

308
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

COMISION NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO
GRATUITO



T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A
JOSE RAMON S. GARCIA IBARRA



FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA

1994



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVANZA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 11 de agosto de 1994.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e .

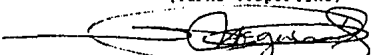
El Pasante de esta Facultad JOSE RAMON SILVERIO GARCIA IBARRA ha elaborado la tesis denominada "LA COMISION NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITO", bajo la dirección del Lic. Victor Manuel Dávila Barraza, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los tramites necesarios para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)


LIC. PEDRO NOGUEIRA CONSUEGRA



TODO A PULMÓN

QUE DIFÍCIL SE ME HACE
MANTENERME EN ESTE VIAJE
SIN SABER A DONDE VOY,
EN REALIDAD
SI ES DE IDA O DE VUELTA
SI EL FURGON ES LA PRIMERA
SI VOLVER ES UNA FORMA DE LLEGAR.

QUE DIFÍCIL SE ME HACE
CARGAR TODO ESTE EQUIPAJE
SE HACE DURA LA SUBIDA,
AL CAMINAR
ESTA REALIDAD TIRANA
QUE SE RIE A CARCAJADAS
POR QUE ESPERA QUE ME CANSE,
DE BUSCAR.

CADA GOTA, CADA IDEA
CADA PASO EN MI CARRERA
Y LA ESTROFA DE MI ÚLTIMA CANCIÓN
CADA FECHA POSTERGADA
LA SALIDA Y LA LLEGADA
Y EL OXIGENO DE MI RESPIRACIÓN
Y TODO A PULMÓN TODO A PULMÓN.

QUE DIFÍCIL SE ME HACE
MANTENERME CON CORAJE
LEJOS DE LA TRANZA Y LA PROSTITUCIÓN
DEFENDER MI IDEOLOGIA
BUENA O MALA, PERO MÍA
TAN HUMANA COMO LA CONTRADICCION.

QUE DIFÍCIL SE ME HACE
SEGUIR PAGANDO PEAJE
EN ESTA RUTA,
DE LOCURA Y AMBICIÓN
UN AMIGO EN LA CARRERA
UNA LUZ Y UNA ESCALERA
Y LA FUERZA DE HACER TODO A PULMÓN.

CADA GOTA, CADA IDEA
CADA PASO EN MI CARRERA
Y LA ESTROFA DE MI ULTIMA CANCIÓN
CADA FECHA POSTERGADA
LA SALIDA Y LA LLEGADA
Y EL OXIGENO DE MI RESPIRACIÓN
Y TODO A PULMÓN, TODO A PULMÓN.

A

A DIOS

A MI MADRE POR SU INFINITO AMOR Y PACIENCIA.

A MI PADRE POR SUS CONSEJOS SILENCIOSOS LLENOS DE SABIDURIA.

A LOS DOS POR LA CONFIANZA QUE ME INFUNDIERON, HERENCIA PERPETUA.

A MIS HERMANOS POR SU APOYO INCONDICIONAL.

A MEL POR LA ESPERANZA RENACIDA.

A MI HIJA BASTION DE MI FUERZA.

A TODOS ELLOS, PILARES DE MI EXISTENCIA.

INTRODUCCION

Este trabajo se dirige al análisis de la creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito, estudiando la validez de que sea el Estado el que produzca, edite y distribuya los libros de texto para la educación primaria.

Si bien, en su momento, se pudo haber justificado hasta cierto punto, el inicio de un compromiso gubernamental de esta naturaleza, dadas las altas tasas de analfabetismo que imperaban en el país y que, según las autoridades obedecían a la incapacidad del gobierno de cumplir con las obligaciones que la Constitución le marcaba en materia educativa.

Se interpretó en ese entonces, que el mandato constitucional obligaba al Estado a donar los libros a cada alumno, de lo contrario no se podía hablar de ninguna educación gratuita; no bastaba con dar gratis escuelas y maestros a los alumnos.

Así, con estos argumentos, el gobierno creaba un organismo encargado de cumplir con la función de editar y distribuir los libros de texto, fin que elevaría en mucho la carga financiera del Estado en materia educativa, aunque también adquiría el monopolio de la enseñanza, situación que como veremos ha sido motivo de diversas y continuas pugnas.

De esta forma, en primer término, se estudiará la evolución histórica de la educación en el país, en la cual nos percataremos de la similitud de situaciones que se han

vivido desde el descubrimiento de América y hasta nuestros días, esto es, la lucha por el control de la enseñanza por los diversos grupos de poder. Sin dejar pasar desapercibido los principales postulados Constitucionales que sobre educación se sostienen.

El análisis sigue con una descripción de la creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito, abarcando de manera general la forma en que se creó, por decreto, así como su naturaleza y ubicación que tiene en la Administración Pública Federal.

Posteriormente se estudiará el marco jurídico de la Comisión, desde lo general, hasta lo particular, es decir, empezando por el Sustento Constitucional pasando por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Ley Federal de Entidades Paraestatales y hasta llegar a la Ley General de Educación, todas ellas enfocadas a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito.

Y por último el estudio de los Libros de Texto, - siendo estos la manzana de la discordia, ya que nadie impugnaba la creación de la Comisión de Libros de Texto, sino la imposición que se hizo de los libros en sí para la educación primaria, ya que esta carecía de todo fundamento legal.

I N D I C E

		Pg.
	INTRODUCCION	
I	LA EDUCACION EN MEXICO	
1.1.-	ANTECEDENTES	
!	EPOCA VIRREINAL	1
	MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA	12
	LA REFORMA	18
1.2.-	LAICA	
	DEFINICION	
	ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA	30
	ANTECEDENTES LEGISLATIVOS	32
1.3.-	GRATUITO	
	DEFINICION	
	ANTECEDENTES	34
1.4.-	OBLIGATORIO	
	DEFINICION	35
	ANTECEDENTES.....	36
II	COMISION NACIONAL DE LIBROS	
	DE TEXTO GRATUITOS	
2.1.-	DECRETO QUE LA CREA	38
2.2.-	NATURALEZA JURIDICA	52
	CARACTERISTICAS DE LOS ORGA-	
	NISMOS DESCENTRALIZADOS	55
	A. CREACION DEL ORGANISMO	56
	B. DENOMINACION DE LA COMI-	
	SION NACIONAL.....	57

- C.	DOMICILIO LEGAL	
D.	OBJETO DEL ORGANISMO	58
E.	PATRIMONIO DE LA COMISION NACIONAL DE LIBROS DE TEX TO GRATUITO	60
F.	ORGANO DE GOBIERNO..... LAS FACULTADES DE LA JUN- TA DIRECTIVA	61 64
G.	FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL DIRECTOR GENERAL	65
H.	REGIMEN LABORAL	67
2.3.-	SU UBICACION DENTRO DE LA ADMINISTRA CION PUBLICA FEDERAL	68
	LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINIS TRATIVA FEDERAL	70
	LA CENTRALIZACION	71
	LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	72
	DESCENTRALIZACION	74
	DESCENTRALIZACION POR REGION	
	DESCENTRALIZACION POR SERVICIO	76
2.4.-	ESTRUCTURA ORGANICA	
	ORGANIZACION DE LA CONALITEG.....	77
	RELACIONES DE COORDINACION SECTORIAL ...	78
	ORGANIZACION DE LA DISTRIBUCION	80
III	MARCO JURIDICO DE LA CONALITEG	
3.1.-	LA CONSTITUCION	86
1.	TEXTO ORIGINAL APROBADO EN LA CONSTI TUCION DE 1917	87
2.	REFORMAS AL ARTICULO 3° CONSTITUCIONAL..	89

3.2.-	LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA . FEDERAL	96
3.3.-	LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES....	97
3.4.-	LEY GENERAL DE EDUCACION	99

IV LOS LIBROS DE TEXTO GRATUITO

4.1.-	JUSTIFICACION DE SU CREACION	101
4.2.-	CONTENIDO	103
4.3.-	OBJETIVO	106
4.4.-	REFORMAS	
	PRIMERA EDICION: PLAN DE LOS ONCE AÑOS	107
	SEGUNDA EDICION:	108
	TERCERA EDICION:	109
	CUARTA EDICION.	111
	CONCLUSIONES	112
	BIBLIOGRAFIA	118

A N T E C E D E N T E S

EPOCA VIRREINAL

Con la conquista de Tenochtitlán en 1521, inicia un cambio radical en la forma de vida de los habitantes del nuevo continente, cambio que afecta a naturales y conquistadores pero obviamente en mayor grado a los primeros. Los nativos tuvieron que asimilar nuevas formas de vida que iban en total desacuerdo con las que, hasta entonces, habían sido transmitidas de generación a generación por lo cual la incorporación de otros tipos de cultura se hacía sumamente difícil.

El aprendizaje se tornó en una humillación más para ellos ya que si habían perdido su libertad de pueblo con ello perdieron, igualmente, el derecho a su libertad de ideas, religión, política y educación.

De ideas, ya que la concepción que tenían hasta antes de la conquista se vió de pronto sumergida en el caos al tener que tomar conciencia que el mundo que ellos habían construído desaparecía ante sí, forzados a aceptar un nuevo estilo de vida si es que querían seguir viviendo en la tierra que ya no les pertenecía y que por los siguientes trescientos años sería de los conquistadores.

Como obvio resultado de la pérdida del sistema que habían formado, vino consigo el cambio religiosos, uno de los cambios más tortuosos para ellos, ya que era uno de los principales cimientos sobre los que descansaba toda su organización política, además de ser premisa esencial en su educación.

Sin embargo, se dió un rasgo irónico, los conquistadores fueron los primeros habitantes del nuevo mundo en contar

con casas de aprendizaje ya que ni los hijos de los españoles gozaban de tal privilegio; " en la propagación de la fé y la civilización de los naturales, basta saber que en el transcurso del siglo XVI, fundaron 276 casas o misiones, eran otras tantas estaciones de difusión de la cultura, extendidas por todo el país, desde Yucatán hasta Sonora, y no pocas veces eran templos cuya magnificencia es aún hoy, a pesar de la hostilidad y el abandono y despojo, parte preciadísima del tesoro artístico de la nación ". ¹

Un rasgo característico de esta nueva cultura que empezaba a nacer era el que la educación " dejó de ser, para la gran masa, un esencial adiestramiento para la guerra u el sacrificio cruento ". ²

Cabe hacer la aclaración que en sus inicios la educación no fue en ningún momento obligatoria; " no era un deber general la instrucción pero se hallaba al alcance de todos los que aspirasen a tenerla ". ³

Así es, el interés económico subordinó los buenos propósitos de educar a los indios sojuzgándolos, en cambio, al trabajo esclavizante de la minería, actividad preponderante en la colonia, originando con esta actividad una pu -

¹ ESQUIVEL Obregón, Toribio.- Apuntes para la historia del derecho en México, Editorial Polis, México 1937, pág. 639, t II.

² ALVEAR Acevedo, Carlos. La Educación y la Ley, Editorial Jus, México, 1963, pág. 21.

³ BRAVO Ugarte, José' Historia de México, México, 1951, pág. 114 t I.

janza económica, aunque desigual ya que al ser la explotación de minerales la principal actividad, era lógico que no se alcanzara el mismo nivel de desarrollo en todos los lugares, sino más bien en aquellos con yacimientos y en contraste, los que no contaban con estos se sumaban en la más absoluta pobreza.

El sistema económico de la colonia se basó en la encomienda mediante la cual se otorgaban a los conquistadores un gran número de indígenas para que los incorporara al cristianismo; " la obligación de los encomenderos de enseñar a leer y escribir y aprender el catecismo a un muchacho de sus tierras el que más hábil de ellos les pareciera, a fin de que estos jóvenes enseñaran a su vez a los demás " ⁴ a cambio de este servicio los naturales pagaban con su trabajo, además tenían la obligación de dar un tributo en especie; con la explotación del indígena se fortaleció el imperio español.

Sin embargo, " el trasplante de lo europeo a América y la inevitable correlación de las dos culturas -aunque con predominio mayoritario de la occidental- no se efectuaron de modo fácil, ni en las mismas proporciones en todas partes ". ⁵

Aunado a lo anterior, existían ciertas excepciones a algunos tributos a los indios y sus comunidades, pero en general no se tradujeron en realidad. El régimen español impuesto de acuerdo al feudalismo europeo se fundamentaba en el poder real, eclesiástico y el de los mineros y terratenientes, éste era el ambiente que reinaba en la colonia.

⁴ GONZALEZ Blackaller, Ciro. Bosquejo Histórico de la Educación en México, Editorial Trillas, México, 1954, pág.110.

⁵ ALVEAR Acevedo, Carlos. La Educación y la Ley, Editorial Jus, México, 1963 pág.20.

Dentro de este molde impuesto a la colonia surge una situación cuya repercusión se deja sentir desde esa época y hasta la revolución, la intromisión de la iglesia en cuestiones políticas y sobre todo educativas.

En España se encontraba perfectamente delimitada la acción religiosa y la del gobierno, superdiéndose la primera a ésta, por lo que no existía conflicto de poderes. Pero esto no ocurre en la Nueva España ni en los siguientes períodos de la vida del país, pues los conflictos entre la iglesia y el gobierno no sólo fueron pocos sino graves y trascendentes, desembocando incluso en luchas constantes.

De esta forma con la intervención del clero en la vida de la colonia, en todos sus aspectos, origina fricciones con los virreyes y obviamente con la corona española, ya desde 1524 Cortés en su correspondencia pide al Rey Carlos V que el clero quede sujeto al poder civil. " En 1525 el cabildo metropolitano hace un serio reproche a los frailes Martín de Valencia y Toribio Motolinia por su intromisión en asuntos civiles y criminales. El 7 de marzo de 1530 el arzobispo ejerce una represalia contra la Real audiencia, suspendiendo los cultos en la Ciudad de México y declarando a ésta en entredicho ".⁶

Inicialmente la responsabilidad original de catequizar y enseñar a los indios correspondió a los colonos, de esta forma lo habían dispuesto los reyes españoles, mediante el otorgamiento de tierras a cambio; sin embargo se limitaron a explotar la mano de obra de los indios sin cumplir con la encomienda.

⁶PORTES Gil, Emilio, La Lucha entre el poder civil y el clero, Editorial

En defecto de esto, el clero se avocó la obra evangelizadora tanto en forma directa en los poblados de los in - dios como en las escuelas que fueron creando, aunque es cierto que no poseían una doctrina pedagógica, sus finalidades educativas eran:

- 1.- Catequizar y alfabetizar indígenas y mestizos.
- 2.- Capacitar a indígenas y mestizos para el desempeño de o ficios productivos.
- 3.- Capacitar a indígenas y mestizos para realizar obras de construcción y arte.
- 4.- Capacitar a indígenas y mestizos para que estos a su vez catequizaran a los demás.
- 5.- Inculcar en indígenas y mestizos el sometimiento en calidad de ciervos al orden colonial.
- 6.- Inculcarles el sometimiento incondicional al poder e - clesiástico.

Como se puede observar el clero perseguía, en resumen, dos objetivos concretos mediante la evangelización de los indios, mismos que según se aprecian son:

- a) La domesticación para el trabajo y:
- b) Catequización religiosa.

Con el logro del primero se dispondría de una mano de obra que en todos sentidos era sumamente ventajosa, por un lado sería abundante e ilimitada en su explotación y por el otro, el bajísimo costo que representaba ya que prácticamente

el único gasto que originaría es el estrictamente indispensable para tener a los nativos en aptitud de trabajar, es decir el alimento necesario para su subsistencia para el trabajo.

Por otro lado tenemos que, mediante la catequización se le inculcarían principios de obediencia y hasta mansedumbre, con dogmas tales como la humildad, el servicio y la sencillez, entre otros, mismos que los españoles utilizaron en su provecho económico, manipulando de esta forma principios religiosos que usaron como medios de control emocional y espiritual al inculcarles falsos conceptos de realidad religiosa, al dar una interpretación que sólo favorecería a los conquistadores.

Sin embargo, contra lo que pudiera pensarse en un principio, la tarea de evangelizar y educar a los naturales -- por parte de los religiosos era una preocupación verdadera la cual trataron de realizar como la misión que en realidad les correspondía y que les habían destinado con apego a su calidad religiosa " la cosa que a mí pensamiento más preocupa y mi voluntad más se inclina y pelean con mis pocas fuerzas es que en esta ciudad para cada obispado haya un colegio de indios muchachos que aprendan gramática y un monasterio grande en que quepan mucho número de indios ".⁷ Lo anterior se desprende de una misiva que envía en 1536 Fray Juan de Zumárraga, obispo de México, al emperador Carlos V.

Por lo anterior se explica el porqué durante los primeros años de colonización el establecimiento de planteles educativos fue fecundo, así encontramos entre las primeras instituciones educativas fundadas, el que se ubica en el palacio

⁷ALVEAR Acevedo, Carlos. op cit. pág. 22

de Netzahualpilli, en Texcoco, que fundó Fray Pedro de Gante en 1523, el cual es el primer colegio de América; tiempo después el propio Gante funda el colegio de San José de los Naturales en el convento de San Francisco, en México.

Por iniciativa del propio Fray Juan de Zumárraga y el virrey Antonio de Mendoza, se fundó en 1547 el primer colegio para mestizos, que fue el colegio de San Juan de Letrán que con el correr del tiempo se convirtió en una especie de escuela normal.

Incluso para los indios de descendencia noble se estableció un colegio, por instancia del obispo Fray Juan de Zumárraga, el colegio imperial de Santa Cruz de Tlatelolco; sin embargo decayó y para fines del siglo XVII, sólo tenía la condición de simple escuela elemental, dejando de impartir clases como filosofía y medicina indígena, las que se daban en sus inicios.

De esta forma observamos como la iglesia adquiere el papel de principal impulsor de la obra educativa en la colonia, tomando las autoridades un papel más bien de auxiliar que de rector educativo, desempeñando una función de ayuda e impulso ya que al establecer una escuela el estado la proveía de lo necesario para que pudiera subsistir " el régimen invariablemente seguido en aquella época era que, al tiempo de la fundación de una escuela o de un colegio o universidad se le proveía de fondos que le permitieran subsistir por sí mismos ".⁸

El clero regular, órdenes religiosas -que habían nacido en Europa como una protesta de la corrupción del clero

⁸ESQUIVEL Obregón, Toribio. op cit, pág.412.

secular- fue quien primero se lanzó a la obra evangelizadora de los indígenas. Esos misioneros cristianos cometieron un error de consecuencias al pretender cambiar en poco tiempo un concepto del mundo y de la vida, el que tenían los indios por el occidental provocando una violencia espiritual; pero en cambio y en ciertos casos realizaron una labor que desde el punto de vista humanitario y moral alcanzó un grado de re conocimiento ejemplar.

Por la acción que realizaron los misioneros podemos dividirlos en tres grupos: iniciadores, organizadores y recopiladores, si bien muchos duplicaron su acción.

