deberían coordinar la acción educativa en cada entidad y dar solu— ción a los problemas que surgieran en esa área, de acuerdo a sus caracte— rísticas particulares.

Las Delegaciones Generales tenían como facultades: mantener y coordinar las relaciones entre las autoridades federales, estatales y municipales, así como los representantes de otras dependencias y entidades de la Federación y organismos privados; coordinar las acciones de la Secretaría en la entidad; promover y dar congruencia a las actividades de los órganos de la Secretaría y de las entidades del sector educativo; plana— near las actividades de la Secretaría en el Estado; difundir la información sobre las funciones y actividades de la Secretaría; y las demás que se le delegarán.

El Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, expresó en 1983, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, la urgente necesidad que — existía de una descentralización.

"No es posible plantearse la democratización integral si en cada — una de las regiones del territorio nacional no se constituyen las bases — que la hagan posible en lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

"En nuestro país se requiere combatir simultáneamente todas las con— centraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográ— ficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar — social y de la población.

"La descentralización de la Vida Nacional no significa la fractura — de los niveles de gobierno, ni la renuncia a la articulación estatal nacional; constituye una exigencia revolucionaria de fortalecimiento nacio— nal." (32)

32. PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo, Editado por — la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1a. edición, México, — 1983, pág. 43.

Las acciones que se establecieron en el sector educativo, dentro de dicho Plan fueron: "La descentralización de la educación básica y normal constituye una línea de acción fundamental para mejorar su eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad. - De igual forma, la descentralización de los servicios culturales impulsará el desarrollo regional de estas actividades.

"La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos." (33)

Dentro de los objetivos que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo encontramos: fortalecer el federalismo y estimular el desarrollo regional, mejorar la eficiencia y calidad de la educación, facilitar la participación de la comunidad, lograr el desarrollo regional de las actividades culturales, eliminar desigualdades entre regiones y seres humanos, adecuar la oferta de personal docente a los requerimientos de la demanda, lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos materiales, redistribuir la carga financiera entre la Federación, Estados, Municipios y particulares.

La descentralización educativa tiene su fundamento jurídico en la Constitución Mexicana, la Ley Federal de Educación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, así como en los Acuerdos y Decretos.

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece: "Art. 22.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas." (34) Aplicándose también los artículos 26 y 38 de la misma ley, anotados al principio de este capítulo.

A lo que se refiere la Ley de Planeación, que entro en vigor el mes de enero de 1983, establece los principios básicos para llevar a cabo la planeación nacional por medio de las actividades de la administración pública, en el artículo 1º fracción V estipula que se buscará el fortalecimiento del pacto federal y del Municipio para lograr un desarrollo equilibrado en el país. En los artículos 28 y 32 se menciona la necesidad de la elaboración de planes y programas con la coordinación de los gobiernos de los Estados, que será propuesta a través de convenios. Estos convenios son para que los gobiernos de los Estados participen en la

33. Ibid. pág. 234

34. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ob. cit. págs. 12 y 13.

planeación nacional del desarrollo y que las acciones que deba realizar la Federación y los Estados sean planeados conjuntamente. (artículo 33).

"Artículo 37.- El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas; con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

"Artículo 38.- La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren; en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

"Artículo 39.- Los contratos o convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de Derecho Público.

"Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios serán resueltas por los tribunales federales." (35)

Dentro de la Ley de Planeación surge el Convenio Unico de Desarrollo como un instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero que tiene como objeto impulsar integralmente el desarrollo del país, realizando acciones y programas donde se establezca la planeación nacional del desarrollo, realizado con base en la descentralización nacional. Dicho convenio incluye un capítulo sobre la Descentralización de la Vida Nacional donde se estipula el compromiso entre los ejecutivos federales y estatales a tomar medidas jurídico-administrativas tendientes a la descentralización, con la intervención del Municipio; al igual que se comprometen a ejecutar todas las acciones y programas que de él se deriven, celebrar los acuerdos de coordinación que se juzguen convenientes y adoptar las resoluciones administrativas y jurídicas que se requieran en cada dependencia.

En relación a la educación, en la cláusula décima tercera, se establece: "A efecto de impulsar la ejecución de acciones y programas nacionales de carácter prioritario, el Ejecutivo Federal y el ejecutivo estatal se comprometen a establecer las bases, lineamientos y mecanismos que se requieran con el objeto de transferir al gobierno del estado y con la intervención de éste, a los Municipios, servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes, conservando el gobierno federal las funciones rectoras y de evaluación que se ejercerán a través de-

la dependencia coordinadora del sector." Y "en la cláusula trigésima-primerá, se establecen los compromisos que, en materia de educación, - observarán tanto el Ejecutivo Federal como el ejecutivo estatal, en los siguientes términos:

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y el ejecutivo del estado, con base en las disposiciones legales relativas, convienen en realizar de manera conjunta los programas establecidos para abatir el rezago y promover las oportunidades de educación, impulsar la capacitación en y para el trabajo, elevar el nivel cultural, fomentar el deporte, ofrecer oportunidades de recreación y, en general, llevar a cabo acciones en materias afines que tiendan a mejorar el bienestar de la población." (36)

En el marco de la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, la SEP estableció el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, 1984-1988 donde se establecen las actividades a seguir para lograr los objetivos establecidos dentro del sector educativo.

El Programa de Educación, Cultura, Recreación y Deporte, se encuentra dividido de la siguiente manera:

I. DIAGNOSTICO: En las funciones educativas participan los tres niveles de gobierno y los particulares, reconociendo la pérdida del contexto de localidad, municipio y estado, en las funciones educativas. Como objeto encontramos que se trata de elevar la calidad de la educación en todos los niveles, mejorando la formación de los docentes, planes y programas, métodos y técnicas de investigación.

II. IMAGEN-OBJETIVO: Dentro de la Administración Pública se espera que para el año 2000, se consolide la descentralización en el nivel básico, donde el Estado conservará su posición rectora, asegurando la vigilancia de las normas jurídicas y los contenidos del proceso educativo; lográndose que los Estados y Municipios asuman un papel activo en la educación. Se tratará de ampliar los servicios educativos a todos los mexicanos, dando prioridad a las zonas desfavorecidas.

III. OBJETIVOS DE LA REVOLUCION EDUCATIVA: Se plantean dos acciones complementarias para lograr los objetivos: la reordenación económica y el inicio de cambios en la estructura que eliminen desequilibrios planteando nuevas bases. Se trata de que la investigación científica y tecnológica sean acordes a los requerimientos del desarrollo nacional; pudiendo integrar el sistema educativo con la demanda del empleo, adecuando los modelos de la educación a las necesidades del sistema productivo.

36. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. La Descentralización Educativa. -- Avances de un Proyecto Nacional. Editorial Dirección General de Publicaciones de la SEP, 1a. edición, México 1986, págs. 58 y 59.

IV. LINEAMIENTOS DE ESTRATEGIA DE LA REVOLUCION EDUCATIVA: Trata de regionalizar y descentralizar la educación básica y normal; así como también la educación superior, la investigación y la cultura. Se busca mejorar los servicios y apoyos administrativos para el magisterio. Adaptar los programas y contenidos a las necesidades de cada entidad federativa, con la previa autorización de los órganos centrales de la SEP.

V. METAS SUSTANTIVAS: Se busca mejorar y ampliar los servicios en el área de educación física, deporte y recreación. Así como impulsar todos los programas e investigaciones que se realicen en estas ramas como la medicina del deporte.

VI. PROGRAMAS: Se debe tomar en cuenta que la descentralización es un proceso gradual y progresivo, debiéndose realizar un estudio previo en lo jurídico, laboral, pedagógico, administrativo y financiero, de cada entidad. El programa debe basarse en la colaboración y responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales para asegurar el respeto a la garantías y derechos del magisterio.

Se establece en este Programa la creación de los Consejos Estatales de Educación Pública y las Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública, para el año de 1985.

"El Programa Nacional, contempla 17 programas a través de los cuales se instrumenta la política educativa de la administración 1982-1988:

- "1. Coordinación de acciones del sector.
- "2. Planeación y programación educativa.
- "3. Educación básica.
- "4. Educación rural e indígena.
- "5. Educación inicial y especial.
- "6. Educación para adultos.
- "7. Formación, superación y actualización del magisterio.
- "8. Investigación aplicada y desarrollo experimental de educación.
- "9. Descentralización de los servicios educativos.
- "10. Reorientación del sistema de educación universitaria.
- "11. Impulso al sistema de educación tecnológica.
- "12. Vinculación de la investigación tecnológica y universitaria con las necesidades del país.
- "13. Preservación, impulso y difusión de la cultura.
- "14. Impulso a la educación física, el deporte y la recreación.
- "15. Ampliación y mejoramiento de la planta física.
- "16. Servicios de apoyo.
- "17. Administración de recursos del sector." (37)

Otro ordenamiento jurídico que otorga facultades para la descentralización educativa es el Reglamento Interior de la SEP, publicado en el Diario Oficial el 23 de febrero de 1982.

En el artículo 2º de dicho Reglamento se establece que la representación, trámite y resolución de los asuntos relacionados con su competencia, corresponde originalmente al Secretario de Estado, quien podrá delegar sus facultades en funcionarios o subalternos, sin perder por ello su ejercicio directo.

En los artículos 3º y 4º del mismo, se señalan las unidades administrativas con las que contará para el despacho de los asuntos, y son:

SUBSECRETARIAS: Cultura, Deporte, Educación Elemental, Educación e Investigación Tecnológicas, Educación Media, Educación Superior e Investigación Científica y Planeación Educativa.

OFICIALIA MAYOR.

AUDITORIA GENERAL.

COORDINACION GENERAL PARA LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA.

DIRECCIONES GENERALES: Apoyo Administrativo, Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio, Centros de Educación Física y Deporte, Ciencia y Tecnología del Mar, Culturas Populares, Derecho del Autor, Desarrollo del Deporte, Educación del Deporte, Educación Especial, Educación Física, Educación Indígena, Educación Inicial, Educación Media Superior, Educación Normal, Educación Preescolar, Educación Primaria, Educación Secundaria, Educación Secundaria Técnica, Educación Superior, Educación Tecnológica Agropecuaria, Educación Tecnológica Industrial, Evaluación, Enlace y Coordinación, Incorporación y Revalidación, Información Administrativa, Información y Relaciones Públicas, Institutos Tecnológicos, Investigación Científica y Superación Académica, Materiales Didácticos y Culturales, Organización y Métodos, Pagos, Personal, Planeación, Profesiones, Programación, Promoción Cultural, Publicaciones y Bibliotecas, Recursos Financieros, Recursos Materiales y Servicios, Relaciones Internacionales y Servicios Jurídicos.

UNIDADES: Centro de Procesamiento "Arturo Rosenblueth", Telesecundaria y Televisión Educativa y Cultural.

ORGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS: Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Instituto Politécnico Nacional y Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar.

CONSEJOS: Nacional Técnico de la Educación, Coordinador de Sistemas Abiertos de Educación Superior, Programas Culturales, Contenidos y Métodos Educativos, Sistema Nacional de Educación Tecnológica, Nacional Consultivo de Educación Normal y Nacional del Deporte.

COMISIONES: Interna de Administración y Programación y General de Becas.

De conformidad con el Decreto publicado el 8 de agosto de 1983, el Ejecutivo Federal faculta a la SEP para proponer a los gobernadores de los Estados, la celebración de Acuerdos de Coordinación, que se basarán en el Convenio Unico de Desarrollo, a fin de establecer un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada entidad federativa.

Dichos Comités se establecieron en los diversos Estados de la República, integrados de la siguiente manera:

COMITE CONSULTIVO PARA LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA.

PRESIDENTE: Gobernador del Estado.

SECRETARIO TECNICO: Representantes de la Secretaría de Educación Pública.

VOCALES: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Secretaría de Programación y Presupuesto.
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
Representante del área educativa de cada entidad.

Entre las funciones de este comité se encuentra la de recabar información sobre los servicios educativos en los niveles básico y normal, para que sirvan de órgano de consulta para los gobiernos estatales y federal. Estos Comités realizarán estudios para elaborar recomendaciones para la descentralización de acuerdo a las necesidades de cada entidad, y de conformidad a ellas se celebren los convenios entre el gobierno estatal y la SEP, transfiriéndose la administración de los recursos financieros y materiales del gobierno federal, asignados para la educación, respetando los derechos individuales y colectivos de los trabajadores de la educación. (artículo 1º del Decreto de Coordinación)

En el artículo 2º y 3º del mismo, se establece el cambio de denominación de las Delegaciones Generales, por Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, conservando las mismas funciones. Este cambio — dió como resultado una modificación en el Reglamento Interior de la SEP. Se crea también, la Coordinación General para la Descentralización Educativa, como auxiliar en el proceso de descentralización y realizando las funciones que correspondían a la Dirección General de Delegaciones, que desaparece.

Con base en el Decreto para la descentralización educativa, anteriormente señalado, se establecía como propósito fundamental realizar los estudios y recomendaciones para la transferencia de los servicios educativos a nivel preescolar, primaria, secundaria y normal que la Federación presta en la entidad.