INICIADORES, entre estos encontramos en primer lu - gar a tres franciscanos flamencos: Fray Pedro de Gante, Fray Juan Van Tacht o de Tecto y Fray Juan Van Aor o de Ahora (1523). Más tarde con autorización del papa (Bula "Alias Fe licis Recordationis) y del rey, vinieron doce frailes franciscanos que fueron fundadores de la iglesia mexicana: Fray Martín de Valencia, Fray Francisco de Soto, Fray Martín de la Co ruña, Fray Juan Suárez, Fray Antonio de la Ciudad de Ro drigo, Fray Toribio de Benavente (Motolinia), Fray Garcés de Cisneros, Fray Luis de Fuensaleda, Fray Juan de Rivas, Fray Francisco Jiménez, Fray Juan de Palos y Fray Andrés de Córdo ba, quienes llegaron el 13 de mayo de 1524.

Estos misioneros recorrían a pie el país, para predicar se valían de intérpretes que aprendían de memoria sermones y vida de santos, acostumbraban pintar paisajes bíblicos e ir enseñándolos a los indios al mismo tiempo que les lo daban explicaciones, no obstante esto ser pleno hasta que lo graran aprender la lengua indígena lo cual, al fin, pudo ser vehículo de transmisión de las ideas de los educadores siendo los franciscanos quienes más influencia y prestigio enco traron en este campo.

Posteriormente, en 1526, llegan los misioneros dominicos enseguida, 1535, los agustinos quienes continuaron con la obra de los franciscanos y finalmente en 1572 llegan los jesuitas.

MISIONEROS ORGANIZADORES: Los frailes que se destacaron no sólo como fundadores, sino también como organizadores de la obra educativa, fueron principalmente: Fray Juan de Zumárraga, primer obispo de México, quién coordinó las primeras escuelas y promovió la educación de las niñas, introdujo la imprenta en 1536; también se encuentra D. Vasco de Quiroga, presidente de la audiencia de México y primer obispo de Michoacán, impulsó las artes y oficios siempre con tendencia utilitaria, fundó hospitales y organizadores comunales de trabajo, pero sobre todo fue el creador de la educación rural, impulsando las primeras escuelas de este tipo.

MISIONEROS RECOPIADORES: Fueron misioneros que se preocuparon por consignar en relatos, informes, crónicas, relaciones, etc., las características de las culturas indígenas y de la obra de la conquista y colonización, así como estudios de las lenguas indígenas y su publicación que sirvieron de base para la enseñanza de los conocimientos occidentales, entre estos misioneros figuran: Fray Jacobo de Torquemada, Fray Juan de Zumárraga, Fray Alonso de Molina, Fray Diego de Landa y Fray Toribio de Benavente.

La obra educativa, en lo particular, desapareció casi por completo durante el siglo XVII y los dos primeros tercios del siglo XVIII. La labor de las ordenes religiosas entró en completa decadencia perdiendo el ascendiente que tuvieron en el siglo XVI, adquiriendo una importancia creciente el clero secular, que pronto monopolizó íntegramente la vida cultural y espiritual de la colonia.

Los colegios destinados a indígenas desaparecieron o se dedicaron exclusivamente a los hijos de los españoles, la educación elemental fue relegada al olvido, subsistiendo sólo los colegios destinados a españoles y criollos.

Se abrieron escuelas particulares, en las que recibían educación sólo quienes pagaban. De esas escuelas particulares, pasaban los niños, a los colegios superiores, universidades o colegios de España.

Dos finalidades fundamentales tenía esa educación clasista impartida en esos dos siglos:

- 1.- Conservación del régimen colonial.
- 2.- Conservación de la supremacía del Clero secular.

La educación elemental privada, esto es, la que se impartía en escuelas al frente de las cuales estaba un maestro no religioso se empezó a organizar a principios del siglo XVII. Sin embargo, estas escuelas no contaban con una reglamentación que normara su organización y sistemas pedagógicos, es hasta 1600 cuando aparece un primer intento normativo. Las ordenanzas para el buen uso del "nobilísimo arte de leer, escribir y contar" se expidieron a solicitud de varios maestros, siendo dictadas por la corona española o el consejo de Indias, entre las que recogen las características en general de tales ordenanzas, están las siguientes decretadas por el Virrey Gaspar de Zúñiga y Acevedo, Conde de Montreuil.

- 1.- La ciudad nombrará dos maestros "los más peritos y expertos que hubiere" para que visiten las escuelas y examinen a los maestros de las mismas.

2.- El que hubiere de ser maestro, no ha de ser negro, mulato ni indio y siendo español, ha de dar información de vida y costumbre y ser cristiano.

3.- Los maestros han de saber: leer romance en libros y cartas misivas y procesos.

4.- Han de saber también las 5 reglas de cuenta y guarismo (operaciones aritméticas).

5.- Si alguno se pusiere a enseñar sin ser examinado, que se le cierre la escuela, con pena de 20 pesos de oro.

6.- Quedaba prohibida la coeducación (inscribir niñas en escuelas para niños).

7.- Que el maestro titulado enseñe personalmente y no se valga de persona alguna que lo haga en su lugar.

8.- Que las personas que tuvieran tiendas de legumbres o mercadería, no debían tener escuela.

9.- La enseñanza de la doctrina y modo y orden de ayudar a la misma. (Esta enseñanza era lo fundamental para la iglesia y el gobierno).

En el tercer tercio del siglo XVIII con el advenimiento de Carlos III al trono se dictaron algunas medidas administrativas que pretendían, de una forma, educar a las masas. Fue entonces cuando se proyectó el establecimiento de escuelas rurales (cédula real de Carlos III). Sin embargo, tal propósito no pudo realizarse, ya que para sostenerse, estas escuelas, contaban con los productos de las cajas de comunidades las cuales eran mermadas con el despo

jo de los terratenientes y el clero. Por esto en pocos lugares fue posible poner en práctica el programa educativo y progresista de Carlos III.

A fines de la colonia hubo tres instituciones educativas que destacan por haber sido organizadas fuera del control del clero y marcan en cierto modo la tendencia a la liberación de la enseñanza, estas fueron:

Colegio de las Vizcainas, fundado en 1532, siendo aprobada su constitución en 1753, por Carlos III, para dedicar a niñas y jóvenes. La academia de las nobles artes de San Carlos: establecida en 1783 y que hasta la fecha perdura. El colegio de minas: creado por ordenanzas expedidas por Carlos III en 1783, aunque abrió sus puertas hasta 1792. En la escuela de las Vizcainas se enseñaba religión, pero sin el control del clero; en la academia de San Carlos y la escuela de minería las enseñanzas fueron enteramente liberales. Muchos filósofos de la compañía de Jesús en esa nueva tendencia, debiendo mencionar, entre otros, a Francisco Javier Clavijero y José Antonio Alzate.

La ingerencia del clero en la vida económica y política y cultural de la colonia, creó el descontrol y desorganización general de la educación durante el siglo pasado y cuyos rasgos afectan, hasta nuestros días, manifestándose en un rezago educacional, el cual se vería propiciado por la guerra de independencia y la revolución.

MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA

Inspiradores de esta causa, los fueron sin duda los movimientos de los Estados Unidos de Norteamérica y de Francia, la población tocada por ese espíritu de libertad inicia la gesta de independencia poniendo, de esta forma, en práctica las ideas que le despertara y desarrollara el movimiento vecino y el europeo.

Así fue, desatada la guerra de independencia, los documentos e intentos legislativos que aparecieron manifestaban, sobretodo, la influencia de los teóricos revolucionarios franceses, Rousseau y Montesquieu, con un énfasis especial del ideal constitucionalista y la boga de determinados sistemas jurídicos-políticos.

La enorme cantidad de libros revolucionarios de los que se hacía amplio comercio, era el instrumento idóneo para que se difundiesen principios que la inquisición por más esfuerzos que hacía no lograba contener.

Como se observa la idea esencial se orientaba hacia la búsqueda de la organización política y estructuración del país, siendo lógico que el tema de la educación no apareciera ni en forma breve.

Hidalgo en sus escritos y bandos no la menciona, igualmente en los "Elementos Constitucionales" que elaboró Ignacio López Rayón, el cual fue un proyecto de Constitución que constaba de 38 puntos y cuyos pensamientos allí eran "con poca diferencia los mismos que Hidalgo y Morelos habían conferenciado",⁹ según reconoció el propio Morelos en una misiva que envió a Rayón.

Por su parte, Morelos trató veladamente el asunto en los "Sentimientos de la Nación", en un párrafo cuyo texto dice: "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hur

⁹BRAVO Ugarte, José. op.cit.pág. 73, tomo III.

to ". 10

La Constitución de Cádiz, recoge las ideas del Conde Cobarrús y las convierte en normas que plasman en esta Constitución. " La Constitución de la Monarquía Española " - como se le conocía también, fue firmada el 18 de marzo de 1812, aunque esta ley inicialmente debía atender únicamente la defensa del reino, según ordenanzas de Fernando VII del 5 de mayo de 1808.

Las acciones y deliberaciones hechas durante las cortes de Cádiz motivaron la escisión de los diputados en dos bandos: liberales, que eran los más numerosos y activos que buscaban la imitación de las instituciones francesas y querían una reforma para España y las demás provincias, y el otro grupo: el tradicionalista, opuestos al cambio que propiciaban los primeros.

De esta forma, surge la Constitución de Cádiz la cual en diversos artículos deja asentadas las orientaciones sobre la educación, así en el artículo 131 señala que para la enseñanza pública, debía establecerse un plan general.

En el artículo 366, indica el establecimiento de escuelas de primeras letras en las que se enseñara a leer, escribir, contar y el catecismo de la religión católica. En complementación, el artículo 367, disponía la creación de Universidades y otros establecimientos para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

Por otra parte, el artículo 368, establecía la uniformidad del plan general de enseñanza para todo el reino, -

¹⁰TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, editorial Porrúa, México, 1957, pág. 30.

para lo cual, el artículo 369, indicaba que habría una dirección de estudios, afinando esta idea el artículo 370, agregaba: el arreglo por medio de planes y estatutos al objeto de la instrucción pública por las cortes.

La Constitución de Cádiz fue jurada en España y posteriormente, el 30 de septiembre de 1812, en la Nueva España pero su vida en el virreinato fue difícil, a más de haber sido elaborada en Madrid se sumaba la de la guerra de independencia que vivía América.

La Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814, el cual integra los ideales de Morelos, la cual en su artículo 39, establecía: " la instrucción es necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad en todo su poder ".¹¹ En el artículo 117, indica como obligación del supremo congreso la de " cuidar en singular esmero la instrucción de los pueblos ".¹²

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. Su vigencia fue del 4 de octubre de 1824 hasta 1835 fue la primer Constitución de México independiente, ésta en su artículo 50 fracción I, señalaba como facultad del Congreso General la de lograr la instrucción.

El constituyente José María Luis Mora, en su plan educativo estaba convencido que para entender las normas jurídicas era indispensable saber leer, lo cual era el medio fun

¹¹TENA Ramírez, Felipe. op.cit. pág. 149.

¹²IBIDEM, Pág.151.

damental para que el pueblo lograra la democracia, " sin la más mínima instrucción de las clases más humildes y sin el conocimiento de las ciencias sociales para las clases medianamente instruidas, la libertad y sus naturales consecuencias eran imposibles en México ". ¹³

En 1833 y 1834, Valentín Gómez Farías ocupa la vicepresidencia de la República, durante la cual emprende reformas educativas consistentes en hacer participar al Estado en forma primordial en la educación del pueblo, toma a la enseñanza como la base y medio de integración nacional con carácter laico, promueve la creación de escuelas; asimismo, creó la Dirección General de Instrucción Pública, " difundió la educación primaria entre la masa del pueblo " ¹⁴ su obra es fundamental porque " fomentó la instrucción primaria para niños y adultos analfabetas ". ¹⁵

Al regresar Santa Anna al poder destruye la labor de José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías, no obstante su trabajo es punto de partida de los posteriores cambios en la educación en México. Las soluciones planteadas por los liberales son desechadas por los conservadores y viceversa.

¹³ ZEA, Leopoldo. Del liberalismo a la Evolución Mexicana, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución, México, 1956, pág. 69.

¹⁴ BREMAUNTZ, Alberto, La Educación Socialista en México, el autor, México, 1943, pág. 27.

¹⁵ LARROYO, Francisco. Historia Comparada de la Educación, Editorial Porrúa, México, 1983, pág. 246.

La educación de los indígenas fue descuidada durante esta época, el Estado no contaba con los recursos para resolver este problema " los esfuerzos realizados en la época colonial, en favor de la creciente incorporación de ellos a la cultura nacional, se olvidaron por desgracia ".¹⁶

La Constitución de las Siete Leyes, del 30 de diciembre de 1836, fue creada durante la sublevación de Texas establecía en el artículo 10 fracción IV, que los derechos particulares se suspendían " por no saber leer, ni escribir desde el año de 1846, en adelante ".¹⁷

El 26 de octubre de 1846, se crea por decreto una Dirección General de Instrucción Primaria, en su exposición de motivos indicaba " que la educación del pueblo es el fundamento de la prosperidad, que para que disfrute y goce de sus derechos, es necesario que primero los conozca ",¹⁸ señalaba como obligación de los gobernantes de los departamentos, artículo 7º, establecer escuelas de adultos donde lo permitan las circunstancias ".¹⁹ De igual manera en el artículo 12 indicaba que " en todos los conventos de religiosos de la República, se establecerán escuelas de niños y adultos ".²⁰

¹⁶LARROYO, Francisco. op.cit.pág.256.

¹⁷TENA Ramfrez, Felipe. op.cit.pág.207.

¹⁸DUBLAN, Manuel y Lozano, José Marfa, Legislación Mexicana Imprenta Eduardo Dublan, México 1890-1902, tomo 4,pg.310.

¹⁹IBIDEM,pág. 311.

²⁰IBIDEM, pág. 312.

El Reglamento de la Compañía Lancasteriana de los Distritos del Departamento de México, fue creado mediante - circular del ministerio de guerra del 24 de agosto de 1843, en el artículo 2º indicaba, " el objeto de las compañías es proporcionar gratuitamente a la niñez y clases desvali - das de la sociedad la educación primaria ". 21

LA REFORMA

Con el triunfo del plan de Ayutla, Santa Anna sale expulsado en 1855, iniciándose cambios parciales, porque - aún subsistían privilegios para el clero y el ejército. La burguesía liberal realiza reformas en la economía, la política y la sociedad, basado en un nuevo orden jurídico con - el fin de obtener el poder.

El Congreso Constituyente de 1856-1857, se basó en la idea de la libertad de enseñanza, no debía existir ninguna limitación alguna para la admisión al sistema de enseñanza.

La Constitución de 1857, promulgada el 5 de febrero de 1857, por los liberales, establecía en el artículo 3º la libertad de enseñanza, que el Estado vigilaría el derecho a la educación de la sociedad. En diciembre del mismo año, el presidente Comonfort la desconoce, lo que ocasiona la Guerra de Reforma, 1858-1860.

En 1861, Benito Juárez restaura el orden constitucional, se inicia la transformación de las instituciones sociales, política y económicas; mediante la promulgación de

²¹ IDEM, pág. 525.

de las leyes de Reforma, 1859-1861, incorporadas posteriormente a la Constitución de 1857. Juárez organizó el sistema educativo, conforme al proyecto del liberalismo y a las circunstancias del país.

Mediante decreto de 23 de febrero de 1861, Distribución de los Ramos de la Administración Pública, Juárez se ñala que pertenece a la Secretaría de Estado y Despacho de Justicia e Instrucción Pública, administrar la libertad de enseñanza, artículo 1º, fracción III.

Durante la intervención francesa, 1861-1867, Maximiliano de Habsburgo, en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865, indicaba que se administraría la educación por medio del Ministerio de Instrucción Pública y Cultos. Asimismo en la Ley de Instrucción Pública, declaró obligatoria la instrucción primaria y gratuita para quienes no podían pagarla.

Benito Juárez, establece en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal, 12 de diciembre de 1867, que difundir la instrucción en el pueblo es el medio más seguro y eficaz de moralizarlo y de establecer de manera sólida la libertad y el respeto a la constitución y a las leyes".²² En el artículo 5º, indica " la instrucción primaria es gratuita para los pobres y obligatoria ".²³

El 31 de marzo de 1869, se reforma el artículo 2º de la Ley del 2 de diciembre de 1867, además de las escuelas gratuitas, habrá en el Distrito, " una de adultos varones y otra de mujeres, que se situarán, en lugares convenientes empleándose para ellas parte de los edificios destinados a la instrucción secundaria y del llamado de las vizcafnas, -

²² IDEM. TOMO 10, pág. 193.

²³ IDEM. pág. 194.

las dos escuelas serán nocturnas ". 24 El plan de estudios era el mismo que el de las escuelas primarias, agregándose aspectos de física y química, para aplicarlos a las artes dibujo; asimismo, se les enseñaba nociones sobre la constitución federal y aspectos de la historia de México.

Durante el periodo de Porfirio Díaz, 1877 a 1911, se apoyó básicamente la inversión extranjera otorgando todas las facilidades necesarias para su establecimiento, debido a lo cual la economía y política del país se vio controlada en gran medida, precisamente por extranjeros, quienes sólo buscaban crecer a expensas del pueblo con jornales excesivamente largos y salarios, en contraste, muy bajos.

En estas circunstancias se efectuó el primer Congreso Nacional de Instrucción Pública, 1º de diciembre 1888, posteriormente por decreto, el 21 de marzo de 1891, se crea la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y territorios de Tepic y Baja California, en que el artículo 82, señalaba " no podrán crearse escuelas oficiales de parvulos, de adultos o de instrucción primaria, mientras no se hubiera establecido las primarias elementales " 25 lo que en términos populares cabría decir que se hizo un hoyo para tapar otro.

El 13 de junio de 1896, se crea la Ley Reglamentaria de la Instrucción obligatoria, declarando que la educación primaria será obligatoria y en las escuelas oficiales, es gratuita y laica. Se crea la Dirección General de Instrucción Primaria para que administre la educación. En el

24 IDEM. pág. 560.

25 DUBLAN, Manuel y Lozano, José María. "Legislación Mexicana", continuación arreglada por Dublán Adolfo y Esteva A. Adalberto, Imprenta, Eduardo Dublán. Méx. 1890-1902. tomo XXI pg 37.

artículo 68 de la mencionada Ley, indicaban las obligaciones del Director General de Instrucción Primaria, y en la fracción V " procurar con el mayor empeño, que la enseñanza primaria se difunda en la raza indígena ". 26

La Dirección General de Instrucción Primaria, señalaba que la educación debía tener un carácter práctico, artículo 17, y además preveía a los libros de texto.

El Reglamento Interior para Escuelas Nacionales de Enseñanza Primaria, es creado el 18 de diciembre de 1896, en cuyo artículo 1º, establecía: " La enseñanza primaria oficial se imparte en escuelas elementales superiores y nocturnas ". 27

Por Decreto del 16 de mayo de 1905, se crea la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, a la cual le correspondería la administración de la educación a nivel federal, de esta forma, sale de la competencia de la Secretaría de Justicia quien en la que tenía a su cargo la enseñanza.

En 1908, Porfirio Díaz, decreta la Ley de Educación Primaria para el Distrito y Territorios Federales, la cual disponía que la educación sería integral, esto es, además de la enseñanza común se adiestraría a los adultos en el desempeño de algún oficio; habrá además para las personas que hayan pasado de la edad escolar, educación suplementaria de la elemental que no hubieren recibido y complementaria de dicha elemental o suplementaria, en caso de que sólo alguna de éstas hubiere podido adquirir. " 27

²⁶ IDEM, TOMO XXVI, pág. 549.

²⁷ DUBLAN, MANUEL y LOZANO, José María, "Legislación Mexicana" continuación arreglada por Agustín Verdugo y la Secretaría de Justicia, El Correo Español, México, 1902-1912, TOMO XL, parte 2 pág. 21.

Sin embargo los iniciadores de esa lucha social se enfrentarían al mismo problema que no había podido resolver el gobierno de Díaz, en efecto, " el analfabetismo alcanzaba un porcentaje altísimo en 1910, 84% de la población, y al igual que había sido la pesadilla de los ministros porfiristas, lo sería de los revolucionarios ". ²⁸ El mayor número de analfabetas se encontraba en el campo, por lo mismo, - los primeros esfuerzos estuvieron dirigidos precisamente, al campo.

En el período comprendido entre la renuncia de Porfirio Díaz y el albor de la revolución se crea la Ley para establecer en la República Escuelas de Instrucción Rudimentaria, de fecha 30 de mayo de 1911, la cual en el artículo 2, señalaba " las escuelas de Instrucción Rudimentaria, tendrán por objeto enseñar principalmente a los individuos de la raza indígena a hablar, leer y escribir castellano, y a ejecutar operaciones fundamentales y más usuales de la aritmética ". ²⁹

Ya durante el gobierno de Madero, 1912, se encontró que las escuelas rudimentarias no solucionaban el problema - del analfabetismo, así en 1913-1914, se incrementó el número de estas escuelas, pero la obra se desvaneció cuando el movimiento revolucionario alcanza mayor intensidad 1915-1917 por la suspensión del servicio público de la educación se incrementa el índice de analfabetismo.

²⁸ KOBAYASHI, José María, "Historia de la Educación en México" SEP, México 1976, pg.101.

²⁹ SOLANA, Fernando, ET. AL. "Historia de la Educación Pública en México" F.C.E., S.E.P. México, 1981, pg.139.

Concluida la revolución se convoca el Congreso Constituyente el 19 de septiembre de 1916, que expidió la carta magna el 5 de febrero de 1917 y fue promulgada el 1° de mayo del mismo año, la educación es elevada a principio constitucional, artículo 3°, la educación que imparta el Estado será laica, gratuita y obligatoria a nivel primaria.

El 13 de abril de 1917, desaparece la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, quedando la enseñanza en manos de los municipios administrados por los ayuntamientos, los cuales carecían de recursos económicos.

La etapa postrevolucionaria, basada en el nuevo orden constitucional, da inicio el 1° de mayo de 1917, cuando Venustiano Carranza asume la Presidencia de la República, - sustituyéndolo de Junio a Noviembre de 1920, Adolfo de la Huerta, quien convoca a elecciones.

Durante el gobierno de Alvaro Obregón, 1920-1924, se crea la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes, al reformar la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, el 29 de septiembre de 1921; en octubre del mismo año, se nombra al frente de esta a José Vasconcelos, la educación será instrumento de transformación, política, económica y social de la Nación, " en el periodo de Vasconcelos 1921-1923, se encuentra el origen de lo que habría de ser la educación pública en México, la lucha contra el analfabetismo " 30

La educación padecía graves problemas, de cada diez personas, siete no sabían leer ni escribir, Vasconcelos inició una campaña con miras a reducir el analfabetismo dirigiendo

30 IDEM, pg. 59.

do principalmente a la población rural e indígena, mediante misiones culturales, intentó integrar al desarrollo a la población marginada, posteriormente estableció casas del pueblo que capacitaban principalmente al adulto en el trabajo, ya para 1922 se habían alfabetizado a 52,000 personas, reduciéndose el índice de analfabetas; sin embargo, la revolución educativa de Vasconcelos finalizó el 2 de junio de 1924 pero dejó instaladas las bases para las instituciones educativas contemporáneas.

Durante el periodo de Plutarco Elías Calles, 1924-1928, y el Maximato, 1928-1934, la enseñanza se ve afectada de nueva cuenta por la guerra cristera y la recesión económica mundial, lo cual volvió a subir el analfabetismo; se buscó la integración del campesinado al proceso productivo y se crea el Departamento de Enseñanza Agrícola y Normal, además, se reorganizaron las misiones culturales.

En su mandato, Lázaro Cárdenas, 1934-1940, reforma el artículo 3º Constitucional, otorgándole un carácter socialista a la educación que impartía el Estado, se crea el Instituto de Orientación Socialista, que se abocaría a la tarea de liquidar el analfabetismo, mediante la fundación de escuelas nocturnas para adultos, y la organización de brigadas y escuelas rurales para los indígenas, esta campaña logró alfabetizar a 225,000 personas.

El 3 de febrero de 1940, se publica en el Diario Oficial, la Ley Orgánica de Educación Reglamentaria de los artículos 3,27,31,73,123 Constitucionales, la cual señalaba que el sistema educativo nacional abarcaba a la educación extraescolar, artículo 35; de igual forma en el artículo 77 señalaba " se impartirá educación extraescolar a las masas populares con el objeto:

A) De alfabetizar a la población iletrada e impartir cultu

ra elemental.

B) De completar y renovar la educación escolar ". 31

Estableciendo como requisito para inscripción a estas escuelas, ser mayor de 15 años, por lo que el objeto era evidentemente, de terminación escolar a la población joven y adulta del país.

La política educativa de Manuel Avila Camacho, 1940-1946, tuvo como principios fundamentales incrementar los medios para erradicar el analfabetismo, " la educación de adultos fue atendida mediante cursos nocturnos por 488 maestros en 91 planteles federales, llegando a cubrir una población escolar de 8760 alumnos ". 32

El analfabetismo afectaba a la mitad de la población del país, incrementándose las acciones tendientes a reducir este alto porcentaje.

La Ley Orgánica de la Educación Pública del 31 de diciembre de 1940, publicada el 23 de enero de 1942, indicaba en el artículo 12, " todo municipio deberá sostener permanentemente servicios, escuelas o institutos de alfabetización y de cultura elemental para adultos iletrados y deberá fomentar económicamente la iniciativa privada en esta campaña ". 33

³¹ LEY ORGANICA DE EDUCACION REGLAMENTARIA, de los artículos - 3,27,31,73,123.

³² SOLANA, Fernando. Et. Al. op.cit.pg.310.

³³ LEY ORGANICA DE LA EDUCACION PUBLICA REGLAMENTARIA de los artículos 3,fr.1;73,fr.X y XXV y 123,fr.XII de la Constitución. DIARIO OFICIAL del 28 de enero de 1942.

La educación extraescolar tenía como objetivo la asimilación de los grupos indígenas y campesinos de cultura rudimentaria al ambiente nacional, fracción I del artículo 102, para lograrlo, la educación extraescolar utilizaría los medios de difusión que la tecnología ponía a su alcance; fomentando la colaboración de los particulares, artículo 103. Esta Ley fue abrogada por la Ley Federal de Educación, publicada el 29 de noviembre de 1973.

El 21 de agosto de 1974, se crea la Ley que establece la campaña nacional contra el analfabetismo, por iniciativa del entonces Secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, la cual en la exposición de motivos refería " que en una tierra en que únicamente la mitad de los hombres sabe leer, ese sólo hecho exhibe ya un privilegio que impone a quienes la disfrutan, el deber de ayudar al Estado, en la medida de sus posibilidades de salvar a la otra mitad de sus compatriotas de los peligros que implica la privación de los más elementales recursos de conocimiento y acción social ". ³⁴

Esta Ley establecía como obligación a los mexicanos mayores de 18 años y menores de 60, que sabían leer y escribir, de enseñar por lo menos a otro habitante de la República, artículo 1°. En el artículo 2°, indicaba que era obligatorio aprender a leer y escribir a la persona mayor de 14 años y menor de 40, quienes no cumplieran con estas obligaciones se les aplicarían sanciones que determinarían las autoridades respectivas, artículo 35.

³⁴ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. La obra educativa en el sexenio de 1940-1946, Secretaría de Educación Pública, México, 1946, pg. 149.

La Secretaría de Educación Pública, era director de la Campaña Nacional contra el analfabetismo; se crearon centros de enseñanza colectiva, se utilizaron los medios masivos de comunicación, se formaron patronatos de ayuda económica, se editaron cuadernos de escritura, cartillas de lectura gratuitas; el programa se extendió a la población indígena, por medio de las cartillas bilingües, en el lenguaje nativo, con el fin también de castellanizar, igualmente se solicitó la participación de los sectores obrero y campesino.

La Campaña, tuvo dos objetivos, " una inmediata y directa enseñar a leer y escribir a los iletrados, otra mediana; servir de ensayo para una extensa organización educativa de carácter extraescolar ".³⁵ Las misiones culturales, promovieron el cuidado de la agricultura, la ganadería y de la salubridad en los poblados, esta Ley fue abrogada el 31 de diciembre de 1975, al expedirse la Ley Nacional de la Educación para Adultos.

Con el término del período de Avila Camacho, se reforma el artículo 3º constitucional, suprimiendo la orientación socialista de la educación, apareciendo los principios de una educación laica, democrática, nacional, solidaria, integral, científica, obligatoria y gratuita, esta reforma se publicó en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1946.

Ante este nuevo sexenio, Miguel Alemán Valdez, 1946-1952, por decreto del 3 de marzo de 1947, la Campaña de alfabetización obtiene el carácter de permanente, se crea la Dirección General de Alfabetización y Educación Extraescolar

³⁵ IDEM, pg. 49.

sin embargo, la alfabetización declinó enormemente.

El gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, 1952-1958, no corrió mejor suerte, en éste, la alfabetización decayó afectando al 45% de la población, culpándose a la ciudadanía por su falta de cooperación, así, con el fin de planificar la educación, se crea el Consejo Nacional Técnico de la Educación, se volvió a reorganizar la Campaña y se incrementaron las acciones tendientes a la alfabetización, pero las metas no se alcanzaron.

Durante el mandato de Adolfo López Mateos, 1958-1964, se desarrolló la capacitación agrícola y tecnológica. Se designó de nueva cuenta como Secretario de Educación Pública a Jaime Torres Bodet, quien revisó los proyectos aplicados al alfabetismo, propuso el plan de 11 años, logrando en 1960, reducir el índice de analfabetismo al 36.39% y que según los censos de 1940, era de 56.52% en 1950 era de 45.48%.

En el siguiente periodo presidencial Gustavo Díaz Ordaz, 1964-1970, se propone una Campaña Nacional de Alfabetización la cual pretendía "que ningún mexicano traspusiera la edad escolar sin estar alfabetizado"³⁶. Las acciones del Estado fueron encaminadas a abarcar un mayor número de alumnos en la educación primaria para que descendiera el índice de analfabetismo, que según el censo de 1970 bajó al 22.4%.

En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez se establece a la educación extraescolar como parte del Sistema Educativo Escolar, "se imprime a la alfabetización un sentido permanente, pragmático y desconcentrado"³⁷.

36 Solana Fernando, Et. Al, op cit, pág 409

37 Secretaría de Educación Pública, Memoria del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos 1982-1988, 1er Vol., S.E.P., México, 1988, pág 13.

Se crean centros experimentales de educación para adultos, escuelas albergues, centros de integración social, surgen promotorías culturales, maestros bilingües, brigada para el desarrollo del indígena, aulas móviles, centros de acción educativa, sistemas abiertos de aprendizaje.

También se crea la Dirección General de Educación Extraescolar en el medio rural, la Dirección General de Educación Extraescolar en el medio urbano; de esta forma se logró alfabetizar a un poco más de 1'000,000 de personas.

José López Portillo, 1976-1982, da prioridad a la educación, pone en marcha el Programa Nacional de Educación a grupos marginados, se reduce la deserción escolar en el nivel primaria. En 1980, el censo de población registra el 16% de analfabetismo.

Durante este período, se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, con el propósito de abatir el alto índice de analfabetismo y dar educación a la población mayor de 15 años que carece de enseñanza elemental.

En el siguiente período presidencial, Miguel de la Madrid Hurtado, establece mediante el Plan Nacional de Desarrollo: el ampliar el acceso de los mexicanos a la educación concretándose en el Programa Nacional de Educación; cultura, recreación y deporte, que dentro de sus objetivos tenía hacer de la educación un proceso permanente, aplicándolo como principio para combatir el analfabetismo.

Conforme a la actual Ley de Planeación, 5 de enero de 1983, y con Base en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994, propone el 9 de octubre de 1989 el Plan de Modernización Educativa 1989-1994, que establece la política edu

cativa para modernizar el Sistema Educativo Nacional, abarcando los aspectos de educación básica, que a su vez comprende la educación especial, rural e indígena. Igualmente expone acciones de alfabetización permanente comunitaria incluyendo los sistemas abiertos de educación dirigidas a la enseñanza primaria y secundaria para adultos.

Al inicio del sexenio en curso se calculó en 4.2 millones de analfabetas mayores de 15 años, el analfabetismo perjudica a los sectores más pobres, siendo la crisis económica una de las causas que afecta, entre otras, a las comunidades indígenas, principalmente a las dispersas, a la población rural, a la urbana marginada, recayendo con más e levado número en la población femenina indígena y rural.

1.2.- L A I C A

DEFINICION: " Del latín laicus gr. laikós: popular-laós: pueblo, adj. Lego, o que no tiene órdenes clericales; U.T.C.S. dícese de la escuela o enseñanza en que se prescinde de la instrucción religiosa ". ³⁸

ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA.

En los primeros tiempos de la iglesia los seguidores de Cristo aparecen sin distinciones de raza, sexo ni nacionalidad, todos son iguales. Para designarse los que ocupaban una clara preeminencia en el gobierno y en la predicación empezaron a llamarse discípulos, hermanos, santos, e gidos. De ésta forma se encuentran los apóstoles al lado de ellos y en equiparación de misión, aunque sin formar par

³⁸ DICCIONARIO ENCICLOPEDICO QUILLET, 7º TOMO, pg, 348, 12 edit. - CUMBRE, MEXICO.

te de los doce, San Pablo, en torno a los apóstoles surgen los discípulos, cooperadores a los que se les llamara diáconos, auxiliares o ministros de los apóstoles, y más tarde - seniores, presbiteros, al lado de ellos aparecen, los ministros carismáticos, como los doctores, los profetas, los glossalali (agraciados con el don de lenguas), que ejercían en beneficio de la comunidad eclesial. Por fin, sin ninguna caracterización especial, quedan el resto; los fieles comunes y corrientes, a quienes en un principio no se les dió un nombre propio y específico, sino hasta que las necesidades de la predicación hicieron preciso referirse a éstos de alguna forma. San Pablo usa el término idiotés para referirse a ésta masa. A medida que se van cristalizando formas de organización para las distinciones a las funciones de culto y gobierno eran llamados Kléros o Clerus, (obispos, presbiteros, diáconos), formando el ordo clericorum en contraste y oposición apareció la denominación laikós o laicus referida al pueblo común israelita, la primera utilización de la palabra laico se encuentra en la epístola a los corintos de San Clemente Romano en los años 95 o 96 - DC.

"...la palabra significa, por tanto, miembro del pueblo laico (etimológicamente) y aplicada a la iglesia significó a los fieles comunes y corrientes (no investido de ministerio institucional o carismático)...".³⁹

³⁹ GRAN ENCICLOPEDIA RIALP, Edic. RIALP, S.A. Madrid 1989. TO MO XIII, pg. 855. 6a. edición.

A N T E C E D E N T E S L E G I S L A T I V O S

CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPANOLA, PROMULGADA
EN CADIZ EL 19 DE MARZO DE 1812.

Esta Contitución disponfa establecer escuelas en las que se enseñara a leer, escribir y contar y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve - explicación de las obligaciones civiles, igualmente estable- cfa la uniformidad del plan general de enseñanza para todo el reino y la enseñanza de las ciencias eclesiásticas.

MEMORIAS PRESENTADAS A LAS CORTES DE CADIZ POR MIGUEL
RAMOS ARIZPE, EN 1812.

En éstas memorias sólo hace mención de la ineptitud de las personas "que regualmente se entretienen en mal ense - ñar la doctrina cristiana". ⁴⁰

Posteriormente, en el Programa de la Administración Gómez Farfás en 1833, pugnaba "por la destrucción del mono- polio del clero en la educación pública". ⁴¹

PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPU
BLICA MEXICANA, FECHADO EL 25 DE AGOSTO DE 1842.

En éste proyecto en el artículo 79, fracción XXVIII establecfa la obligación al Estado de proteger la educación y crear establecimientos científicos e industriales de utili

⁴⁰ TENA Ramfrez, Relipe. Leyes fundamentales del pueblo Mexi- cano, pág. 91.

⁴¹ IDEM.

dad común para toda la Nación; "decretando las bases para el arreglo de los estudios de profesión, y reprobando o reformando los estatutos de los departamentos que tiendan a obstruir o retrasar la educación y la ilustración".⁴²

Ya desde éste proyecto se hacía un comentario veldo sobre la atribución exclusiva que en materia de educación debía ejercer el Estado. La Constitución de 1857 postula, con simplicidad, que la enseñanza era libre, postulado que tomó Venustiano Carranza pero que agregaba dos obligaciones al Estado: uno, que fuera laica la educación en los establecimientos oficiales y, dos, gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental de los propios establecimientos. Además exigía a los particulares que la enseñanza primaria, elemental y superior impartida por ellos debía ser laica, sujeto a la vigilancia oficial las escuelas privadas y prohibió que las corporaciones religiosas a los ministros de los cultos establecieran o dirigieran escuelas de este grado.

En la reforma de 1934, se confirmó y amplió la prohibición para que las corporaciones religiosas participaran en actividades de enseñanza. Posteriormente, en 1946, reafirma la independencia absoluta de ésta con respecto a cualquier doctrina religiosa, subsistiendo las prohibiciones de participación educativa impuestas en 1934 a las personas religiosas.

Posteriormente, el Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado el 1° de julio de 1906, propuso la creación de escuelas primarias en mayor número que las que se clausuraran por pertenecer al clero, "obligación de impartir enseñanza netamente laica en todas las escuelas de la República, sean del gobierno o particulares".⁴³

⁴²IDEM

⁴³IDEM, pg.93

Y por último, el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados el 1º de diciembre de 1916, en el que se pronunciaba por " plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación..."⁴⁴

1.3.- G R A T U I T O

DEFINICION: "Etimológicamente del latín Gratuitos, adj. de balde o de gracia. Arbitrario sin fundamento, suposición."⁴⁵

Se llaman así en Derecho los títulos que, a diferencia de los onerosos, mediante ellos se adquiere alguna cosa sin gravamen ni desembolso. Según establece el artículo 1274 del Código Civil, al hacer la distinción de los títulos onerosos y de los gratuitos o lucrativos, en éstos el servicio o beneficio que se remunera, y en los de pura beneficencia, se entiende por causa, la pura liberalidad del bienhechor.

A N T E C E D E N T E S

En el Derecho que clausuró la Real y Pontificia Dirección General de México, octubre 21 de 1833; dispone que la de la Federación, tendrá a su cargo "todo lo perteneciente a la instrucción pública pagada por el gobierno"⁴⁶ sin embargo, es de hacerse notar que no quiere decir que a los educandos no se les cobrara cuota alguna.

⁴⁴IDEM

⁴⁵ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, ESPASA CALPE, Madrid, vol. 26, pg. 1126, 1926.