En apoyo a las medidas descentralizadoras de los servicios educativos que el gobierno Federal se ha propuesto, el 20 de marzo de 1984, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que establece los lineamientos a los que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal y establece:

En el artículo 1º se toma como base de la descentralización a los lineamientos que establezca el Ejecutivo Federal, por conducto de la SEP y los Acuerdos de Coordinación conforme al Convenio Unico de Desarrollo, que se celebren con los gobiernos Estatales.

En el artículo 2º se establece la creación del Consejo Estatal de Educación Pública y la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública.

Las bases sobre las cuales debe apegarse la descentralización se establecen en el artículo 3º del mismo, y son: adecuarse al artículo 3º Constitucional y a la Ley Federal de Educación; la facultad para formular los planes y programas para toda la República continuará a cargo de la SEP; se mantenga el mismo régimen jurídico y administrativo en los servicios de educación básica y normal; los trabajadores de la educación conservarán su relación laboral con la SEP y sus derechos individuales y colectivos; y la Comisión Mixta de Cambios y la Comisión Mixta de Escalafón seguirán funcionando de acuerdo a las mismas disposiciones.

El artículo 4º faculta a los Consejos Estatales para establecer los procedimientos para la descentralización educativa y el desarrollo paralelo de los servicios federales y estatales de educación básica y normal, de conformidad al Acuerdo de Coordinación.

Los Consejos Estatales estarán presididos por el Gobernador del Estado e integrado por representantes de la SEP, SPP, de las áreas educativas del Estado y de las dependencias estatales financieras y de presupuestación.

La Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública se encargará de administrar, en forma conjunta, los servicios federales y estatales de educación, con sujeción a los planes y programas que establezca la SEP.

El artículo 7º estipula que en los Acuerdos de Coordinación se establecerán las bases para que la Federación ponga a disposición de los gobiernos de los Estados los recursos financieros y materiales destinados a la educación, quedando sujetos a las disposiciones legales y administrativas federales.

En los artículos transitorios se establece la desaparición de las Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar, así como la disolu-

ción de los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa, se expresa también, que en los Estados donde no se hubiera instalado el Comité Consultivo, la SEP propondrá a los gobiernos de dichas entidades federativas que se acojan a los lineamientos del decreto.

Los Acuerdos de Coordinación son los instrumentos donde se concretan todos los objetivos de los Decretos que hemos mencionado.

En estos Acuerdos se establecen los criterios, normas, modalidades y mecanismos para la prestación de los servicios federales y estatales de educación básica y normal.

En la cláusula segunda se dice que: las normas, modalidades y mecanismos se apegarán a las siguientes bases:

"I. Prevalecerán los principios que para la educación determinan el artículo 3º constitucional y la Ley Federal de Educación, así como la legislación estatal;

"II. La Secretaría de Educación Pública continuará ejerciendo sus facultades en lo referente a la formulación de planes y programas para toda la República, así como las relativas al control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional;

"III. Los servicios federales de educación básica y normal mantendrán su presente régimen jurídico y administrativo;

"IV. Los trabajadores de los servicios federales de educación básica y normal mantendrán su relación laboral con "LA SECRETARIA" y vigentes sus derechos individuales y colectivos, en los términos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo;

"V. Se mantendrán las relaciones laborales entre "EL GOBIERNO" y los trabajadores estatales de la educación, con base en el Decreto 26 - el H. Congreso del Estado publicado el 19 de enero de 1981 en el Periódico Oficial del Estado y las demás disposiciones jurídicas aplicables;

"VI. La Comisión Mixta de Escalafón y la Comisión Mixta de Cambios de "LA SECRETARIA", seguirán funcionando conforme a sus respectivos reglamentos y a las disposiciones administrativas procedentes, sin menoscabo de los estudios que se emprendan para su ordenamiento y reestructuración." (38)

38. PODER EJECUTIVO FEDERAL. Diario Oficial de la Federación. Acuerdo de Coordinación celebrado entre el Gobierno Federal a través de la SEP y el Gobernador del Estado de Michoacán. México, 21 de septiembre de 1984.

Las bases que se establecen en los Acuerdos de Coordinación son las que se encuentran en las leyes y decretos mencionados con anterioridad, ya que no pueden estipular nada que vaya en contra de ellas.

En la cláusula tercera del artículo 3º del Decreto con fecha 20 de mayo de 1984 se acuerda la creación de un Consejo Estatal de Educación Pública y los Servicios Coordinados de Educación Pública.

El Consejo Estatal de Educación Pública estará formado:

- | | |
|---------------------|--|
| Presidente: | -Gobernador del Estado. |
| Secretario Técnico: | -Representante de la SEP. |
| Vocales: | -Un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto. |
| | -Un representante de la Secretaría de Educación del Estado. |
| | -Un coordinador de Programación del Estado. |
| | -El Jefe de zona del Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuelas. |
| | -Dos representantes de los trabajadores de la Educación acreditados por el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación. |

Este Consejo Estatal tiene como funciones la de vigilar que los servicios educativos se presten de acuerdo a lo establecido en la Constitución Mexicana y en la Ley Federal de Educación; cuidar el cumplimiento de los planes y programas establecidos; sugerir criterios tendientes a mejorar los servicios educativos; participar en los estudios técnicos para la formulación de los programas regionales, jerarquizar las necesidades educativas del Estado, organizar comisiones de trabajo interdisciplinarios que analicen y propongan soluciones a los servicios educativos coordinados; cuidar los derechos individuales y colectivos de los trabajadores; entre otras más.

Con respecto a los Servicios Coordinados de Educación estarán a cargo de un servidor público con experiencia en el sector educativo, teniendo como funciones el hacer uso de las estructuras y organización administrativa de la educación; es por ello que tiene a su cargo: supervisar los servicios educativos conforme a los programas aprobados; administrar los recursos financieros y materiales federales destinados a esa Entidad, así como los recursos estatales, con apego a las disposiciones jurídicas; representar a "La Secretaría" y a "El Gobierno" en todo lo concerniente a las relaciones laborales con los trabajadores de la educación; realizar la planeación y programación educativa de los servicios coordinados; ela-

borar un programa operativo anual con base en el plan estatal de educación y someterlo a la aprobación de las partes; rendir informes periódicos a las partes sobre la aplicación de los recursos y la realización de los programas; dar los datos necesarios para la presentación de la cuenta pública anual; fomentar la actualización y mejoramiento del personal; integrar Sistemas de Información Educativa; aplicar las disposiciones que "La Secretaría" dicte sobre la contratación del personal; otorgar, negar y cancelar el registro a los particulares que impartan educación sin reconocimiento oficial; supervisar a los particulares que impartan educación con autorización; controlar y vigilar los establecimientos educativos registrados; entre otras funciones.