⁴⁶TENA, Ramírez, op. cit pg.89.

En la Sexta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, artículo 25, de el 29 de diciembre de 1836 establece que los ayuntamientos deberán cuidar de las escuelas primarias que se paguen con fondos del común.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordada por la H. Junta legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los decretos del 12 de junio de 1843, daba el carácter de facultad de gobierno para crear fondos para establecimientos de instrucción pública.

El estatuto orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, más o menos se manejaba con la misma disposición pero "otorgaba" esta facultad directamente sobre los gobernadores.

En el artículo 12 del Programa del Partido liberal Mexicano, del 1º de julio de 1906, establecía el deber del gobierno de impartir protección a los niños pobres que pudieran perder el beneficio de la enseñanza.

Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, ya desde el proyecto se postulaba por la educación primaria gratuita sin que en los debates del Congreso Constituyente se cambiara éste principio.

1,4.- O B L I G A T O R I O

DEFINICION: Etimológicamente del latín obligatorius adj. dcese de lo que obliga a cumplirse o ejecutarse. Para usar bien este vocablo, debe aplicarse únicamente a las cosas y no a las personas. Vnculo que estrecha a dar una cosa o ejecutar una acción, ya sea por una disposición de ley, ya en virtud de pacto legítimo. Imposición y exigencia moral que nos impele al cumplimiento de los deberes.

A N T E C E D E N T E S

En las memorias presentadas a las Cortes de Cádiz por Miguel Ramos Arizpe, en 1812, consideraba a la educación pública como un "deber" de todo gobierno ilustrado afirmaba, que sólo los déspotas y tiranos sostienen la ignorancia de los pueblos para más fácilmente abusar de sus derechos.

En el Decreto Constitucional para la libertad para la América Mexicana, sancionado en Apatzingan el - 22 de octubre de 1814, se consideró a la instrucción como necesaria por lo que debía ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

Hasta ahora, como se ha venido observando no se manejaba como obligatorio la impartición de la educación por parte del Estado, se consideraba un deber y necesaria pero sin consignarla expresamente como obligatoria, ésta manifestación expresa aparece hasta el programa del Partido Liberal Mexicano, 1906, en su artículo - 14, que dispone la obligación a la enseñanza de oficios (instrucción militar y cívica, pero, en ningún momento se refiere a la educación integral más bien capacita - ción para el trabajo.

Inicialmente el texto y espíritu del artículo 3º Constitucional, imponía al Estado dos premisas para la impartición de educación; laicidad y gratuidad, así tenemos que en un principio la obligatoriedad sólo era para el Estado, al indicarse por mandato Constitucional, que tenía el deber de impartir educación, la cual debía ser laica y gratuita.

De esta forma tenemos que la Constitución marca

dos obligaciones: una para el Estado que consiste en la im-
partición de la educación en forma gratuita y laica, y la o
tra para el gobernado: que le impone el estudio del nivel -
primaria y secundaria.

COMISION NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITO

2.1. DECRETO QUE LA CREA.

La CONALITEG (Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito) es creada por decreto presidencial del 12 de febrero de 1959 y publicado el día 13 del mismo mes y año. En tal decreto " el Estado quiso no sólo mantener su po - testad como titular único de la educación, sino su condi - ción suprema de gestor de la verdad pedagógica, en forma única ". ¹

A continuación el texto del mencionado decreto.

" Adolfo López Mateos, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facu - tades que me otorga la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución Federal y el tercer párrafo del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Educación Pública, reglamenta - ria de los artículos 3º, 31 fracción I, 73 fracciones X y XXV, y 123 fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

" Considerando, 1º. Que, según los disponen las frac - ciones VI y VII del artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Educación Primaria impartida por el Estado - federación, estados y municipios - ha de ser, además de obligatoria, gratuita;

" Considerando, 2º. Que dicha gratuidad sólo será plena cuando además de las enseñanzas magisteriales los educandos reciban, sin costo alguno para ellos, los li -

¹ ALVEAR Acevedo, Op.cit. pg. 301.

bros que les sean indispensables en sus estudios y tareas, circunstancia, esta última, prevista en el apartado 3° del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Educación Pública, de 31 de diciembre de 1941;

" Considerando, 3°. Que las incidencias con que la situación económica mundial ha venido reflejándose en las escalas de precios del mercado mexicano hacen cada día más oneroso, particularmente entre determinadas clases sociales el adquirir los libros de texto escolares;

" Considerando, 4°. Que mientras los libros de texto sean materia de actividad comercial resulta indefectible - pues surge entonces la tendencia a diversificarlos - que en sus características y precios influya el interés económico de los distintos sectores que los producen, los cuales, también por la naturaleza de las cosas, se multiplican, y que, inversamente, sometida la producción de dichos libros a las solas decisiones de un organismo extraño a los afanes de lucro, eso los abaratará en cuantía suficiente para que el Estado tome y soporte sobre sí la carga de proporcionarlos gratis; y

" Considerando 5°. Que al recibir gratuitamente los educandos sus textos, y esto no como una gracia, sino por mandato de la ley, se acentuará en ellos el sentimiento de sus deberes hacia la patria de la que algún día serán ciudadanos,

" he tenido a bien expedir el siguiente

" Decreto: Artículo 1°. Se crea la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

" Artículo 2°. Serán funciones, facultades y deberes de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos:

" Fijar, con apego a la metodología y a los programas respectivos, las características de los libros de texto destinados a la educación primaria:

" Proceder, mediante concursos, o de otro modo si los concursos resultaren insuficientes, a la edición -es decir, redacción, ilustración, compaginación, etc.- de los libros de texto mencionados en la fracción precedente:

" Nombrar, previo acuerdo del Secretario de Educación Pública, el personal que la capacite para cumplir eficazmente su misión, y formular, también con la anuencia de a quel funcionario, las normas y procedimientos que deban regirla en sus actividades:

" Acudir, cuando lo juzgue prudente, oportuno y útil, a la ayuda que pueda prestarle la iniciativa privada, cuyo concurso habrá de considerarse siempre como expresión del deseo, generoso y desinteresado, de participar en un designio patriótico; y

" Gestionar ante las autoridades competentes las medidas adecuadas a impedir que los libros materia de este decreto sean motivo de lucro para nadie -salvo el legítimo beneficio o estipendio de escritores, dibujantes, grabadores, impresores, etc.- o que se conviertan en artículo -de comercio franco o clandestino, o que salgan del país, o que de algún modo se presten o que se obtenga de ellos, con falsas razones, cualquier fruto ajeno al propósito original que se les señala.

"Artículo 3°. Formarán la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos:

" Un presidente, un secretario general y seis vocales capaces de cuidar que los libros cuya edición se les confía tiendan a desarrollar armónicamente las facultades de los educandos, a prepararlos para la vida práctica, a fomentar en ellos la conciencia de la solidaridad humana, a orientarlos hacia las virtudes cívicas y, muy principalmente, a inculcarles el amor a la patria, alimentado el conocimiento cabal de los grandes hechos históricos que han dado fundamento a la evolución democrática de nuestro país :

" Un cuerpo de doce colaboradores pedagógicos:

" Cinco representantes de la Opinión pública, a fin de que ésta se halle, en cualquier momento, insospechablemente al tanto de los trabajos de la Comisión; y

" Un contador y un auditor, ambos con título profesional.

" Artículo 4°. El Presidente, el secretario, los vocales y los representantes de la opinión pública serán designados por el jefe del poder ejecutivo. El nombramiento de los otros componentes de la Comisión lo hará el Secretario de Educación Pública.

" Artículo 5°. La Comisión Nacional de los Libros de Texto dispondrá de los siguientes recursos económicos:

" Las sumas que la federación, los estados y los municipios le destinen:

" Las aportaciones de la iniciativa privada.

" Transitorios: Artículo primero. Este decreto entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el 'Diario Oficial'.

" Artículo segundo. La Comisión concluirá su primer reglamento, y lo someterá a la aprobación del Secretario de Educación Pública, dentro de un plazo no mayor de tres semanas desde que entre en vigor este decreto.

" Dado en la residencia del poder ejecutivo federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de febrero de mil novecientos cincuenta y nueve.- Adolfo López Mateos. Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Educación Pública, Jaime Torres Bodet. Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público. Antonio Ortiz Mena. Rúbrica ". 2

Decreto que colocó al país en tercer lugar a nivel mundial (después de Estados Unidos y la entonces U.R.S.S.) en proporcionar textos gratuitos.

Posteriormente se reformó este decreto y fue publi

cado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de marzo de 1977, reforma que al texto dice:

Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 3º del decreto que creó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

C O N S I D E R A N D O

Que el decreto que crea la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos destaca en su artículo 3º fracción III, la conveniencia de que la opinión pública se encuentre siempre al tanto de las labores de la comisión:

Que como consecuencia de los avances de la conciencia cívica, se ha incrementado la significación de la opinión pública en el planteamiento y solución de los problemas nacionales; lo que a su vez, se ha traducido en un aumento de los órganos por los que se expresa y conveniente reconocer y alentar la función que desempeña esa opinión; he tenido a bien expedir el siguiente: DECRETO.

Se reforma el artículo 3º fracción III del decreto de 12 de febrero de 1959, publicado el 13 para quedar como sigue:

III.- Diez representantes de la opinión pública, a fin de que ésta se halle, en cualquier momento, insospechablemente al tanto de los trabajos de la Comisión; y " 3

²DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, del 13 de febrero de 1959

³IDEM, del 23 de marzo de 1977.

La reforma de 1977 consistió en aumentar el número de representantes de la opinión pública, ya que en el texto original eran cinco y con la reforma aumentaron a diez representantes, en lo demás el texto siguió sin sufrir modificación alguna.

Como se aprecia en el texto original que creó a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, se indicaba que ésta era dependiente de la Secretaría de Educación Pública sin especificar que clase de organismo era dentro de la Administración Pública.

Más tarde el decreto del 20 de febrero de 1980 a - broga el promulgado en 1959 y le otorga a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, la personalidad jurídica que actualmente tiene; ya que el anterior decreto que la creó, en ninguna línea del texto especificaba la clase de organismo público de que se trataba, clasificación que se le otorga, precisamente, con el de 1980.

" José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en los artículos 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 24 fracción III y 25 de la Ley Federal de Educación, y 2º de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y

C O N S I D E R A N D O

Que los libros de texto gratuitos constituyen un instrumento fundamental de la Educación básica conforme a los principios definidos por el artículo 3º Constitucional:

FALTA PAGINA

No. 44

Que con el objeto de dar mayor congruencia a las funciones relacionadas con la planeación y diseño de los contenidos, planes y programas de estudio, medios de evaluación y norma técnica - pedagógicas, el vigente Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, al establecer la actual estructura de dicha Secretaría, atribuye a otras unidades administrativas el ejercicio de dichas funciones dentro de las cuales se encuentra la de dictaminar sobre libros de texto, de conformidad con las facultades que al efecto establece la Ley Federal de Educación;

Que la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito, creada por Decreto publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 13 de febrero de 1959, cuenta con las instalaciones y equipo adecuados para la edición e impresión de los libros de texto, y

Que es conveniente descentralizar las funciones operativas de edición e impresión que ha venido desempeñando la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos, a fin de que éstos respondan a las necesidades actuales, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN NACIONAL DE LIBROS DE TEXTOS GRATUITOS COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO.

ARTICULO 1º.- Se crea la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y tendrá por objeto la edición e impresión de los libros de Texto Gratuitos, así como de toda clase de materiales didácticos similares.

ARTICULO 2.- Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las siguientes funciones:

I.- Editar e imprimir los libros de texto gratuitos y toda clase de materiales didácticos similares, mediante sus propias instalaciones, por concursos o de otro modo si estos resultaren insuficientes;

II.- Coadyuvar con la Secretaría de Educación Pública en el diseño de los libros de texto gratuitos y otros materiales didácticos;

III.- Participar con un representante en el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos de la Secretaría de Educación Pública;

IV.- Distribuir los libros y toda clase de materiales didácticos similares que produzca, y

v.- Las demás necesarias para el cumplimiento de su objeto.

ARTICULO 3.º El gobierno de la Comisión estará a cargo de:

I.º La Junta Directiva.

II.º El Director General.

Además la Comisión contará con un Consejo Consultivo, como órgano asesor;

ARTICULO 4.º La Junta Directiva será el órgano superior de gobierno de la Comisión, y estará integrada por el Secretario de Educación Pública quien le presidirá los Subsecretarios de Planeación Educativa y de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública, el Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, el Director General de la Comisión y hasta seis miembros más, que serán designados por el Presidente de la Junta Directiva.

El Presidente de la Junta Directiva será suplido en sus ausencias por el miembro de la misma que él designe.

ARTICULO 5.- Corresponde a la Junta Directiva.

I.- Establecer las políticas generales para el desarrollo de las actividades de la Comisión;

II.- Aprobar, evaluar y supervisar los planes y programas de la Comisión;

III.- Aprobar el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la Comisión;

IV.- Expedir el Reglamento Interior y aprobar la organización administrativa de la misma;

V.- Analizar y aprobar en su caso, el informe anual de actividades y los estados financieros que rinda el Director General, y

VI.- Las demás funciones que le encomiende el presente decreto y otras disposiciones legales aplicables.

ARTICULO 6.- La Junta Directiva sesionará en reuniones ordinarias cuando menos cada tres meses y extraordinarias cuando las convoque el Presidente. Se requerirá la asistencia del Presidente o de su suplente y de cuando menos siete de sus miembros gozarán de voz y voto en las sesiones de las mismas.

Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos y en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

ARTICULO 7.- El Director General de la Comisión será designado y removido por el Presidente de la República.

ARTICULO 8.- El Director General tendrá las siguientes facultades:

- I.- Representar legalmente a la Comisión;
- II.- Dirigir técnica y administrativamente a la Comisión;
- III.- Elaborar y proponer a la Junta Directiva el Manual de Organización de la Comisión.
- IV.- Proponer a la Junta Directiva el programa anual de actividades, de acuerdo con el presente ordenamiento;
- V.- Formular el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la Comisión y someterlo a la consideración de la Junta Directiva;
- VI.- Rendir informe anual de actividades y resultados de los estados financieros a la Junta Directiva;
- VII.- Someter a la aprobación de la Junta Directiva el proyecto de Reglamento Interior de la Comisión;
- VIII.- Designar y remover a los funcionarios y personal de la Comisión;
- IX.- Celebrar actos, convenios y contratos que sean necesarios para el cumplimiento del trabajo de la Comisión;
- X.- Establecer, convocar y presidir la Comisión Interna de Administración y Programación de la Comisión, en los términos del Reglamento Interior;
- XI.- Cumplir los acuerdos de la Junta Directiva e informar de los resultados obtenidos, y
- XII.- Las demás que le confieran este ordenamiento y otras disposiciones legales.

ARTICULO 9°.- El Consejo Consultivo de la Comisión estará integrado por los miembros de la Junta Directiva, los representantes de la opinión pública y los especialistas en educación, en número total de quince, que designe el Presidente de la Junta Directiva.

ARTICULO 10.- El Patrimonio de la Comisión estará constituido por:

- I.- El presupuesto que le otorgue el Gobierno Federal y las aportaciones de los Gobiernos de los Estados;
- II.- Los ingresos que obtenga por los servicios que preste;
- III.- Los bienes que adquiera o que se le otorguen para su funcionamiento;
- IV.- Las aportaciones, legados y donaciones que en su favor se otorguen, y
- V.- Los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

ARTICULO 11.- La Comisión Interna de Administración y Programación funcionará como mecanismo de participación de las distintas unidades administrativas de la Comisión a fin de coordinar los programas de acción y mejoramiento administrativo de la misma para incrementar su eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto.

ARTICULO 12.- Las relaciones de trabajo entre la Comisión y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B)

Del Artículo 123 Constitucional.

ARTICULO 13.- Se considerarán trabajadores de confianza a los miembros de la Junta Directiva, el Director General, - los miembros del Consejo Consultivo y en caso de que se designen, el Subdirector General, Directores de Area, Tesorero, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento y Oficina, Asesores, Consultores Técnicos, Contadores, Auditores, Contralores, Pagadores, Investigadores profesionales y al personal administrativo y de servicios auxiliares y - personal del Director General, del Sudirector General, Directores de Area y Tesorero.

ARTICULO 14.- Los trabajadores de la Comisión quedan incorporados, a partir de que entre en vigor el presente Decreto, al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y - Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

T R A N S I T O R I O S :

PRIMERO: Este Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

SEGUNDO: Los recursos materiales actualmente al servicio de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos dependiente de la Secretaría de Educación Pública se integrarán al patrimonio de la Comisión.

TERCERO.- Se abroga el Decreto que creó a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 13 de febrero de 1959.

CUARTO.- El Reglamento Interior de la Comisión será expedido dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinte días del mes de febrero de mil novecientos ochenta. José López - Portillo.-Rúbrica.-El Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid H.-Rúbrica.-El Secretario de Comercio Jorge de la Vega Domínguez.-Rúbrica.-El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramírez - Vázquez.-Rúbrica.-El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana.-Rúbrica." ⁴

⁴ Decreto que crea la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos como organismo público descentralizado, Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero de 1980.

2.2.- NATURALEZA JURIDICA

Por el decreto del 28 de febrero de 1980, se coloca a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito dentro de la Administración Pública Federal como Organismo Público Descentralizado, así no deja lugar a dudas el sitio que ocupa ya que el decreto creador únicamente la mencionaba como "dependiente de la Secretaría de Educación Pública".

Jurídicamente la descentralización administrativa "es una forma de organización por la cual la administración central atribuye determinadas funciones a una persona moral pública, distinta, con autonomía orgánica y patrimonio propio sujeta a un control no jerárquico"⁵ la que se ubica en un marco legal, de igual forma, es una institución, creada por el Congreso de la Unión o por el Poder Ejecutivo Federal para realizar actividades administrativas de interés público que competen al Estado. Estos organismos están fuera del plano jerárquico de la Administración, porque no existe dependencia de los órganos inferiores con los superiores.

En efecto, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que "son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".⁶

⁵GOMEZ COLLADO, Roberto. "Avances del Derecho Administrativo Económico y Social", Instituto Nacional de Administración Pública, Práxis, México, 1985, exposición realizada por Chas Nieto José, pg. 127.

⁶Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

La Descentralización Administrativa se implementa dentro de la Administración Pública Federal, con el objeto de desarrollar:

- 1.- "Actividades que competen al Estado.
- 2.- O que son de interés general en un momento dado,
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad Jurídica,
 - b) Patrimonio propio,
 - c) Régimen Jurídico Propio". ⁷

Los organismos descentralizados, están creados para actuar con relativa autonomía; descentralizar no quiere decir independizar; por que el poder central conserva las facultades de vigilancia y control sobre estas instituciones en forma limitada, para la eficacia de su desarrollo. Los órganos descentralizados tienen un régimen jurídico especial, una personalidad jurídica y un patrimonio propios, constituido principalmente con bienes de la federación. Por lo tanto son autónomos tanto en forma orgánica como financiera; otorgándoles el poder central los elementos necesarios para la prestación del servicio público.

La Descentralización se presenta en dos formas:

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR REGION, se establece en

⁷ACOSTA Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1990, pg. 357.

base a un territorio, y en servicios públicos que prestan - los municipios.

La Administración Pública Federal se descentraliza con el fin de "Transferir competencias, instituciones o recursos, a Estados y municipios, o incrementar la participación de los mismos en decisiones federales que les incumba - mediante la atribución a Estados y municipios de funciones - que legalmente corresponden a la Administración Federal o - que ha ido asumiendo".⁸

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA POR SERVICIO, se - determina conforme al organismo descentralizado, que presta servicios públicos, esta es la más común en la administración pública de nuestro país, la Comisión Nacional de Libros de - Texto Gratuito, pertenece a este tipo de descentralización.

Las opciones creadas con esta forma de administración pretende fomentar la participación de los diversos órganos institucionales Estatales y municipales, descentralizando atribuciones, instituciones y por supuesto participaciones federales, pero esta descentralización por carecer de recursos en ocasiones se vuelve lenta.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Ejecutivo Federal para determinar el agrupamiento por sectores de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, con el propósito de que sus relaciones - con el ejecutivo, se realicen a través de la Secretaría o De

⁸GOMEZ COLLADO, op.cit, pg.13.

partamento administrativo que se determine, como coordinador del Sector, con este fin se creó el acuerdo presidencial, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1982, y señala: "el sector que corresponde a la Secretaría de Educación Pública y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador, se integrará como organismos descentralizados".

El artículo 8 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone que corresponde al titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, evaluar los resultados de las entidades paraestatales, de lo que se desprende que es el titular quien directamente rendirá resultados al ejecutivo federal.

CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 45, artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, le asignan a los organismos descentralizados las siguientes características:

- A) Creación del organismo (ley o decreto por el que se crea).
- B) Denominación del Organismo.
- C) Domicilio legal.
- D) Objeto del Organismo.
- E) Patrimonio Propio.
- F) Organismo de Gobierno

G) Facultades y Obligaciones de Director General.

H) Régimen Laboral.

A.- CREACION DEL ORGANISMO

Los organismos públicos descentralizados son creados por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, a partir de este momento se dan las características del organismo.

La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, es creada por decreto del Ejecutivo Federal publicado el 29 de febrero de 1959, el cual es abrogado por el que actualmente se encuentra en vigor, que es el de 28 de febrero de 1980, bajo el siguiente considerando: Que los libros de texto gratuito constituyen un instrumento fundamental de la educación básica conforme a los principios definidos por el artículo 3º Constitucional.

Esta razón esgrime el gobierno para justificar la creación de la Comisión de Libros de Texto Gratuitos, busca aligerar la carga económica que representaba para la población el desembolso para la adquisición de los libros de texto para el nivel escolar básico, propiciando de esta forma avances en la lucha contra el analfabetismo.

Con este fin " la Comisión de Libros de Texto Gratuito, creada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1959 cuenta con las instalaciones y equipo adecuados para la edición e impresión de los libros de texto, y

Que es conveniente descentralizar las funciones operativas de edición e impresión que ha venido desempeñando la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, a fin de que éstos respondan a las necesidades actuales" ⁹

La creación de la Comisión de Libros de Texto Gratuito, como organismo público descentralizado es justificado con el considerando del ejecutivo federal, el cual consideró que dicho organismo contaba ya de por sí con los elementos materiales y técnicas para el logro de sus objetivos, al darle el rango de organismo descentralizado, lo dota además de los elementos jurídicos para un desempeño más ágil de sus metas.

De esta forma la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, queda conformada de forma integral al contar con los elementos materiales, jurídicos y técnicos necesarios para la edición, impresión y distribución de los libros de texto gratuitos que fue el fin para el que fue creada la Comisión.

B.- DENOMINACION DE LA COMISION NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS.

La Denominación la constituyen el conjunto de palabras que forman el nombre oficial otorgado por el Estado y el cual tiene como fin la particularización de distinguir y diferenciar a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito de cualquier otro organismo público descentralizado.

Así el artículo 1º del decreto del 28 de febrero de 1980 señala la denominación: "se crea la Comisión Nacional de

⁹DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION del 13 de febrero de 1980.

Libros de Texto Gratuitos ..., igual denominación le daba el el primer decreto (13 de febrero de 1959) solo que este única mente decía que era "dependiente de la Secretaría de Educa ción Pública", y el de 1980 le otorga el rango de Organismo Público descentralizado.

C.- DOMICILIO LEGAL

Está considerado como el lugar donde residen los ór ganos de gobierno, decisión y dirección: es la sede del orga nismo descentralizado, donde se encuentran las oficinas y de pendencias. Asimismo, comprende el ámbito territorial, los lugares donde actúa la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito.

Los órganos de gobierno de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito residen en el Distrito Federal.

D.- OBJETO DEL ORGANISMO

El artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades - Paraestatales dispone que los organismos descentralizados - pueden tener como objeto:

- I.- " La realización de actividades correspondientes a las áreas, estratégicas o prioritarias;
- II.- La prestación de un servicio público o social, o
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de a sistencia o seguridad social.

Durante la práctica, los organismos descentralizados pueden abarcar más de un objetivo de los enunciados.

El objeto principal de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos son los dispuestos por el artículo 2° del decreto de 1980, el cual dispone que " para el cumplimiento de su objeto la Comisión tendrá las siguientes funciones:

I.- Editar e imprimir los libros de texto gratuitos y toda clase de materiales didácticos similares, mediante sus propias instalaciones, por concursos o de otro modo si estos resultaren insuficientes;

II.- Coadyuvar con la Secretaría de Educación Pública en el diseño de los libros de texto gratuitos y otros materiales didácticos;

III.- Participar con un representante en el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos de la Secretaría de Educación Pública;

IV.- Distribuir los libros y toda clase de materiales didácticos similares que produzca, y

V.- Las demás necesarias para el cumplimiento de su objeto".

Aunque el artículo primero dispone el objeto para el que fue creada la Comisión, es el artículo 2° el que precisa y que específicamente se refiere a las funciones que desarrollara para el cumplimiento de su objeto.

Según el texto del artículo 2º del decreto que crea a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos como organismo público descentralizado lo faculta para cumplir con su objeto mediante concurso con empresas privadas e incluso la autoriza a utilizar el medio o medios necesarios con el fin de que cumpla con su objeto. El cual primordialmente es como ya dijimos antes, la impresión, edición y distribución de los libros de texto para el nivel básico, así como coadyuvar con la Secretaría de Educación Pública, sobre el diseño de estos.

Es importante subrayar que la última fracción del artículo 22, faculta a la Comisión a realizar cualquier tipo de función con el propósito de cumplir con su objeto y el cual es señalado casi exclusivamente para la elaboración de los libros de texto, entendiéndose así que el decreto sólo y únicamente autoriza a la Comisión para utilizar los medios necesarios con el sólo fin de editar y distribuir los libros y en cualquier otro caso estaría sobrepasando su objeto para el que fue creada.

E.- PATRIMONIO DE LA COMISION NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS.

Los organismos públicos descentralizados, además de tener personalidad jurídica propia, cuentan con patrimonio propio, el cual es el conjunto de bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de su objeto.

El decreto que otorga a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos el rango de organismo descentralizado, señala en el artículo 10 que el patrimonio de la Comisión estará integrado por:

- I.- El presupuesto que le otorgue el gobierno federal y las aportaciones de los gobiernos de los estados;
- II.- Los ingresos que obtenga por los servicios que preste;
- III.- Los bienes que adquiera o que se le otorguen para su funcionamiento;
- IV.- Las aportaciones, legados y donaciones que en su favor se otorguen, y
- V.- Los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal." ¹¹

En este caso el presupuesto a que hace referencia la fracción primera, la otorgada por el gobierno federal, se incluye dentro de la partida que se le asigna a la Secretaría de Educación Pública ya que la Comisión es una de las entidades coordinadas por esta Secretaría.

F.- ORGANO DE GOBIERNO

En los Organismos Públicos Descentralizados el órgano de gobierno realiza funciones de dirección, administración y representación, en el caso específico de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, el órgano de gobierno está integrado por:

- a) La Junta directiva, que es el órgano de mayor jerarquía,

¹¹IDEM

el cual es un cuerpo colegiado que decide los asuntos más importantes de la actividad y administración del organismo. En esta junta directiva se encuentran representados los intereses de la administración central y en algunos casos los sectores a los que afecta la actividad del organismo.

El artículo 12 de la Ley Federal de Entidades Parastatales dispone: "la administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general". ¹²

Asimismo, el artículo 18 de la mencionada ley indica que "el órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes". ¹³

En concordancia el artículo 4 del decreto de 1980, recapitula todo lo indicado anteriormente al disponer que " la junta directiva será el órgano superior de gobierno de la comisión, y estará integrado por el Secretario de Educación Pública quien la presidirá, los subsecretarios de planeación educativa y de Educación básica de la Secretaría de Educación Pública, el Presidente del Consejo Nacional, el -

¹⁵ IDEM

¹⁶ IDEM

Presidente del Consejo Nacional Técnico de la Educación, el Rector de la Universidad Pedagógica Nacional, el Director General de la Comisión y hasta seis miembros más, que serán designados por el Presidente de la junta directiva"

El Presidente de la Junta Directiva será suplido en sus ausencias por el miembro de la misma que él designe.

Cabe hacer la observación que ésta última disposición va en contra posición al citado artículo 18 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ya que este dispone que el cargo de miembro del órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes, circunstancia que contradice el artículo 4 del decreto, al señalar que el presidente del organismo podrá ser suplido.

Por otro lado, tenemos que el artículo 19, fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone que los Directores Generales no podrán ser miembros del Órgano de Gobierno a excepción de los organismos a que se refiere el artículo 5 de la misma Ley, y si bien en este artículo no hace mención expresa de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, los organismos que enumera tienen un objeto análogo y a estos organismos los clasifica como Instituciones de Asistencia Social, de lo que se desprende que al formar parte del órgano de gobierno el Director General, la Comisión será entonces una Institución de Asistencia Social.

Se establece que la Junta directiva sesionará en reuniones ordinarias cuando menos cada 3 meses y extraordinarias cuando las convoque su Presidente. Para que se efectúen requerirán la asistencia del Presidente y cuando menos siete miembros.

Los acuerdos se votarán por mayoría y el Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

LAS FACULTADES DE LA JUNTA DIRECTIVA:

Estas se encuentran consideradas en el artículo 5 del decreto de 1980, y que son:

- I.- Establecer las políticas generales para el desarrollo de las actividades de la Comisión;
- II.- Aprobar, evaluar y supervisar los planes y programas de la Comisión;
- III.- Aprobar el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la Comisión;
- IV.- Expedir el Reglamento Interior y aprobar la organización administrativa de la misma;
- V.- Analizar y aprobar en su caso, el informe anual de actividades y los estados financieros que rinda el Director General, y
- VI.- Las demás funciones que le encomiende el presente decreto y otras disposiciones legales aplicables". ¹⁴

"El órgano de Gobierno de una entidad de la Administración Pública Paraestatal del sector educativo es la instancia responsable de fijar políticas, programas, objetivos y metas, así como de evaluar sus resultados operativos, administrativos y financieros y la actividad educativa que realiza

¹⁴IDEM

la entidad". 15

Párrafo primero, del artículo 1º de los lineamientos y normas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales bajo la coordinación sectorial de la Secretaría de Educación Pública.

En concreto la Junta Directiva podrá realizar todas aquellas actividades que considere necesarias para lograr el objeto fundamental del instituto. Se aclara que salvo las establecidas como atribuciones indelegables de los órganos de gobierno, las cuales están señaladas en el artículo 58 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Junta Directiva podrá delegar discrecionalmente sus facultades en el Director General.

G.- FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL DIRECTOR GENERAL

Es el órgano unipersonal de la Comisión, es designado por el presidente o a indicación dada por él, a través del Secretario de Educación Pública.

El Director General tiene como facultades:

- I.- Representar legalmente a la Comisión;
- II.- Dirigir Técnica y administrativamente a la comisión;
- III.- Elaborar y proponer a la Junta Directiva el Manual de Organización de la Comisión.

- IV.- Proponer a la Junta Directiva el programa anual de actividades, de acuerdo con el presente ordenamiento;
- V.- Formular el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos de la Comisión y someterlo a la consideración de la Junta Directiva,
- VI.- Rendir informe anual de actividades y resultados de los estados financieros a la Junta Directiva;
- VII.- Someter a la aprobación de la Junta Directiva el proyecto de Reglamento Interior de la Comisión;
- VIII.- Designar y remover a los funcionarios y personal de la Comisión.
- IX.- Celebrar actos, convenios y contratos que sean necesarios para el cumplimiento del trabajo de la Comisión.
- X.- Establecer, convocar y presidir la Comisión Interna de Administración y Programación de la Comisión, en los términos del Reglamento Interior.
- XI.- Cumplir los acuerdos de la Junta Directiva e informar de los resultados obtenidos, y
- XII.- Las demás que le confieran este ordenamiento y otras disposiciones legales;¹⁶

¹⁶ IDEM

En resumen el Director General tiene como principa les funciones la representación legal de la Comisión, ade - más es el responsable del cumplimiento de sus objetivos, con este fin propone a la Junta Directiva la designación y remo ción de los funcionarios que considera necesarios para cum - plir con los objetivos trazados por la Comisión.

EL CONSEJO CONSULTIVO

El decreto de 1980, establece que la Comisión Nacio nal de Libros de Texto Gratuitos podrá contar con un órgano asesor que se denomina consejo consultivo, artículo 3°.

Este Consejo Consultivo lo integraran quince mie - bros nombrados por el presidente de la Junta Directiva, es - tos integrantes seran de 3 sectores: miembros de la Junta - Directiva, representantes de la opinión pública y especialis - tas en educación, sin especificar cuantos miembros de cada - sector.

H.- REGIMEN LABORAL

Los organismos descentralizados, determinan las con - diciones y las disposiciones legales, a la cual se sujeta la relación jurídica del trabajo, entre estas entidades adminis - trativas y sus trabajadores; las que a su vez constituyen el régimen laboral de los organismos descentralizados.

La relación jurídica de trabajo entre la Comisión - Nacional de Libros de Texto Gratuito y sus trabajadores se - rige, según el artículo 12 del decreto de 1980, por la Ley - Federal de trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional.

En igual forma, los trabajadores de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito quedan incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, conforme al artículo 14 del decreto creador de 1980.

Y, específicamente para el seguimiento de las condiciones generales de trabajo de los obreros y empleados de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos se mantiene estrecho contacto con las Direcciones Generales de Personal y Asuntos Jurídicos y laborales de la Secretaría de Educación Pública.

Algunos autores otorgan a los organismos descentralizados, la característica de un régimen fiscal, sin embargo este elemento no abarca a la mayoría de organismos, por que al realizar actividades que competen al Estado se les exenta del pago de los impuestos respectivos, de esta forma el régimen fiscal no es elemento general por lo que no es característica fundamental en estos.

2,3,- SU UBICACION DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

"La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar tareas sociales permanentes y eficaces de interés general, que la constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación".¹⁷

¹⁷SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", Porrúa, TOMO I, México, 1989, pg. 79.

Con este fin crea, planifica, organiza en forma específica rápida y eficaz los órganos y procedimientos convenientes al interés colectivo, los cuales se encuentran sujetos a un orden jurídico, el que también les señala a las entidades administrativas la forma de funcionar y sus objetivos, ... "es necesaria una organización que ejecute la ley, - que la concrete a los casos particulares, que la actualice determinado el momento, modos y circunstancias de su aplicación". 18

La Administración Pública, facilita la ejecución de las leyes, organiza los servicios públicos, realizando estas actividades en beneficio de la población. Dentro de estas actividades se encuentra el servicio público de la educación determinado de esta manera por el artículo 3º Constitucional. El gobierno pone al alcance de toda la población la enseñanza, abarcando la distribución de libros de texto, abatiendo el costo que representaba su adquisición.

El ejercicio de la Administración Pública es tarea exclusiva del Ejecutivo Federal, esta función la realiza por medio de los órganos que integran la administración Pública tanto Federal, local y municipal. Así la Administración Pública abarca toda actividad estatal que no es desarrollada por el poder legislativo, el poder judicial y que tampoco es abarcada por las empresas privadas; su forma de actuar es continuo y permanente, en beneficio del interés público.

La Administración Pública puede verse desde dos puntos de enfoque:

18 IDEM

I.- ORGANICO: "Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el presidente de la República y todos los órganos centralizados, descentralizados, - desconcentrados, las empresas, sociedades mercantiles del estado y fideicomisos públicos".¹⁹ Estos órganos están en - trelazados y coordinados en forma jerárquica y constituyen a su vez la estructura administrativa que depende del poder ejecutivo federal directa o indirectamente.

II.- FUNCIONAL.- Funcionalmente la Administración Pública ejecuta las acciones que a los órganos del sector ad ministrativo público le corresponden.

LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL.

La Constitución Política, en el artículo 90 señala el fundamento de la organización pública federal y considera dos grandes regímenes de la administración la centralización y la Paraestatal, referidas las dos a la materia federal, - las cuales deben ser acorde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que establece las bases de la Ad ministración Pública Federal en el país.

La Administración Pública Centralizada comprende: - la Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, - los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1990, pg. 110.

En tanto la Administración Pública Paraestatal, se compone con: los organismos centralizados, las empresas de participación paraestatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, según el artículo 1º, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El término Paraestatal sustituye al de Descentralizada que era el que se utilizaba anteriormente, con el fin de incluir a los organismos que no se clasifican dentro de la descentralización.

Es conveniente señalar que en la práctica no existe una forma pura de descentralización en nuestra legislación, ya que el régimen legal que regula las relaciones entre el poder central y las instituciones descentralizadas subordina al ejecutivo federal las decisiones más trascendentes de los organismos descentralizados.

LA CENTRALIZACION

Este régimen de la Administración Pública "es la forma de organización administrativa en la cual las unidades órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones el mando, la acción, la ejecución".²⁰

²⁰ IDEM, pg. 116.

En la Centralización administrativa, los ordenamientos Jurídicos dividen las funciones del Poder Ejecutivo Federal en las Secretarías de Estado, Departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, los que se encuentran unidos y ordenados en forma jerárquica, subordinados ante el Presidente y coordinados entre ellos y constituye un Poder Central. De esta forma se concentra la mayor parte de la función administrativa siendo esta organización la predominante en nuestro sistema de gobierno.

Las Secretarías de Estado, son los órganos inmediatos inferiores que auxilian en forma directa al Ejecutivo Federal en el control de los negocios del orden administrativos. El titular de estas Secretarías es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Para el debido despacho de los asuntos del orden administrativo, que además comprende su estudio y planeación, el Poder Ejecutivo contará con las Secretarías necesarias, de acuerdo al artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de las Secretarías corresponde originalmente a los Secretarios de Estado, quien para el mejor desarrollo de su trabajo, podrá delegar algunas facultades en funcionarios subalternos, sin perder su ejercicio directo.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La otra forma de organización Administrativa Pública Federal, es la Administración Pública Paraestatal, el artículo 90 Constitucional establece "la Administración Públi

ca será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".²¹

Así, este precepto de la Carta Magna nos define el fundamento de la Administración Pública Paraestatal, la que se encuentra integrada por el conjunto de Instituciones, Organismos, empresas de economía mixta, patrimonios públicos; los cuales colaboran en la realización de los fines del Estado sin que formen parte de la Administración Pública Centralizada la cual vigila y controla su funcionamiento actuando dentro de un ordenamiento jurídico, previamente establecido.