Tanto "La Secretaría" como "El Gobierno" deben realizar un proyecto de programa-presupuesto educativo anual donde se precisará el monto de los recursos y su aplicación; así como las dos partes se comprometen a que el crecimiento de los Servicios Coordinados se regule con aportaciones de las partes, procurando el fortalecimiento del sistema educativo estatal.

Lo que se refiere a los Recursos Financieros, el ejercicio del gasto, su destino y control, se realizará de acuerdo a la legislación vigente y a las normas que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Educación Pública. Los recursos financieros destinados a los servicios educativos estatales serán manejados de conformidad a las disposiciones estatales.

En cuanto al control de los recursos tanto "La Secretaría" como el gobierno podrán practicar auditorías y sistemas de control, conforme a las disposiciones que establezca la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y la Contraloría del Ejecutivo del Estado.

En cuanto a las relaciones laborales, los trabajadores de los servicios federales de educación básica y normal mantendrán sus mismos derechos con "La Secretaría", y los trabajadores estatales mantendrán sus relaciones con "El Gobierno", de conformidad a la legislación correspondiente. El pago de remuneraciones y administración del personal de educación, se realizará en base a las normas y disposiciones legales vigentes, paracada uno de los sistemas.

En la cláusula vigésima segunda se acuerda que el control escolar, que comprende inscripciones, reinscripciones, registro, acreditación y certificación de estudios estará a cargo de la Dirección de Servicios Coordinados de Educación Pública, aplicando las disposiciones establecidas.

Al igual, se establece que los planes y programas de educación básica y normal tendrán un carácter nacional, pero "La Secretaría" podrá aceptar los contenidos comunes y obligatorios que diseñen los organismos técnicos del Consejo Estatal y los Servicios Coordinados para formar parte de la educación en la Entidad Federativa. En cuanto a los procesos de

evaluación, acreditación de aprendizaje y certificación de estudios, las partes realizarán acciones tendientes a unificarlos.

La cláusula trigésima dispone que el acuerdo puede ser revisado, adicionado o modificado con la conformidad de las partes.

"Las principales bases de los Acuerdos de Coordinación permiten una definición clara de las funciones y obligaciones por materia que corresponden a cada una de las partes "La Secretaría" y "El Gobierno" y que desarrollan en su ámbito de competencia respectivo, lo que permitirá que los estudios de la descentralización de la educación básica y normal avancen y profundicen hasta cubrir todos los niveles educativos." (39)

Los Estados que han firmado los Acuerdos de Coordinación con la Secretaría de Educación Pública son:

- Michoacán el 28 de junio de 1984, publicado el 21 de septiembre de 1984.
- Sonora el 20 de junio de 1984, publicado el 25 de septiembre de 1984.
- Tlaxcala el 20 de junio de 1984, publicado el 24 de octubre de 1984.
- Aguascalientes el 28 de junio de 1984, publicado el 9 de noviembre de 1984.
- Nayarit el 20 de junio de 1984, publicado el 15 de noviembre de 1984.
- Tabasco el 20 de junio de 1984, publicado el 15 de enero de 1985.
- Campeche el 21 de junio de 1984, publicado el 15 de enero de 1985.
- Yucatán el 21 de junio de 1984, publicado el 10 de enero de 1985.
- Quintana Roo el 20 de junio de 1984, publicado el 16 de enero de 1985.
- Morelos el 20 de junio de 1984, publicado el 25 de enero de 1985.
- Baja California Sur el 21 de junio de 1984, publicado el 31 de enero de 1985.
- Zacatecas el 20 de junio de 1984, publicado el 26 de febrero de 1985.

- Tamaulipas el 22 de febrero de 1984, publicado el 2 de julio de 1985.
- Jalisco el 12 de julio de 1985, publicado el 12 de julio de 1985.
- Querétaro el 20 de enero de 1986, publicado el 20 de enero de 1986.
- Colima el 24 de febrero de 1986, publicado el 28 de febrero de 1986.
- Puebla el 6 de mayo de 1986, publicado el 9 de mayo de 1986.
- Guerrero el 16 de mayo de 1986, publicado el 23 de mayo de 1986.

En suma, se han descentralizado 18 estados, lo que representa un 60% de avance. En consecuencia, es igual número de Servicios Coordinados de Educación Pública y Consejos Estatales de Educación Pública.

Ante el fallecimiento del Lic. Jesús Reyes Heróles, ocurrido el 19 de marzo de 1985 fue nombrado el Lic. Miguel González Avelar como Secretario de Educación Pública, el cual manifestó que continuaría con el proceso de descentralización educativa, haciendo notar que a partir de esa fecha se ha continuado con la firma de los Acuerdos de Coordinación con los Estados.

Para dar cumplimiento al Convenio Único de Desarrollo se necesitó establecer bases, lineamientos y mecanismos para transferir a los gobiernos de los Estados y mediante éstos a los Municipios, los servicios de educación a cargo de la Federación; es así como se crearon los Comités Municipales de Educación.

El Comité estará formado por:

Presidente:
Presidente Municipal.

Secretario:
Una persona designada por el Presidente Municipal y las autoridades educativas del Estado.

Vocales:
Regidor de Educación.
El 10% de agentes municipales o comisarios ejidales.
Representantes de las secciones sindicales del Municipio.
El 10% de los presidentes de las organizaciones de padres de familia del Municipio.
Supervisores escolares federales, estatales e indígenas, de los distintos niveles de educación básica en el Municipio.
Un director de secundaria.

Representante (s) de agrupaciones sociales o culturales.
Miembro (s) de agrupaciones cívicas, sociales o culturales.

Entre los objetivos que tienen dichos Comités se encuentra el de sensibilizar a la población para que los niños en edad escolar acudan a la escuela, apoyar el programa de servicio educativo, reportar las necesidades del sistema educativo y estimular la labor docente.

Dentro de sus funciones esta el detectar las necesidades educativas, proponer los servicios requeridos por el Municipio, reportar las desviaciones que se presenten en los centros de trabajo, participa en la firma de Convenios con la Federación, Estados y particulares para garantizar el cumplimiento de los objetivos, promover campañas que ayuden a mejorar los servicios educativos y motivar a los padres de familia para que ayuden a sus hijos en actividades extraescolares.

En total se han constituido 1078 Comités Municipales de Educación, como organismos a nivel municipal.

Es preciso tomar en cuenta que este proceso se encuentra en sus inicios, ya que se espera que para el año 1988 todos los Estados hayan firmado los Acuerdos de Coordinación con la Federación y que hasta el año 2000 se logre una total descentralización en todo el territorio nacional.