Conviene distinguir la diferencia entre desconcentración y descentralización, para diferenciarlos citaremos sus características esenciales de cada uno:

DESCONCENTRACION:

1.- "Órgano inferior subordinado a una Secretaría, Departame

²¹ CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 10a Edición, Edtt. Trillas, México, 1994, pg. 103 y 104.

mento de Estado o la Presidencia.

- 2.- Puede contar o no con personalidad jurídica.
- 3.- Puede contar o no con patrimonio.
- 4.- Posee facultades limitadas.

DESCENTRALIZACION:

- 1.- Organismo que depende indirectamente del ejecutivo federal.
- 2.- Tiene invariablemente personalidad jurídica.
- 3.- Siempre tiene patrimonio propio.
- 4.- Posee facultades más autónomas." 23

Los organismos desconcentrados no tienen autonomía orgánica ni financiera, se encuentran subordinados a la estructura central.

La Descentralización "es una forma de organización por la cual la administración central atribuye determinadas funciones a una persona moral pública distinta, con autonomía orgánica y patrimonio propio sujeta a un control no jerárquico."²⁴

²³ ACOSTA ROMERO M., op.cit. pg. 346.

²⁴ GOMEZ COLLADO, Roberto. "Avances del Derecho Administrativo económico y Social". Instituto Nacional de Administración Pública, Praxis, México, 1985, pg. 125.

Se encuentra dentro de un ordenamiento legal, de igual forma, es una institución, creada por el Congreso de la Unión o por el Poder Ejecutivo Federal, para realizar actividades administrativas de interés público que competen al Estado. Estos organismos están fuera del plan jerárquico de la Administración, por que no existe dependencia de los órganos inferiores con los superiores.

La Administración Pública, como forma de organización administrativa, a la descentralización administrativa, con el objeto de desarrollar:

- 1.- "Actividades que competen al Estado.
- 2.- O que son de interés general en un momento dado.
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - A) Personalidad jurídica,
 - B) Patrimonio propio,
 - C) Régimen jurídico propio". ²⁵

La descentralización administrativa al contar con las facultades de personalidad, patrimonio y capacidad de operación autónomas, no genera poder propio.

Los organismos descentralizados, están capacitados para actuar con relativa autonomía; descentralizar no dignifica independizar; porque el poder central conserva las facultades de vigilancia y control sobre estas instituciones en forma limitada, para la eficacia de su desarrollo, así como los órganos descentralizados tienen un régimen jurídico especial, una personalidad jurídica y patrimonio propio, constituido principalmente con bienes de la federación. Por

²⁵ACOSTA ROMERO, Manuel, Op.cit. pg. 357.

lo tanto, son autónomos tanto orgánica como financiera; el poder central les otorga los elementos necesarios para su desarrollo y para la prestación del servicio público.

" La descentralización adopta las siguientes formas:

DESCENTRALIZACION POR REGION

Es aquella que comprende como campo de acción una porción de territorio limitado, y en servicios públicos que prestan los municipios.

La administración Pública Federal se descentraliza con el propósito de "transferir competencias, instituciones o recursos a Estados y Municipios, o incrementar la participación de los mismos en decisiones federales que les atañen mediante la atribución a Estados y municipios de funciones que legalmente corresponden a la administración federal o que ha ido asumiendo".²⁶

DESCENTRALIZACION POR SERVICIO

Es en función del organismo descentralizado que presta servicios públicos, siendo esta forma la más usual en el sistema administrativo, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos pertenece a este tipo de descentralización.

La descentralización es, en contrapartida a la centralización, la iniciativa de la administración pública para fomentar la democracia al suponer la participación y el interés de los diversos órganos institucionales de poder estatal y municipal.

²⁶ GOMEZ COLLADO, Roberto. op.cit. pg.13.

Igualmente la descentralización de atribuciones, Instituciones y participación federales tienen como fin resolver las demandas sociales y en este caso específico que es la edición y distribución de los libros de texto a todo el país.

2.4.- ESTRUCTURA ORGANICA.

ORGANIZACION DE LA COMISION NACIONAL DE LOS LIBROS DE TEXTO GRATUITOS

"La Comisión está presidida por una Junta directiva que tiene como función vigilar la consecución de los objetivos planteados por el Ejecutivo Federal y coordinar sus actividades con las diversas entidades del sector público que tienen relación con sus funciones".²⁷

La Dirección General se encarga de coordinar las dependencias que estructuran orgánicamente la Comisión. Se sirve de la asesoría de una Comisión Interna de Administración y Programación que tiene como funciones conocer, precisar y coordinar los objetivos de la Comisión y aplicar de manera adecuada sus recursos para cumplir con sus responsabilidades.

Complementariamente se apoya en una Secretaría General encargada de coadyuvar con la Secretaría de Educación Pública, a través de su Dirección General Adjunta de Conteni-

²⁷ SEP, Informe de labores, 1984, pp. 114-119.

do y Métodos, en el diseño de los libros de texto gratuitos y otros materiales didácticos.

En este nivel, la organización de la Comisión se divide en tres subdirecciones: Producción, Administración y Finanzas. La primera se encarga de producir los libros de texto gratuitos y otros materiales didácticos, de conformidad con las especificaciones autorizadas y con el menor costo posible. La segunda se responsabiliza de aplicar racionalmente los recursos humanos, materiales y financieros para lograr los objetivos de la Comisión; así como distribuir los libros de texto de acuerdo a las necesidades.

Para el desempeño de sus funciones se subdivide en las gerencias de programación, fotolito, impresión y mantenimiento; auditoría interna y Departamento de vigilancia y bomberos.

Se definen concretamente tres áreas de mandos medios y superiores que corresponden a las tres funciones que la entidad debe cumplir necesariamente: producción, distribución y administración.

RELACIONES DE COORDINACION SECTORIAL

"La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos se apoya en la Coordinadora Sectorial para la consecución de los programas institucionales y para la solución de los problemas de operación o financieros." ²⁸

La producción de libros de texto implica una coordinación sistemática entre la Secretaría de Educación Pública y Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, ya

²⁸ CONALITEG, Informe de Autoevaluación, Marzo 1987, pg.4,13.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

que los contenidos, (texto e ilustración) de los libros, son elaborados en la Coordinadora, en tanto que la impresión y la distribución están a cargo de la empresa descentralizada. Además, la SEP apoya la gestión del presupuesto de la Comisión - ante la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales otorga a dichas instituciones mayor autonomía que en años anteriores, lo que implica el fortalecimiento del proceso de toma de decisiones en el ámbito de los órganos de gobierno de cada una de dichas entidades. En consecuencia, se ha iniciado una acción dinámica en la Junta Directiva de Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, con la activa participación del titular en todos aquellos temas que son de relevancia para el desarrollo de la empresa.

Para el aspecto de la programación financiera se tiene contacto permanente con la Dirección General de Programación de la Secretaría de Educación Pública, para definir y tramitar el presupuesto anual.

A su vez, el actual funcionamiento de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos implica relaciones con otras dependencias, entre las que se encuentran:

- La Subsecretaría de Educación Elemental de la SEP:

Para organizar la distribución de los textos gratuitos, a través de las delegaciones de la entidad coordinadora en los estados de la República.

- La Subsecretaría de Planeación Educativa:

A través de las Direcciones Generales de Programación y de Planeación; así como la Dirección General de Evaluación Educativa.

- Gobiernos de las Entidades Federativas:

Para coordinar la redistribución del material didáctico a las diferentes escuelas de cada localidad.

Otras entidades del sector educativo, tales como el Instituto Nacional Indigenista, Dirección General de Educación Especial. - ya que la Comisión produce también libros de texto para invidentes- y el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos.

Complementariamente, se realizan convenios de compra venta o intercambio con entidades públicas de otro sector y con el sector privado. El proveedor del papel consumido por la Comisión es PIPSA y los pagos a este organismo se efectúan a través de la Cámara de Compensación de la Tesorería General de la Federación.

En el caso de los convenios con el sector privado, se llevan a cabo en dos grandes vertientes; a través de la obtención de materias primas, bienes intermedios y refacciones; y en el caso de la impresión de textos gratuitos en empresas comerciales a través de contratos de servicios.

ORGANIZACION DE LA DISTRIBUCION

El sistema de distribución hace llegar los libros a 197 puntos geográficos del país. Es eficiente aunque la redistribución sigue presentando ciertas deficiencias que afectan especialmente a los grupos indígenas de doce estados de la república.

El proceso de distribución que realiza la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos se organiza de la siguiente manera:

- 1.- El material terminado se almacena por título en el almacén Central Lerdo.
- 2.- El transporte del material de las impresoras externas y de los talleres de la Comisión al almacén se efectúa con transportes al servicio de la Comisión.
- 3.- En la gerencia de distribución, a través del área de computación se crean los documentos necesarios para el control y despacho del material.
- 4.- En el almacén central Lerdo se selecciona el material por paquetes de libros, de acuerdo al programa de envío; se etiqueta de acuerdo al transporte que le corresponde y se turna al centro postal.
- 5.- En el Centro Postal Mecanizado Pantaco, con anticipación se ratifica y solicita el número de furgones necesarios para cumplir el programa de despacho.
- 6.- Se carga directamente de los camiones que envía el almacén a los furgones, con personal proporcionado por la Comisión.
- 7.- Se asigna a un agente postal que ampara el material y elabora la guía de arastre.
- 8.- En Ferrocarriles Nacionales se agregan los furgones al día siguiente a los trenes de pasajeros.
- 9.- Los furgones son separados en su destino por los administradores de correos, quienes en el lugar entregan de inmediato a los almacenistas regionales los libros de texto.
- 10.- Con los medios que en la localidad se consiguieron pre-

viamente, se desaloja el furgón y se conduce al almacén regional el material.

11.- Se selecciona por zona escolar y se cita para que pasen a recoger su material a los inspectores correspondientes.

12.- Al entregar al inspector, de acuerdo a la documentación, éste firma y sella de recibido.

13.- El inspector, con medio propio, traslada el material a escuelas.

14.- Los almacenistas realizan supervisiones a las escuelas de su área de influencia, para constatar que el material ha sido entregado, rindiendo un informe a la gerencia de los problemas encontrados y de los faltantes, en su caso, de libros de texto, los cuales les son enviados nuevamente.

La distribución de los libros de texto gratuitos implica la intervención coordinada de diferentes agentes que realizan diferentes acciones entre sí:

- 1.- Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos:
 - Avocada a la producción y Distribución de los libros de texto Gratuitos.
 - 1.1.- Gerencia de Distribución:
 - Elaboración de planes, programas, procedimientos y documentación necesarios para el despacho y control del material.
 - 1.2.- Almacén Central Lerdo:
 - Almacenaje, clasificación y separación del material.
- 2.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes:
 - Responsable del traslado de material.

Sección de Libros:

Recepción y despacho de furgones y trailers.

Administración de correos:

Recepción y entrega de material a almacenistas.

3.- Ferrocarriles Nacionales de México:

Transporta la mayoría de los libros en el interior del país.

4.- Secretaría de Educación Pública - Delegaciones Estatales:

Elaboración de informes, coordinación de redistribución y supervisión.

Almacenes regionales:

Recepción, clasificación, recopilación y certificación del material entregado.

Inspectores:

Recopilación del material y traslado a las escuelas.

Directores de escuela:

Recepción y entrega a los maestros..

Actualmente, el sistema de distribución hace llegar los libros de texto a 82,137 escuelas del país, el 52% del total de escuelas del Sistema Educativo Nacional, y a más de 17 millones de niños.

"Para finales de junio de 1990, se registró un incremento del 4% respecto al año anterior en el número de libros distribuidos. El número de centros de distribución se amplió de 772 a 846. En el interior del país pasó de 204 a 226 y en el área metropolitana de 568 a 620. Sin embargo, sigue habiendo quejas sobre retrasos en la redistribución"²⁹ por lo que conviene que las autoridades educativas de cada estado ejerzan mayor vigilancia sobre este proceso.

Con la liberación de las tarifas por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se negociaron nuevos contratos con las empresas transportistas que distribuyen los libros en el área metropolitana y en el interior del país. Las condiciones establecidas en dichos contratos fueron satisfactorias, ya que el incremento de las tarifas recomendado por la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes y por la Cámara Nacional de Autotransportes fue del 25% mientras que la comisión lo obtuvo en 21% menos 3 por ciento: es decir, 18%. Además, los transportistas se comprometieron a llevar los materiales a los centros de distribución actuales y a los que se crearan en el futuro.

En general la distribución opera con bastante eficacia y se tienen bien definidos los canales de distribución se tiene la ventaja de que toda la etapa de redistribución se realiza sin ningún costo extra para la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos; son los gobiernos de los estados los que realizan la redistribución del producto hasta el consumidor final, lo cual implica una gran movilización de recursos humanos que no es costada a través del presupuesto anual asignado a la Comisión.

En el ciclo escolar 1988-1989, se logró reducir el periodo de distribución en relación al año 1985-1986, de 38 a 24 semanas lo cual representó una reducción de 37%. Todo el material se distribuyó en una sola etapa, en los meses comprendidos en el periodo marzo-agosto. Para el ciclo 1990-1991, este avance se perderá y se realizará una segunda etapa de distribución en los meses de septiembre a enero debido a la insuficiente maquinaria de la Comisión para imprimir la producción programada para el ciclo 1990-1991.

La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos,

asigna aproximadamente el 2% de su presupuesto y 1.7% del personal total a la distribución de los libros de texto, lo cual demuestra que en este aspecto ha logrado una creciente eficiencia, a través de la oportuna coordinación de una compleja red de agentes que contribuyen al logro de este objetivo." 30

Resulta muy importante continuar con este eficiente sistema de distribución, pues de nada serviría tener los libros impresos en el momento oportuno, si no hubiera manera de hacerlos llegar a los niños. Ciertamente éste es un mérito que se le debe reconocer a la Comisión y que se debe conservar al momento de contemplar una reestructuración de este organismo.

²⁹"ACTA DE LA SESION DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA COMISION NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS", Junio 1990.

³⁰COMISION NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITOS, Cifras, 1989,pg.18,19.

MARCO JURIDICO DE LA COMISION NACIONAL DE LIBROS DE
TEXTO GRATUITO

3.1.- LA CONSTITUCION.

Las normas jurídicas que constituyen el ordenamiento jurídico del Derecho Mexicano se derivan de la Constitución a cual todas deben su validez y a su vez forman un sistema legítimo de normas jurídicas.

"La Constitución en sentido formal, es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas, la constitución en sentido material está constituido por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y especialmente la creación de leyes".¹

Las máximas se "...inscriben en la constitución para darles un rango superior al de las leyes comunes y excluir las en lo posible de la opinión mudable del parlamento dificultando su forma mediante el procedimiento estricto que suele acompañar a las enmiendas constitucionales."²

Los preceptos constitucionales establecen la base de la política educativa en México, orientan a la enseñanza y dan origen a la legislación educativa vigente, y en su conjunto integran la estructura jurídica de la educación el fundamento en que se apoya la instrucción y el papel que tiene el Estado en la Enseñanza.

¹ KELSEN, HANS. "Teoría General del Derecho y del Estado". Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1950. pg.129

² TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa, México. 1955, pág. 25.

La Constitución es obra de un acto de la soberanía popular por lo tanto garantiza la educación del pueblo en el artículo 3º Constitucional, del título primero, del capítulo I, "De las Garantías Individuales", y establece como objetivo fundamental el de mejorar la calidad intelectual de los ciudadanos, con el fin de lograr su desarrollo social con la participación del Estado.

"La Educación debe enseñar a apreciar los beneficios de la democracia con base en la igualdad, la libertad y de la justicia".³

El Estado pone al alcance del individuo los medios, servicios públicos, para que el hombre lobre sus fines, las garantías individuales le señalan el camino correcto para - que el hombre realice su desarrollo, le da seguridad social y jurídica, logrando a su vez el proceso social.

1.- TEXTO ORIGINAL APROBADO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

La Asamblea Constituyente pasó el dictamen sobre este precepto, para su discusión general el 13 de diciembre de 1916, era tal su importancia que fue la única vez que Don Venustiano Carranza presenció los debates de los constituyentes del 17, el dictamen fue aprobado el 16 de diciembre de - ese mismo año, la redacción final fue la siguiente:

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

³BAZDRESH, Luis, "GARANTIAS CONSTITUCIONALES". Trillas. México, 1983.pg. 100.

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

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

"En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria".⁴

Este precepto fundamentó y orientó el sentido de la educación en México, hasta el año de 1934, fecha en que fue reformado en su totalidad.

Asimismo, esta declaración de instrucción libre fue entendida como que cualquier individuo tenía la facultad de ejercitar la educación, sin que el Estado le impusiera alguna restricción; la práctica arbitraria de esta garantía trajo consigo el desorden educativo, porque permitió el surgimiento de instituciones pseudo-educativas, las cuales sin el control legal llegaron a frenar el desarrollo social; es de aclararse que esta situación ya se presentaba anteriormente, el concepto de educación era tan amplio, que hubo de reformarlo para cubrir estas deficiencias.

El objetivo de la libertad de enseñanza se basaba en el principio de una educación laica, el cual separaba el aspecto religioso del de la educación, establecía que no se impartiría enseñanza religiosa tanto en los establecimientos oficiales como particulares, a nivel primaria, elemental y superior; de igual manera, prohibía a las corporaciones religiosas o ministros de algún culto, el que pudieran establecer

⁴ALVEAR ACEVEDO, Carlos. "La Educación y la Ley". Jus. México. 1963. pg. 199.

cer o dirigir instituciones educativas a nivel primaria, lo cual les dejaba la posibilidad de crear, organizar y manipular escuelas a otros niveles educativos.

El artículo 3° Constitucional, constituye el principal medio que el pueblo utiliza para hacer frente al poder del clero, por lo que ha sido uno de los más combatidos por los sectores reaccionarios de la sociedad.

Señalaba, además, como una de las funciones del Estado en la educación la de supervisar las leyes y reglamentos con este objeto. Finalmente apoyaba el concepto desarrollado desde la reforma, el de una educación gratuita, impartida por el Estado y sólo a nivel primaria, en beneficio de las clases más desfavorecidas, buscando llegar a la gran masa popular.

Por lo tanto, la libertad de enseñanza generó consecuencias negativas a la nación, por la intervención del clero en la educación, ya que los constituyentes del 17 sólo limitaron a la Iglesia en el ejercicio del derecho a la educación primaria.

2.- LA REFORMA AL ARTICULO 2° CONSTITUCIONAL DE 1934.

En la exposición de motivos sobre la iniciativa de esta reforma, se indicaba: "Que para ser la escuela del pueblo no bastaba la obligatoriedad y su gratuidad sino que fundamentalmente que esté en armonía con las demandas de interés de las clases trabajadoras."⁵

⁵CISNEROS FARIAS, German. "El artículo Tercero Constitucional". Trillas, México. 1970 pg. 56.