Antes de continuar con el siguiente capítulo, las consecuencias de la descentralización educativa, es necesario decir que se apoya la forma de pensar del Lic. Gabino Fraga, entre otros, ya que en el análisis que hemos realizado podemos darnos cuenta que más bien se trata de una desconcentración educativa que esta realizando la SEP, ya que los Convenios de Coordinación que celebra con los Estados es hasta cierto punto una desvinculación con respecto de la administración central, pero no completa, como para poder ser considerada como una descentralización.

"Agregó que la mayor parte de los organismos descentralizados son en realidad desconcentrados, ya que son administrados por consejos que integran miembros del gabinete presidencial y subsecretarios de Estado, lo que permite a la organización central mantener autoridad sobre dichos organismos. Existen pocos casos en los que se observa una verdadera autonomía de carácter técnico, sin embargo el poder de decisión sigue reservado a la administración central." (40)

40. FRAGA GABINO en Desconcentración Administrativa de la Secretaría de la Presidencia, ob. cit. págs. 453 y 454.

En los comentarios realizados por José Natividad González Paras sobre la descentralización administrativa expresó: "Habría descentralización administrativa en relación con los estados desde el punto de vista de la administración pública federal, cuando el gobierno federal poseyendo una función propia o compartida con los estados cuando hay facultades concurrentes, se inhibe de conocer y deja a la autoridad estatal que sea ésta quien llegue a realizar.

"Habría descentralización administrativa en relación con los estados, por ejemplo, si en un momento dado el gobierno federal decidiese que la educación primaria fuese responsabilidad exclusiva de los estados, en la actualidad la educación tanto primaria, secundaria, como profesional, la comparten el nivel federal y los niveles estatales." (41)

De acuerdo al cuadro elaborado por el Dr. Acosta Romero, transcrito anteriormente, podemos apreciar más claramente que en realidad se trata de una desconcentración.

En lo que se refiere a la dependencia con el órgano central se observa que los Consejos Estatales de Educación Pública y los Servicios Coordinados de Educación Pública, son órganos inferiores y subordinados a la SEP, con facultades limitadas y no autónomas, por lo que se determina que no son descentralizadas. En lo que respecta al patrimonio propio encontramos que en la actual descentralización educativa existe una transferencia de presupuesto por parte del Gobierno Federal hacia las entidades federativas, sin que tengan un patrimonio propio. En este aspecto, al hablar sobre el personal dentro de la descentralización Pierre Favoreau dijo: "Resumiendo dire cuáles son las condiciones de una verdadera descentralización en cuanto al personal. Es necesario, desde luego, para que haya descentralización, que el personal de las administraciones locales sea reclutado por éstas; después que haya como en Francia criterios nacionales, la decisión será tomada en la localidad. Es necesario que ese personal sea remunerado directamente por la colectividad local, pagado con su presupuesto y no por el Estado." (42)

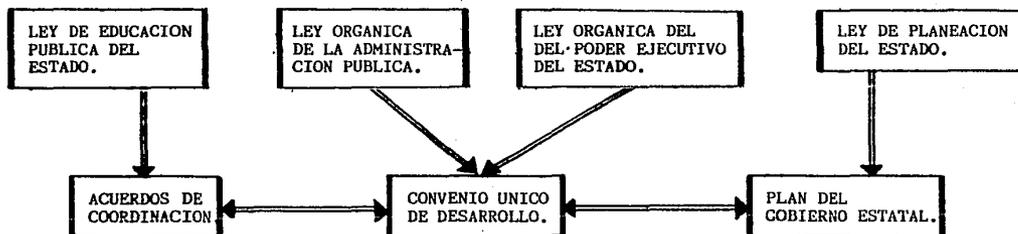
Es por ello, que de acuerdo a la doctrina de la administración pública, la actual descentralización no corresponde a el concepto que se ha establecido. Terminamos este capítulo afirmando que se trata de una desconcentración educativa, pero no por eso será perjudicial a la sociedad, sino por el contrario se esta avanzando para lograr que la educación llegue a toda la población.

41. GONZALEZ PARAS JOSE NATIVIDAD. Desconcentración, Descentralización y División Territorial. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, serie praxis, número 32, 1a. edición, México 1982, págs. 35 y 36.

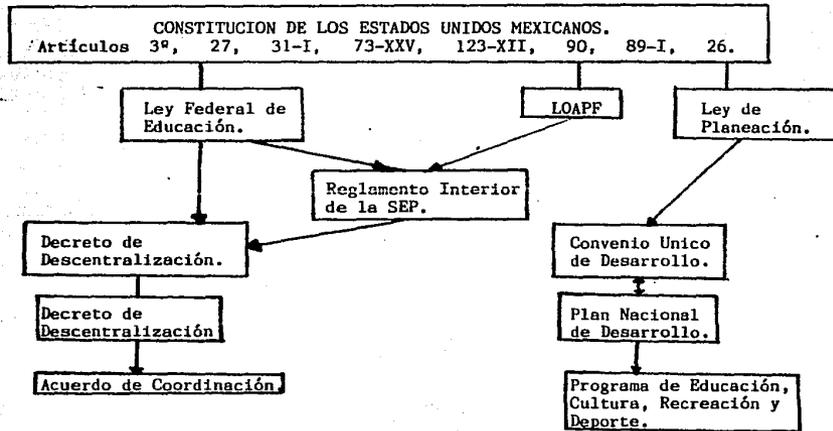
42. FAVOREAU PIERRE. en Desconcentración Administrativa de la Secretaría de la Presidencia, ob. cit. pág. 196.

MARCO JURIDICO DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA
EN EL AMBITO ESTATAL.