El 26 de diciembre de 1934, se dio lectura a la iniciativa de reforma del artículo 3° Constitucional, el 28 de noviembre de ese año, se declaró reformado, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de ese mismo año, en los siguiente términos:

Artículo 3° Primer párrafo, "La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios por lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo social". ⁶

Eliminó en forma definitiva la libertad de enseñanza, la cual fue sustituida por una educación dirigida por el Estado y con la orientación socialista; la educación al socializarse conducirá a la socialización creciente de los medios de producción la reforma al artículo 3° constitucional, fue con el fin de socializar a la sociedad mexicana, "No es posible imaginar un cambio de mentalidad que propicie el advenimiento de un sistema socialista sin que previamente se hayan producido o gestado los modelos educativos que adecúen al hombre al nuevo tipo de sociedad". ⁷ Es de aclararse que la constitución de 1917, ha protegido hasta la fecha el ejercicio de la propiedad privada de los medios de producción, el cual es uno de los principios básicos de nuestro sistema económico.

⁶ ALVEAR ACEVEDO, Carlos. Op. cit. pg. 263.

⁷ VALADES Diego. "Derecho de la Educación". Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981.pg.12.

Descartaba, de igual manera, toda enseñanza religiosa, porque luchaba contra el fanatismo y los prejuicios, buscando formar en la juventud una cultura nacional, científica, que fomentara la solidaridad social; este concepto de educación se basó en el principio del laicismo. La educación socialista buscaba generar en el pueblo la idea de socialismo, estableciendo que las doctrinas religiosas eran el medio de enajenación, que utilizaba la burguesía para explotar a las clases trabajadoras.

En su segundo párrafo, se mencionaba que la educación primaria, secundaria y normal, sería impartida casi en forma exclusiva por el Estado-Federación, Estados y Municipios, a los particulares se les podía conceder autorización para impartir educación en los mismos niveles, debiéndose ajustar a las siguientes consideraciones:

A).- La enseñanza impartida por los particulares debía ceñirse al modelo de educación socialista excluyendo toda doctrina religiosa, acatando lo establecido en el artículo 24 constitucional, libertad de creencias. La instrucción estaría a cargo de las personas, que el Estado calificaría como preparadas profesionalmente, con la moralidad e ideología acorde a la idea de educación socialista. Asimismo, confirmó y desarrolló el texto original al confirmar que las corporaciones religiosas, los ministros de culto, las agrupaciones ligadas con algún credo religioso no podrían intervenir en la enseñanza primaria, secundaria y normal, fracción I.

B).- Los particulares deberían ajustarse a los planes programas y métodos de enseñanza del Estado, fracción II.

C).- Las escuelas particulares deberían obtener autorización expresa del poder público para funcionar, fracción III.

D).- El Estado podía revocar las autorizaciones, sin que procediera contra la revocación recurso alguno lo que constituye una excepción expresa contra el juicio de amparo, fracción IV.

En el tercer párrafo, establece "Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros y campesinos".⁸ Se entiende que la educación dirigida a los obreros y campesinos debía tener el carácter de socialista, laica y supervisada por el Estado, el cual tutelaba la enseñanza, buscando que se cumpliera con los lineamientos establecidos.

La Reforma del 34, introduce el principio de obligatoriedad en la educación primaria, de igual manera, confirmó que la enseñanza a este nivel sería impartida por el Estado en forma gratuita, cuarto párrafo.

Facultó al Estado para retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios efectuados en las escuelas particulares, quinto párrafo.

Por último, atribuyó al Congreso de la Unión, el derecho de expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los Estados y los Municipios, buscó organizar y consolidar la educación en todo el país; asimismo, la facultad de fijar las aportaciones económicas correspondientes al servicio público de la educación y de señalar las sanciones apli

⁸ ALVEAR ACEVEDO, Carlos. Op.cit. pg. 263.

cables a los funcionarios que no cumplieran o que no hicieran cumplir las disposiciones del artículo tercero, lo mismo para aquellos que las infringieran, sexto párrafo.

La reforma de 1934, aportó nuevos principios que marcan y orientan a la educación en México; al establecer la obligatoriedad de la educación primaria el Estado se comprometió a dar educación a todos los mexicanos; asimismo, se obligó a la supervisión de la enseñanza impartida por los particulares; es importante resaltar la facultad que se le concedió al congreso de la Unión para distribuir la enseñanza entre la Federación, los Estados y los Municipios, para unificar y coordinar la educación en la república.

Esta reforma concentró el poder, en materia educativa en el Estado, negando a los particulares el tener un recurso o juicio de protección, lo cual es totalitario y en contra del orden jurídico, el Estado se convirtió en el tutor de la educación, esta modificación limitó la libertad de enseñanza entendida como garantía individual.

La reforma de 1946 creó un nuevo formato que limitó los puntos que suscitaron mayor controversia, la educación dejó de ser socialista, se omitió el concepto de una enseñanza racional y exacta del universo, suprimió la supervisión del Estado en la preparación profesional de las personas que impartan educación en los planteles particulares, también eliminó la calificación de moralidad y de la ideología de los maestros particulares.

La nueva reforma recuperó la tradición democrática que habían desarrollado los constituyentes del 17, alcanzó el texto una precisa terminología; enfocó como objetivos de la educación, la defensa de la unidad nacional y la convivencia internacional, siendo la educación concretamente me-

xicanista.

Esta modificación al artículo 3° Constitucional se realizó el 30 de diciembre de 1946, con la adición de 1979, que incorpora constitucionalmente la autonomía universitaria.

Las características fundamentales que esta reforma establece para la educación en México son:

A).- LAICA, La educación se mantendrá totalmente ajena a las doctrinas religiosas y basada en el progreso científico, combatirá la ignorancia, la servidumbre, los fanatismos, y los prejuicios, garantizando la libertad de credo religioso, establecida en el artículo 24 constitucional separando a la Iglesia del Estado,

B).- DEMOCRATICA, La educación se impartirá en base a los principios legales emanados del pueblo; descartando cualquier doctrina que fundamente su soberanía de Estado en la tiranía, fracción I, inciso A,

Este precepto es de capital importancia en la educación para adultos al considerarse a la democracia, como un sistema de vida que busca mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales del pueblo, fin de esta modalidad educativa,

C).- NACIONAL, La educación tiene como principal preocupación comprender los problemas de México, para poderlos resolver, utiliza los recursos del país en defensa de nuestra independencia y desarrolla conforme a este principio la cultura de la Nación, con el propósito de crear la unidad nacional, fracción I, inciso B,

D).- SOCIAL. La educación colabora para lograr una mejor convivencia social, fortalecer la integridad tanto del individuo, como de su familia, creando conciencia del interés general de la sociedad, en base a los preceptos de fraternidad e igualdad, fracción I, inciso C.

De importancia trascendental, es la prohibición total impuesta a las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos y las entidades morales ligadas con cualquier credo religioso de dedicarse a impartir educación primaria, secundaria, normal, y especialmente la dirigida a obreros y campesinos; dejando la posibilidad de que las corporaciones religiosas se dediquen a actividades educativas en niveles distintos a los señalados, fracción IV.

Se ratificó el principio de obligatoriedad en la educación primaria, entendiéndose que toda persona debe recibir la educación elemental; por lo tanto podemos considerar a la fracción IV, como una de las bases constitucionales de la educación para adultos; el fundamento de las campañas de alfabetización, de las acciones del Estado por completar, acrecentar la enseñanza, que atiende principalmente a la población marginada, a las personas adultas que no cursaron o no concluyeron la instrucción básica; todos tenemos derecho a recibir la enseñanza elemental.

Además, extendió la gratuidad a toda la instrucción impartida por el Estado, primaria, secundaria y normal y la educación de obreros y campesinos; el pueblo tiene el beneficio de recibir enseñanza sin costo alguno en las instituciones educativas del Estado; el servicio público de la educación es gratuito en México. Los principios de obligatoriedad y gratuidad constituyen dos características fundamentales de la educación en nuestro país.

3.2.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, regula este régimen administrativo en el título tercero de la "Administración Pública Paraestatal", Capítulo único". De la Administración Pública Paraestatal, además las leyes específicas que regulan esta forma de organización administrativa.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece "Son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".⁹

Esta ley en sus artículos 47, 48 y 49, faculta al poder ejecutivo federal para determinar el agrupamiento por secciones de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, con el fin de que sus relaciones con el ejecutivo federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento administrativo que se determine como coordinador del sector.

Con el objeto de reafirmar lo anterior se creó el acuerdo presidencial, publicado el 3 de septiembre de 1982 el cual señala en el inciso K "El sector que corresponde a la Secretaría de Educación Pública y cuyo titular ejercerá las funciones de coordinador".

⁹ LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

Se integrará con: Organismos descentralizados...
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos".¹⁰

En lo que se refiere a las relaciones entre el eje ecutivo federal y las entidades paraestatales relacionadas con el sistema Nacional de planeación, gasto, financiamiento, Control y evaluación se llevarán por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, tal como lo dispone el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.3.- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

Esta ley publicada el 14 de mayo de 1986, reglamentaría en los conducente del artículo 90 Constitucional, tal como lo indica la propia ley en su artículo 1º, es la legislación específica sobre la cual se asienta... "la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del ejecutivo federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda".¹¹

¹⁰"Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal, se agruparán por sectores a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo "Diario Oficial de la Federación" 3 de septiembre de 1982.

¹¹LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, artículo 1º, Diario Oficial de la Federación. 14 de mayo de 1986.

En forma sucinta, la Exposición de Motivos dirigida a la Cámara de diputados, nos dice los objetivos fundamentales que persigue la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los cuales son:

"A) Otorgar los controles previos gubernamentales a la única instancia del órgano o junta de gobierno de las entidades, en el cual se encuentran debidamente representadas las dependencias correspondientes del ejecutivo federal.

B) Facultar a dicho órgano para normar en cada páso a la entidad o empresa de que se trate dentro de la sustantividad del marco legislativo existente...

C) ...se concilien en un marco de armonía, por una parte, la autonomía de gestión necesaria a toda empresa, y por otra la indispensable tutela que corresponde al gobierno en las entidades públicas...

D) Ser una instancia jurídica adecuada para otorgar plenitud de autonomía de gestión a los intereses de las entidades paraestatales..." ¹²

Es conveniente subrayar que aunque se otorga autonomía a las entidades paraestatales para la realización de sus objetivos, es también cierto, que siempre se deja a salvo facultad del Ejecutivo Federal para decidir en última instancia sobre las políticas que deberá seguir la entidad, -- cualquiera que sea esta.

En efecto, así lo deja ver la Ley en el Capítulo Segundo "De los Organismos Descentralizados" y en forma precisa en los artículos 17, 18 y 21, los cuales indican a los órganos de gobierno los que son nombrados por el Presidente de la República.

¹² Ley de Exposición de Motivos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

3.4.- LEY GENERAL DE EDUCACION.

Si la ley Federal de las Entidades Paraestatales regula el funcionamiento se refiere al fondo, es decir, las políticas u objetivos, en cuanto a los individuos a los que se dirige, reafirmando los postulados que se ponderan en la Constitución, y que son:

- I) Educación para todos, artículos 1°, 2°, 10.
- II) Obligatoriedad.
 - a) Para el estado de impartirla, artículo 3°, 9.
 - b) Para el ciudadano de cursarla, artículo 4.
- III) Laicidad, artículo 6°.
- IV) Gratuidad, artículo 6°.

Sin embargo, así como confirma los postulados antes mencionados, también reafirma la tutela del Gobierno federal que tiene para fijar las políticas educativas para el país - así los artículos 8, 12, si bien el primer artículo en referencia establece el marco bajo el cual se desarrollará la educación, el artículo 12 otorga exclusividad a la "autoridad federal" las políticas educativas que se trazaran:

En resumen la Ley General de Educación norma en forma más detallada lo que la Constitución dispone como objetivos generales, dando más responsabilidad a las autoridades locales sobre la educación, tanto a su impartición como a la distribución de los recursos para lograr su fin.

Igualmente, define la forma en que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, artículo 54 previo reconocimiento oficial el cual se otorgará una vez satisfechos los requisitos que en esta materia - disponga la autoridad federal, a este respecto cabe destacar

que la validez y reconocimiento de los estudios realizados siempre deberán tener la validez oficial, de donde se desprende, como ya se dijo antes, el monopolio que ejerce en materia educativa la autoridad Federal.

IV. LOS LIBROS DE TEXTO GRATUITO.

4.1.- JUSTIFICACION DE SU CREACION.

Para el estudio de este tema en particular es necesario retomar el primer decreto creador de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, es decir, el publicado el 13 de febrero de 1959, y que promulgara Adolfo López Mateos. Encontramos que su justificación, o por lo menos la que se deduce del decreto esta contenida en los considerandos; así, en el considerando primero se hace la preparación de los restantes cuatro al afirmar que por mandato constitucional "la educación primaria impartida por el Estado, Federación, Estados y Municipios, ha de ser, además de obligatoria, gratuita." ¹

Se afirma que "prepara" los siguientes cuatro puntos de los considerandos por que sencillamente los libros se crean con la interpretación estatal que hace del término gratuidad al considerar que la educación debe comprender, "además de las enseñanzas magisterial, los libros que les sean indispensables en sus estudios y tareas..." ²

Como soporte de tal posición el decreto hace hincapié en los problemas económicos que representa la adquisición de los libros de texto para la familia, afirmando que el desembolso para tales textos se hace "cada día más oneroso, particularmente entre determinadas clases sociales..." ³ de esta forma el gobierno adopta cierta actitud paternalista al parecer!

¹DECRETO QUE DREA LA COMISION NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO GRATUITO, OP.CIT.

²IDEM.

³IDEM.

Por otro lado pondera que al crearse un organismo dependiente del Estado, estos podrían producirse a bajo costo y de esta forma el Estado "soporte sobre sí la carga de proporcionarlos gratis." 4

Pero no solo eso esgrime como argumento para su creación, sino que argumenta también que al recibir los textos en forma gratuita, se acrecentara en los educandos " el sentimiento de sus deberes hacia la patria de la que algún día serán ciudadanos". 5

Evidentemente este último argumento es de carga emotiva ya que se considera que si el educando en su etapa "pre ciudadana" recibe mayor atención del Estado ya alcanzada su ciudadanía, éste compensará mayormente. Es importante destacar que ya desde este momento se revela el objeto de los libros de texto, que si no el único, si tal vez el de mayor trascendencia; la búsqueda por manipular la educación.

Estas son en esencia las causas por las cuales se justifica la creación de los libros de texto, creación que no se discute como elemento de gratuidad al distribuirlos sin costo alguno, sino en su contenido y objeto elementos que siempre han sido causa de polémica desde su creación, y que en los siguientes apartados trataré de enfocar.

4 IDEM

5 IDEM

4.2.- CONTENIDO

Para el inicio en el estudio de este tema, nuevamente nos referiremos al decreto del 13 de febrero de 1959, mismo que en su artículo 2 párrafo dos señala entre las facultades de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos "fijar con apego a la metodología y a los programas respectivos las características de los libros de texto destinados a la educación primaria.

Proceder, mediante concursos, o de otro modo si los concursos resultaren insuficientes, a la edición -es decir, -redacción, ilustración, compaginación, etc.- de los libros de texto mencionados en la fracción precedente." ⁶

Para tal efecto se nombraba un "cuerpo de doce colaboradores pedagógicos;

Cinco representantes de la opinión pública, a fin de que esta se halle, en cualquier momento, insospechadamente al tanto de los trabajos de la comisión;

Representantes que, indicaba el decreto, serían nombrados por el propio ejecutivo federal y que además de esto solo sería para estar al tanto en los trabajos de la Comisión no para participar y que aún cuando participaran sería esta dudosa, precisamente por la forma en que habían sido elegidos.

Con lo anterior se pone de manifiesto el monopolio que ejercería el gobierno en el contenido de los libros, originando con ello fuertes controversias con los diversos "grupos sociales, editorialistas privados, padres de familia

⁶ IDEM

intelectuales y maestros." ⁷ Ya que el Estado era quién de finiría los programas que contendrían los libros así como - la metodología a seguir en el proceso de enseñanza.

Es precisamente este tema, el contenido de los libros de texto, el que suscitará oposición al decreto debido a la forma unilateral é inclusive arbitraria, como la calificaron los sectores sociales que se opusieron siendo entre - los más destacados la Unión de Padres de Familia, presidida en aquel entonces por el Lic. Sánchez Meda1, quién expresaba:

"A lo que siempre nos hemos opuesto es a que la Secretaría de Educación Pública utilice los textos gratuitos como cortina de humo para imponer el texto único, uniforme, obligatorio y exclusivo en todas las escuelas primarias del país". ⁸

Igualmente, la Sociedad Mexicana de autores de libros escolares, A.C., se muestra inconforme con tal imposición y solicita a la Barra de Abogados emita juicio al respecto, opinión que vierte de la siguiente forma:

"Esta corporación profesional considera que el establecimiento de libros de texto con las características señaladas, es un acto anticonstitucional, ilegal y contradictorio con las prácticas culturales vigentes en México.

1°.- Es anticonstitucional porque pugna con lo dispuesto por los artículos 28, 7 y 3° de la Constitución Federal y porque ningún precepto de ese Código otorga a las autoridades la facultad de establecer con el carácter de único, uniforme y obligatorio uno o varios libros de texto.

⁷ CAMACHO Carranza, Ana Ma. Una propuesta para reestructurar la CONALITEG. México. ITAM, 1992, pg. 13.

II.- El establecimiento de los libros de texto en las condiciones dichas, es ilegal porque,

Contraviene las demás disposiciones jurídicas vigentes que se refieren a esta materia y que son principalmente; Ley Orgánica de la Educación Pública, el Reglamento de la Comisión revisora de libros de texto y de consulta y el Decreto de 12 de febrero de 1959, que creó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito. Esta última disposición no modificó ni el funcionamiento ni la constitución de la comisión revisora de libros de texto y de consulta.

III.- Por último, la pretensión de referencia está en abierta contradicción con los propósitos culturales y con las prácticas educativas realizadas por el Estado.

Efectivamente, como lo dice la Barra de Abogados en el punto II de su dictamen el decreto de 1959, que crea a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito no señala que los libros de texto fueran obligatorios pero la Secretaría de Educación Pública lo va manifestando paulatinamente, en un primer comunicado publicado en el Excelsior el 6 de enero de 1960, declara que en ningún plantel de primaria podrán venderse textos, tres meses más tarde, declara que es obligatorio el uso del libro de texto único y gratuito en todas las escuelas primarias, trátase de particulares u oficiales, federales o estatales, e incluso para escuelas municipales.

El 16 de febrero divulgó boletines en diversos periódicos en los que indicaba las sanciones que se aplicarían a la contravención de obligatoriedad de los libros, las que iban desde multas monetarias, destitución laboral hasta la cárcel.

⁸ALVEAR ACEVEDO, op.cit. pg.309.

A pesar de los ataques el gobierno se mantuvo firme en su posición y en 1962, 31 de enero, ratifica la obligatoriedad de los libros de texto en un acuerdo de la Sección Permanente de libros de texto del consejo nacional técnico de Educación:

"La sección permanente del Consejo Nacional Técnico de la Educación recuerda al personal docente de las escuelas de educación primaria que observan el calendario tipo "A" - (federales, estatales, municipales y particulares) que, según el aviso publicado el 30 de enero de 1960, los libros de texto y cuadernos de trabajos editados por la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos son los aprobados como obligatorios..."⁹

4.3.- OBJETIVO.