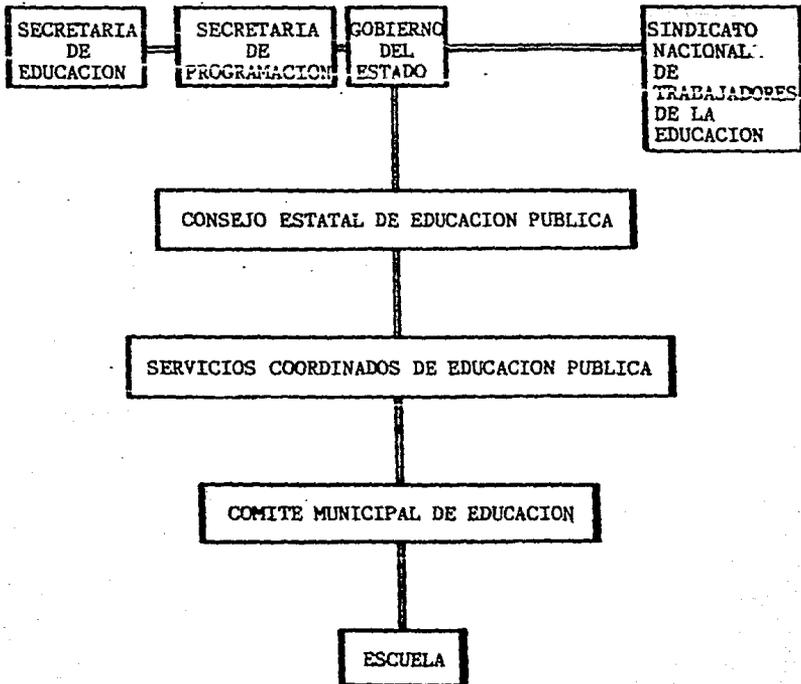
CONSTITUCION DE CADA ESTADO



MARCO JURIDICO DE LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA
EN EL AMBITO FEDERAL.



La descentralización de la educación básica y normal planteada por la Secretaría de Educación Pública, que deriva de los contenidos de los Convenios Estatales seguirá este esquema.



CAPITULO IV.

CONSECUENCIAS ECONOMICAS, POLITICAS, JURIDICAS Y SOCIALES.

Para formular las consecuencias que habrán en el proceso de descentralización educativa es preciso basarse en los objetivos que se dieron en él, ya que en la medida en que se vaya logrando, se establecerán las consecuencias, debiéndose de considerar que por ser un proceso de carácter social, será dinámico y sus cambios se realizarán adecuándose a las necesidades de la sociedad a la que va dirigida.

En este capítulo se tratará de fijar las consecuencias económicas, políticas, jurídicas y sociales, debiéndose tomar en consideración que estos cuatro aspectos van unidos o entrelazados por lo cual es difícil hacer una separación tan radical entre ellas, siendo por ello que en ocasiones encontramos una misma consecuencia dentro de dos o más aspectos.

4.1 CONSECUENCIAS ECONOMICAS.

Dentro de las consecuencias económicas que se han originado por el proceso de descentralización educativa encontramos:

- Existirá por parte del Estado la obligación de revisar la actual-distribución de la carga financiera destinada a la educación entre la Federación, los Estados, los Municipios y los particulares, donde se evitará la duplicidad de gastos.

- El pago de los maestros rurales se hará más rápida y eficientemente, eliminando la demora que se venía dando.

- Con respecto a los sueldos para el personal docente tendrían que ser unificados dentro de la localidad, ya que en la actualidad es diferente el sueldo de los maestros que son pagados por la Federación, que los que son retribuidos por las Entidades Federativas. Debiéndose establecer una justa compensación a los maestros que laboran en las zonas rurales.

- Se verá la necesidad de hacer iguales los sistemas escalafonarios para el personal que trabaja en un mismo Estado debido a que son distintos en el sistema federal y el estatal.

- La elaboración de los planes y programas serán adecuados a las necesidades locales, por las que cada entidad deberá de elaborar sus propios libros de texto, que seguirán siendo gratuitos, para facilitar a los

niños de escasos recursos la asistencia a la escuela.

- Por medio de la descentralización educativa se espera que la calidad de la educación sea mejor, adecuándose a las necesidades de la población y a las fuentes de trabajo existentes, lo cual reeditará en una mayor producción que favorecerá el mejoramiento económico de la región.

4.2 CONSECUENCIAS POLITICAS.

Las consecuencias políticas que se encontrarán dentro del país con el proceso de descentralización de la educación básica y normal son:

- La descentralización educativa es un movimiento de carácter político, debido a que se busca la participación de la comunidad en su conjunto, ya que se pretende lograr que todos colaboren en la solución de los problemas que afectan a la localidad.

- La descentralización es un proceso que lleva a la democratización, puesto que, en la medida en que la comunidad tenga a su alcance la educación podrá decidir sobre lo que realmente quiere.

- Con la descentralización administrativa se busca estimular el federalismo, establecido en el artículo 40 Constitucional, dando mayor vitalidad y autonomía a los Estados; lográndose un mayor desarrollo regional, con el que se podrá mantener firme el todo nacional, fortaleciendo la organización política del país.

- El Gobierno Federal tiene la obligación de buscar la forma de satisfacer la demanda educacional a nivel nacional, no solo alcanzando la expansión cuantitativa, sino también cualitativa, esto se logrará por medio de la descentralización educativa.

- Se dará fortalecimiento al Municipio, lográndose así un mayor aprovechamiento de los recursos locales.

- Como se ha visto, con la descentralización no se busca la incorporación del sistema estatal al federal o viceversa, sino quiere establecer una efectiva coordinación con los gobiernos de los estados y otras instituciones que intervienen, a fin de evitar la duplicidad de funciones en una misma área geográfica y lograr una mejor planeación, obteniendo un mejor aprovechamiento de los recursos.

- La escuela es considerada como un instrumento donde surgen las tendencias a la desigualdad, teniendo como punto de partida la situación socio-económica del educando; con la descentralización educativa se tie-

ne como propósito fundamental el combatir esas diferencias para llegar a una igualdad de oportunidades entre regiones y seres humanos: La descentralización educativa puede ser el medio para establecer métodos compensatorios entre el sector urbano y el rural, y así se puedan equiparar las ventajas que existen entre uno y otro.

- Por medio de la descentralización educativa se permitirá al magisterio en servicio, supere su situación económica y profesional, por medio de un programa de incentivos, sin que necesariamente sea a través de la normal superior.

- En el aspecto de la representación sindical existen grandes problemas ya que con la descentralización se deberá dejar una sola representación, lo cual perjudicará al SNTE, considerado como el organismo de negociación y de control entre la SEP y el magisterio.

4.3 CONSECUENCIAS JURIDICAS.

Algunas de las consecuencias jurídicas que se dará dentro del proceso de descentralización educativa encontramos:

- Para que exista una verdadera descentralización educativa existirá la necesidad de una reforma dentro de las Constituciones de cada Estado, donde se establecerá la autonomía en cuanto a la vigilancia, toma de decisiones y recursos económicos y humanos dentro de cada entidad federativa. En el artículo 115 Constitucional, referente al Municipio, en su párrafo III, donde se ordena que el Municipio tiene a su cargo los servicios públicos de: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpieza; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Se deberá incluir a la educación básica y normal como un servicio prestado por el Municipio, para que exista una verdadera descentralización educativa.

- Existirán cambios dentro de la administración pública, ya que el Poder Ejecutivo, por conducto de la SEP firmará Acuerdo de Coordinación con los Estados, y el Gobernador del Estado a su vez establecerá Acuerdos con los Municipios dándole autonomía en los servicios educativos.

- Se ve la necesidad de diseñar una estructura de organización que responda a los requerimientos de funcionalidad y operatividad del sistema educativo de cada entidad federativa.

- Cada Estado estará obligado a realizar un estudio previo en lo jurídico, administrativo, laboral, pedagógico y financiero; elaborando un programa donde se establezcan todas las características del servicio que prestará.

- Las autoridades locales, al tener la responsabilidad directa de la educación básica y normal, podrán coordinar más eficientemente los servicios educativos con los otros servicios públicos, tales como la salud y el transporte; entendiéndolo como la actividad por medio de la cual se recoge información y opiniones en las distintas áreas, para así poder tomar las decisiones más adecuadas.

- Con la descentralización educativa se permitirá que el maestro pueda participar en las decisiones relacionadas con su trabajo, permitiéndole mayor posibilidad de influir en la conformación de criterios y normas relacionadas con su actividad, al igual que la tramitación de asuntos administrativos que afecten a los profesores, se verán simplificados por la proximidad de las autoridades competentes.

4.4 CONSECUENCIAS SOCIALES.

Dentro de las consecuencias sociales tenemos:

- Se busca satisfacer la creciente demanda educativa originada por el fuerte crecimiento demográfico existente.

- Con las nuevas estructuras creadas por la SEP para la descentralización, se propicia la participación activa de todos los instrumentos humanos interesados en el proceso educativo, para darle una mejor solución a los problemas que se presenten, como son los padres de familia, alumnos, maestros y toda la sociedad en general.

- La educación es un instrumento importante dentro de la movilidad social, es por ello que el mejoramiento cualitativo de la educación por medio de la descentralización estimulará el ascenso de los estratos de menores ingresos.

- La descentralización educativa supone mejorar la educación, lo cual repercutirá en un perfeccionamiento en la calidad del maestro, de los planes y programas, métodos y técnicas y la propia atmósfera cultural del país.

- Es necesario tomar en cuenta que por medio de la descentralización educativa se puede mejorar la educación especial, puesto que será más fácil conocer los problemas que tenga cada localidad y así resolverlos.

- La descentralización permitirá hacer más firme la preservación de la autoctonía de los distintos Estados, porque existirá mayor relación entre la comunidad y el Estado gracias a la rapidez y cercanía. Otra consecuencia originada por este proceso, será que muchos profesores serán originarios de la propia localidad, lo que permitirá mantener la identidad local.

- Se busca la transferencia de la administración de los servicios educativos a los Estados; con lo cual existirá de igual manera una transferencia de la responsabilidad de la educación básica y normal a los Estados, permitiendo que cada entidad federativa asuma el derecho de formar a sus futuros ciudadanos, dejando de ser un hecho ajeno y dirigido, convirtiéndose en un proceso social de interés propio.

- Se motivará para que el educando termine sus estudios de educación básica dentro de su localidad sin necesidad de tener que salir de ella.

- Las modalidades que se han establecido dentro de los servicios educativos son en base al pensamiento de las necesidades del sector urbano; con la descentralización educativa se permitirá que los patrones educacionales sean trazados de acuerdo a las necesidades de la localidad, como sería el caso de los calendarios escolares, ya que en las zonas rurales hay un alto porcentaje de deserción y reprobación, ya que en ocasiones el tiempo de clases coincide con las siembras y cosechas.

- Se ha establecido un sistema de control en la educación normal en cada Estado, lo que permite regular el equilibrio entre la formación de profesores y las necesidades existentes, evitándose la instrucción de excesivo personal docente que podría sufrir desempleo y en consecuencia emigraría hacia otras localidades.

- Se han establecido programas y estrategias de capacitación y actualización para el magisterio permitiendo que se encuentre permanentemente actualizado.

CONCLUSIONES.

1.- La Sociología, la Educación y el Derecho no se pueden estudiar como ciencias aisladas ya que se interrelacionan. La Sociología es una ciencia que se encarga de estudiar al hombre como ser social, así como las estructuras e instituciones que forman a la sociedad; la Educación es el proceso por medio del cual el hombre aprende a desarrollarse en los aspectos del conocimiento, actitudes y habilidades para poder desenvolverse dentro del medio social y físico que se encuentra; el Derecho es el conjunto de reglas y normas que van a determinar la conducta de los individuos. Presentadas las características de cada una de estas ciencias se observa que los aspectos de cada una se encuentran establecidos en las otras.

2.- A través de los años, en todas las épocas de la historia de México hemos visto que se ha querido reglamentar la educación elemental en muchas formas dada la importancia que tiene para el desarrollo de la sociedad, de ahí la necesidad de buscar la mejor forma de su administración, para lograr por medio de ésta la satisfacción de las necesidades educativas y así poder lograr un mejor desarrollo en forma individual y consecuentemente social.

3.- El derecho a la educación se encuentra establecido en el artículo 3º Constitucional, el cual está considerado dentro de los veintinueve artículos de nuestra Constitución, donde se consagran las garantías individuales. El derecho a la educación es una garantía social ya que implica un hacer por parte del Estado para que todos los mexicanos la reciban.

4.- El artículo 3º Constitucional, referente a la educación, establece que puede ser impartida por la Federación, Estados y Municipios, con lo cual afirmamos que la descentralización educativa se puede llevar a cabo sin que vaya en contra de nuestra Ley Suprema.

5.- En la Ley Federal de Educación, artículo 29, se da facultad a la Federación de celebrar acuerdos de coordinación con los Estados y Municipios; encontrando aquí la base jurídica de los Acuerdos de Coordinación para la descentralización educativa que ha celebrado la Secretaría de Educación Pública con algunos de los Estados.

6.- El Derecho Administrativo es el regulador de las actividades por parte del Estado, entre las que se encuentra la prestación de los servicios educativos, ya que es el encargado de planificar, organizar, integrar, dirigir y controlar todos los elementos que intervienen en el sistema educativo, con el fin de alcanzar los propósitos nacionales que la propia organización impone.

7.- La Secretaría de Educación Pública es el organismo encargado de -

las actividades administrativas relacionadas con la educación, representando al Poder Ejecutivo Federal; es por ello que se encuentra dentro de la forma de organización administrativa llamada centralización.

8.- Debido a la excesiva centralización y concentración dada en nuestro país, se presenta un desequilibrio en lo político, en lo económico y en lo administrativo, lo cual no debería de existir ya que nuestro país esta organizado por un sistema federal.

9.- La descentralización administrativa dentro del área educativa, --- tiene como principal objetivo el hacer que la educación no se encuentre exclusivamente en manos de la Federación, sino que se hagan partícipes a los Estados y Municipios y sean ellos los que regulen dentro de su jurisdicción este servicio público.

10.- La descentralización técnico administrativa de la Secretaría de Educación Pública abre amplios horizontes al desarrollo del sistema educativo nacional ya que existirán beneficios en la gestión presupuestal que permitirá evaluar el rendimiento de los servicios educativos, dándose una mejor administración de los recursos materiales y humanos, y se facilitará la superación de las deficiencias y errores.

11.- De acuerdo al análisis y estudio que se ha hecho sobre la descentralización y la desconcentración; así como las características que se han establecido para que se realice la llamada descentralización educativa, podemos afirmar que se trata de una desconcentración de la educación, ya que no llena los requisitos que se necesitan para poder ser considerada dentro de la figura de descentralización; sin que por ello se considere que el proceso llevado a cabo pueda ser el principio del camino que se necesita para que la educación pueda llegar a todos los mexicanos, pudiéndose establecer más adelante las condiciones necesarias para que se hable de un verdadero proceso descentralizador.

12.- La descentralización educativa no opera actualmente, ya que en los Acuerdos de Coordinación no se da una verdadera autonomía a los Estados, con lo cual se fortalecería el Federalismo, dándose una pérdida del poder político que ha adquirido la Federación.

13.- El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se opone a la descentralización educativa porque sería una forma de disminuir la fuerza política, debido a que sería necesario dejar una sola representación en cada Estado.

14.- Actualmente existen 18 Estados que han firmado los Acuerdos de Coordinación, habiendo creado los Consejos Estatales de Educación Pública y los Comités Municipales de Educación. El resto de los Estados se encuentran en pláticas con la SEP para la firma de dichos Acuerdos.

15.- Se considera que para que funcione la descentralización educativa se debe dar una verdadera autonomía técnica y financiera a los Estados y Municipios para que sean ellos los que se preocupen por formar a sus propios ciudadanos.

B I B L I O G R A F I A .

- ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 5ª edición, México, 1983.
- BLOOM BENJAMIN. Taxonomía de los Objetivos de la Educación, Editorial Ateneo, 6ª edición, Argentina, 1977.
- BOTTOMORE T. B. Introducción a la Sociología, Editorial Península, - 8ª edición, España, 1978.
- BROOM LEONARD Y SELZNICK PHILIP. Sociología, Editorial Continental, 3ª edición, México, 1979.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO. La Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., 17ª edición, México, 1983.
- CAMARA DE DIPUTADOS XLVI LEGISLATURA. Derechos del Pueblo Mexicano.- México a través de sus Constituciones, Editado por la Cámara de Dipu- tados, 1ª edición, México, 1967.
- CHINOY ELY. La Sociedad. Una Introducción a la Sociología, Editorial Fondo de Cultura Económica, 11ª reim., México, 1981.
- DE AZEVEDO FERNANDO. Sociología de la Educación, Editorial Fondo de- Cultura Económica, 10ª reim., México, 1981.
- DOMINGUEZ ALCAHUD Y MONGE Y GONZALEZ PARAS JOSE NATIVIDAD. Desconce- tración, Descentralización y División Territorial, Editado por Insti- tuto Nacional de Administración Pública, serie praxis, núm 32, 1ª — edición, México, 1982.
- ELIAS DE BALLESTEROS EMILIA. Problemas Educativos Actuales, Editorial Patria, S.A., 2ª edición, México 1967.
- ESCALANTE FORTON ROSENDO Y MIÑANO GARCIA MAX. Investigación, Organi- zación y Desarrollo de la Comunidad, Editorial Oasis, 3ª edición, -- Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, SEP, núm 61, Méxi- co, 1969.
- FAYA VIESCA JACINTO. Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., 1ª edición, México 1979.
- FRAGA GABINO. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. 24ª edi- ción, México 1985.
- GAMEZ JIMENEZ LUIS Y BAHENA SALGADO URBANO. El Estado Mexicano, la - Educación y el Sistema Educativo Nacional, Editorial Galpe, 1ª edi- ción, México, 1985.

- GIUSEPPE NERICI IMIDEO. Hacia una Didáctica General y Dinámica, Editorial Kapelusz, 2ª edición, Argentina, 1976.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano, Editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª edición, tomos III y IV, México 1983.
- JIMENEZ CASTRO WILBURG. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa, Editorial Fondo de Cultura Económica, 4ª edición, México, — 1982.
- MORINEAU OSCAR. El Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., 6ª edición, México 1953.
- NORIEGA MARGARITA. La Descentralización de la Educación Básica y Normal en La Revista Cero en Conducta, año I, núm 1, septiembre-octubre de 1985, México.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1ª edición, México, 1983.
- RECASENS SICHES LUIS. Sociología, Editorial Porrúa, S.A., 14ª edición, México 1976.
- REYES HEROLES JESUS. Educar para Construir una Sociedad Mejor. Editado por Dirección General de Publicaciones y Medios de la SEP, 1ª edición, tomo II, México, 1985.
- REYES HEROLES JESUS. El Secretario de Educación ante los Diputados, Editado por la Dirección General de Publicaciones y Medios de la SEP, 1ª edición, México, 1984.
- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA. La Descentralización Educativa. Avances de un Proyecto Nacional. Editado por la Dirección General de Publicaciones y Medios de la SEP, 1ª edición, México 1986.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Desconcentración Administrativa, Editado por el Departamento de Publicaciones de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. Colección Seminarios, núm 1, 1ª edición, México 1976.
- SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., — 8ª edición, México 1977.
- UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL. Pedagogía: Bases Psicológicas, Editorial UPN, Sistema de Educación a Distancia, 1ª edición, México — 1982.

- UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL. Política Educativa en México, Editorial UPN, Sistema de Educación a Distancia, 1ª edición, tomos I, II y III, México 1981.
- WALLNER M. ERNEST. Sociología. Conceptos y Problemas Fundamentales, Editorial Herder, 2ª edición, España, 1980.

L E G I S L A C I O N

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, S.A., 76ª edición, México 1984.
- LEY DE PLAMEACION. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1983.
- LEY FEDERAL DE EDUCACION. Transcrita en: SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, La Descentralización Educativa. Avances de un Proyecto Nacional. Editado por la Dirección General de Publicaciones y Medios SEP, 1ª edición, México 1986.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Editorial Porrúa, 14ª edición, México 1985.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Acuerdo de Coordinación celebrado entre el Gobierno Federal a través de la SEP y el Gobernador del Estado de Michoacán. México, 21 de septiembre de 1984.