La imposición de los libros de texto se explicaba, según el gobierno en los objetivos que pretendía y que en forma somera señalaba en el decreto de 1959, el que señalaba que se debía "desarrollar armónicamente las facultades de los educandos, a prepararlos para la vida práctica, a fomentar en ellos la conciencia de la solidaridad humana, a orientarlos hacia las virtudes cívicas y, muy principalmente, a inculcarles el amor a la patria, alimentando con el conocimiento cabal de los grandes hechos históricos que han dado fundamento a la evolución democrática a nuestro país".¹⁰

Básicamente ese es el argumento que utilizaba el gobierno para sostener su posición respecto a la obligatoriedad de los libros de texto, ya que si bien los maestros mostraban espíritu nacionalista, los libros que utilizaban no

⁹EXCELSIOR, 31 enero 1962.

¹⁰DECRETO QUE DREA LA CONALITEG, op.cit.

los ayudaría ya que "muchos de los libros de texto eran escritos y editados por extranjeros, por lo cual presentaban realidades que no correspondían a la mexicana. Además la diversidad de textos escolares eran un obstáculo fuerte para homogeneizar el sentido nacionalista que se deseaba inculcar en todos los educandos del País". 11

Como se ve, el objetivo del Gobierno era homogeneizar el espíritu nacional mediante la unicidad de los libros de texto y contribuir a la unificación del sistema educativo de México, implantando como obligatorios los libros de texto que editara la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, aunque careciera de sustento jurídico y su objetivo que defendiera fuera polémico, precisamente por carecer de sustento legal.

4.4. REFORMAS

PRIMERA EDICION: PLAN DE LOS ONCE AÑOS 1959-1970

Esta Primera Edición, llamada así porque se contemplaba que abarcara ese período, los cuales empiezan a editarse a partir de 1960 de acuerdo a los programas de enseñanza de 1957. Después de 8 años de trabajo se completó la Edición de 36 títulos que comprendían los seis grados de primaria. El método adoptado para la elaboración de los textos, según el propio decreto, fue la celebración de concursos; esta mecánica se abandonó pronto pues no se consiguen contenidos de calidad y se optó por formar un grupo de maestros-autores y otro de asesores pedagógicos permanentes que revisara los contenidos de los libros.

11 VILLA LEVER, Lorenza. "Los libros de texto gratuito", 1ª. Edición, 1988, México, UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, pág. 65- y 66.

En esta primera etapa, hacia 1960 surgió el problema provocado por el desfase de los libros, cuya elaboración se encontraba en pleno proceso cuando se reformaron los planes y programas de 1957. Así, las reformas de 1960, no tuvieron su correspondencia pedagógica en los libros de texto que siguieron imprimiéndose hasta 1972 con el propósito de consolidar más el nuevo proyecto educativo.

Los libros de texto de esta primera generación, se caracterizaron por reflejar la experiencia y el enfoque personal de cada uno de los autores que los escribía, no existía una progresividad en los contenidos de un año a otro. Existían materias como las matemáticas y las Ciencias Sociales en las que no se tenía ni un sólo libro que cubriera el contenido general, sino pequeños ejemplares que hacían difícil su manejo entre maestros y alumnos. El enfoque de los contenidos en esta etapa era profundamente nacionalista.

La primera generación de libros de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, estuvo vigente doce años.

SEGUNDA EDICION: 1972-1978

La segunda edición, es decir, la primera modificación de los libros de texto, fué concebida durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez como parte del proyecto de reforma educativa. Las modificaciones en el contenido y estructura de los Libros de Texto, reflejaron las posturas políticas y filosóficas del Presidente.

Esta nueva generación se concibió a través de la participación de equipos interdisciplinarios de maestros pedagogos e investigadores. Se pasó de la concepción nacionalista en la formación del niño a la orientación de tipo universitaria que buscaba desarrollar la capacidad de reflexión crítica.

Por primera vez el contenido de los libros concuere da con los programas de enseñanza, resolviendo así la contradicción padecida con la generación anterior.

Los nuevos textos que comenzaron a aparecer a principios de los 70's son la segunda generación de libros de texto que ha sido la mejor lograda en la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito. En poco tiempo se mejoró la calidad en el contenido, diseño, ilustración y extensión de títulos publicados. Indudablemente, como resultado de la política de reforma educativa que promovió el Presidente en turno y que dió más recursos a la Comisión, permitiendo la adquisición de una nueva prensa plena.

Los nuevos libros de texto respondían a un nuevo concepto de la Educación, sin embargo, esta reforma educativa no se acompañó con ninguna actualización del Magisterio limitando los alcances y la efectividad de la reforma.

Las funciones originalmente atribuidas a la Comisión desde su inicio, no sufrieron en esta etapa modificación alguna, unicamente se aumentó de 5 a 10 los integrantes de la opinión pública que tendrían acceso a la información de los trabajos de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito.

TERCERA EDICION: 1978-1992

Esta etapa marca fuertes cambios en las funciones asignadas a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito desde su creación. La transformación obedeció a una nueva estructuración en la Secretaría de Educación Pública por la que se crearon nuevas unidades administrativas con funciones hasta ese momento reservadas a la Comisión.

Con objeto de institucionalizar la evaluación permanente de contenidos, planes y programas de estudio, así como el diseño de los libros de texto y auxiliares didácticos, la Secretaría de Educación Pública creó en 1978, el Consejo de Contenidos y Métodos Educativos y la Dirección General Adjunta de Contenidos y Métodos Educativos. Esta medida consolidó el proceso de elaboración de los libros de texto gratuitos, asegurando la revisión y reelaboración de los libros de manera institucionalizada.

Este Consejo quedó facultado para definir las políticas de los dos organismos más vinculados con la producción de los libros de texto: La Dirección General Adjunta y la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos. Igualmente interfiere con funciones anteriormente atribuidas al Consejo Nacional Técnico de la Educación.

El Consejo Nacional Técnico de la Educación (CNTE), establecido desde 1957, era el encargado de aprobar los libros de texto usados en el sistema educativo, de realizar investigaciones educativas que resultaran en propuestas de política educativa y de fungir como cuerpo consultivo de la Secretaría de Educación Pública. Con la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos se restringieron sus funciones pero seguía siendo responsable de aprobar junto con ésta los contenidos de los libros de primaria y en forma exclusiva los de secundaria, y los demás materiales educativos producidos por el gobierno. Sus otras funciones no cambiaron.

Como consecuencia de estos ajustes y dentro del programa de descentralización administrativa implementado por el presidente en turno, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito se convirtió de órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública en un organismo público descentralizado.

Este decreto, al restarle funciones, disminuyó la im

portancia que desde sus inicios se le habfa dado a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. La Comisión se convertfa, para efectos prácticos, solamente en una imprenta de Gobierno, conservando la responsabilidad de distribuir los libros sin ninguna injerencia real en el diseño de los contenidos. Actualmente, la Comisión recibe directamente del Consejo de Contenidos y Métodos Educativos el contenido de los Libros listo para iniciar el trabajo de impresión.

Ante la nueva organización de la Secretaría de Educación Pública, la tercera generación de Libros de Texto comenzó a diseñarse desde 1978, a través del Consejo de Contenidos y métodos educativos.

CUARTA EDICION: 1993 a la Fecha

Esta última modificación de los Libros de Texto al igual que las anteriores, tuvo bastante rechazo por los distintos Sectores de la Sociedad, desde los Padres de familia hasta los Intelectuales, pasando incluso por los Partidos Políticos. Esta Edición fué atacada desde que se conoció que sería impresa por la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito, lo que se perseguía, igual que en las anteriores era que el contenido fuera elaborado por todos los Sectores y no sólo bajo los lineamientos de la Secretaría de Educación Pública como se ha venido haciendo desde su creación.

A la fecha estos nuevos libros empezaron a distribuirse en el período escolar de 1993 y que en un principio se afirmó que serían editados los que ganaran por concurso y que en realidad no se respetó y se terminó por imprimir los que la Secretaría de Educación Pública consideró los más apropiados, es decir, los elaborados por sus Autores.

CONCLUSIONES:

I

La educación ha sido desde los tiempos de la conquista motivo de preocupación, pugna y en el peor de los casos: manipulación.

En la época virreinal el interés por educar a los indígenas era genuino y desinteresado por parte de las órdenes religiosas, que fueron las primeras en comenzar la tarea de enseñanza en el nuevo Continente, aprendiendo incluso la lengua nativa y editando manuales para el mejor logro de sus planes.

Desafortunadamente esta tarea se corrompió con la intromisión de las jerarcas religiosas, es decir, cuando la iglesia secular se empezó a hacer cargo de la tarea alfabetizadora, desplazando a las órdenes religiosas hasta conferirles un papel secundario y finalmente excluirlas de esta actividad.

De esta forma el clero pasa a controlar la tarea educativa imponiendo criterios y métodos, sistemas que, por cierto, semejan cierto parecido con los que empleaban los aztecas, ya que se enseñaba en relación a la clase social, transmitiendo sólo lo que debía de saber el individuo conforme a su estrato, siendo prácticamente nulas sus posibilidades de superación.

Ya desde este tiempo se establecían planes de estudio, los que obviamente tenían como eje central el tema religioso ya que el objetivo primordial era la evangelización de los indígenas complementariamente se enseñaba el español, y algún oficio.

La dominación de la iglesia en la enseñanza se extendió más allá de la independencia y hasta la reforma cuando el Estado separara la actividad civil de la religiosa, lo que originó una fuerte oposición a la medida provocando incluso, la guerra de reforma. Pero el paso estaba dado y el Estado se convertiría en rector de las actividades Civiles - del País.

Si en la conquista y hasta la reforma la iglesia - había acaparado actividades que de origen le correspondían - al Estado, este se convertiría, al menos en materia educativa, en lo que había combatido: el monopolio de la actividad - que en forma gradual fue cobrando un control total en -- esta rama hasta excluir del todo, no sólo a la iglesia, sino a los particulares en la participación, sino de impartición, si en lo que se refiere a los planes.

El primer paso es la promulgación del artículo tercero Constitucional, consagrando la obligación del Estado a impartir educación en forma gratuita, siendo motivo de admiración mundial éste artículo pues lo elevaba a la categoría - legislativa suprema, anteponiéndolo como prioridad social, - amén del derecho del trabajo, erigiéndose en ésta forma como la primer Constitución Política en establecer derechos sociales.

II

Con el correr del tiempo iría evolucionando este - matiz dado inicialmente, en lo que se refiere al término de - gratuidad en primer lugar, hasta abarcar este punto, la distribución, de los libros de texto gratuito, rebasando lo que se venía proporcionando únicamente: Profesores y escuelas .

Para cumplir con el fin de donar los libros se crea la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, en 1959, a través de este organismo el Gobierno convirtió una actividad prioritaria, como el proporcionar educación primaria gratuita a la población, en una actividad estratégica.

En la exposición de motivos de la creación de la Comisión, se postula como elemento fundamental de su creación abatir los costos y por ende reducir el impacto económico en la población, medida que por sí fue aplaudida, ya que se vió con buenos ojos que el Gobierno aportara los libros de texto.

En el decreto original que crea a la Comisión, ésta no se le dá personalidad jurídica, ni mucho menos patrimonio, tales características se le otorgan con el decreto de 1980 el cual le dá el rango de organismo descentralizado ya que se considera que al contar con sus propios recursos y la libertad para tomar las decisiones pertinentes estará en mejores condiciones de cumplir con el fin para el cual fué creada.

En efecto, al ser creada inicialmente era dependiente de la Secretaría de Educación Pública la que dirigía directamente las actividades de la Comisión, lo que originaba un rezago administrativo y duplicación, incluso de órdenes y funciones. Al darle autonomía se buscaba su consecuente resultado en ahorro, simplificación y eficacia.

El resultado es apenas significativo, ya que si bien se consiguió en parte lo trazado, lo cierto es que el rubro donde la Comisión alcanza el grado óptimo es sólo en la distribución, ya que en la edición es aún deficiente, debido en gran parte a las actividades extraobjetivas, es decir, las que realiza fuera de los objetivos para los que se creó la Comisión.

III

La creación en sí de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, no fué impugnada, en realidad, se considera que las consideraciones que esgrime el ejecutivo federal para crearla es aceptable, argumento que consistió en una "ampliación" del término gratuidad al considerar - que también le correspondía proporcionar los materiales - didácticos necesarios para los educandos, es decir, los libros de texto.

Incluso la fundamentación jurídica no es rebatida por las mismas razones expuestas anteriormente, ya que al considerar el Estado que le correspondía proporcionar - los libros de texto, cumpliendo así con un mandato Constitucional, era conveniente si así lo creía, y en uso de sus facultades, un organismo que se encargará de cumplir con - esta obligación y de ésta forma atender su deber emanado - de la Carta Magna.

En lo referente a las Leyes secundarias, tampoco hubo impugnación, ya que ésta sólo pormenorizan las actividades de los organismos descentralizados, sin especificaciones concretas a algún organismo. Cabe mencionar, sin embargo, que en todo momento se pone a salvo la discrecionalidad del ejecutivo para nombrar los miembros de estos organismos y como enlace entre este y el organismo se encuentra el Secretario de Educación Pública, el cual también es nombrado por el Presidente.

IV

Se consideraron lesionados los derechos de la población al saber que la Comisión distribuiría los libros -

de texto, pero que estos serían de acuerdo a los planes que trazaran el propio Estado, dejando a un lado las opiniones-públicas.

De esta forma, la discrecionalidad del Ejecutivo-excede los márgenes Constitucionales, ya que si bien era válida la creación de la Comisión, no lo era que impusiera - los planes y métodos de estudio, mediante la imposición de los libros de texto.

Incluso el Decreto original que crea la Comisión-no contempla en ninguna parte, el que esta o la Secretaría-de Educación Pública, tracen de acuerdo a sus políticas los programas de estudio.

La obligatoriedad de usar los libros de texto, - planeados por la Secretaría de Educación Pública, se da mediante circulares en periódicos, los cuales carecen de la - mínima fundamentación legal, volviéndose estas circulares - incluso coercitivas al señalar que los maestros que no los usaran serían multados e incluso privados de su libertad.

Con lo anterior se pone en clara evidencia la imposición que hacía el Gobierno, ya que lejos de conciliar - intereses mediante reformas legislativas y concertaciones,- se vuelve autoritario al ignorar los reclamos de la población.

Es cierto que el decreto de 1959, y reformado posteriormente en éste aspecto, indicaba que cinco miembros de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, sin embargo; por principio de cuentas a estos miembros los nombraría el Ejecutivo Federal y segundo su participación sólo estaba confinada a conocer de los trabajos de la Comisión, sin que se les diera voz ni voto.

Recapitulando, la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito no entraña problema alguno, incluso hasta resulta de interés social por el objeto que le fué encomendado, y que es proporcionar los libros de texto para la educación primaria. Objeto que es alcanzado en un nivel óptimo, sobre todo en la distribución, y la cual fué reforzada al elevarlo al rango de organismo descentralizado ya que de ésta forma cuenta con mayor libertad en su planeación para poder lograr los fines que le fueron encomendados.

Lo que sí es impugnable es la imposición que hace el Estado al obligar a la población a aceptar los libros que planea sin el concenso de la opinión pública, en ocasiones ha pretendido que toma en cuenta la participación que hace la ciudadanía en la elaboración de los programas de estudio, sin embargo al momento final, es decir, al seleccionar los trabajos presentados la Secretaría de Educación Pública, considera que son de baja calidad y termina por imprimir sus planes, el último ejemplo lo tenemos con los actuales libros los cuales terminaron por imprimirse de acuerdo a los lineamientos dados por la Secretaría de Educación Pública.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Porrúa, México 1990.
- ALVEAR ACEVEDO, Carlos. "La Educación y la Ley". Editorial Jus. México 1963.
- BRAVO UGARTE, José. "La Educación en México". Ed. Jus, S.A. México 1966.
- CASTILLO, Isidro. "México y su Revolución Educativa". Pax, México, S.A. México 1965.
- CAMACHO CARRANZA, Ana María. "Una propuesta para reestructurar la CONALITEG". Tesis (maestría en políticas públicas,) ITAM.
- CENICEROS, José Angel "Glosas Constitucionales, históricas y educativas." Ed. Jus. México 1992.
- CISNEROS FARIAS, Germán. "El Artículo tercero Constitucional". Trillas, México 1970.
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO QUILLET, 7º TOMO. Editorial Cumbre, México. Gran Enciclopedia Rialp. Ed. RIALP, S.A, Madrid 1989. TOMO XII, 6a. edición.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, ESCASA CALPE, Madrid, Vol. 26, 1991.
- EL COLEGIO DE MEXICO. "Historia de Lectura en México del Emisario". México 1988.

- ESQUIVEL OBREGON, Toribio. "Apuntes de Lectura en México pa
ra la Historia del Derecho en México". Ed. Polis,
México 1957.
- GOMEZ COLLADO, Roberto. "Avances del Derecho Administrativo
Económico y Social". Instituto Nacional de Admi -
nistración Pública, Práxis, México 1985, exposi -
ción realizada por Chanes Nieto José.
- GOMEZ NAVA, Leonardo. "Política Educativa de México". Pa -
tría, México 1979.
- GONZALEZ BLACKALLER, Ciro. "Bosquejo Histórico de la Educa -
ción en México". Editorial Trillas, México 1954.
- GONZALEZ PEDRERO, Enrique. "Los libros de Texto Gratuito".
S.E.P.
- GOMEZ NAVAS, Leonardo. "La Educación. Nuestro Tiempo". Mé -
xico 1917.
- HERMOSO NAJERA, Salvador. "Legislación Educativa". Oasis,
México 1969.
- KELSEN, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". U -
niversidad Nacional Autónoma de México. 1950.
- KOBAYASHI, José Marfa. et. al. "Historia de la Educación en
México". S.E.P. México, 1976.
- LARROYO, Francisco. "Historia Comparada de la Educación".
Ed. Porrúa, México 1983.
- MARIBE PONCE, Bernard. "Los Libros de Texto, Mexicanos de
Historia y Ciencias Sociales". Tesis. Cd. de Méx.

- ORTEGA MARTINEZ, Fidel. "Política Educativa de México". Progres, S.A. México., 1967.
- PORTES GIL, Emilio. "La lucha entre el poder Civil y el Clero". Editorial Polís, México 1982.
- ROBLES, Martha. "Educación y Sociedad en la Historia de México" Siglo XXI, México 1979.
- SANCHEZ CEREZO, Sergio. "Diccionario de las Ciencias de la Educación". Santillana, Madrid 1979.
- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", Porrúa, TOMO I México 1989.
- SOLANA Fernando. er. al. "Historia de la Educación Pública en México," FCE, S.E.P. México 1982.
- TALAVERA, Abraham. "Liberalismo y Educación" TOMO II Setseptentas. México 1975.
- TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa, México, 1982.
- VALADES, Diego. "Derecho a la Educación". UNAM. México - 1981.
- VILLORO TORANZO, Miguel, "Historia y dogmática Jurídica como técnicas de Interpretación del Artículo Tercero - Constitucional". Secretariado Nacional de Educación y Cultura. México 1964.
- ZEA, Leopoldo. "Del liberalismo a la Revolución Mexicana" Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1985.

ZORAIDA VAZQUEZ, Josefina. et, al. "Ensayos sobre Historia de la Educación". Colegio de México, México 1985.

LEGISLACION CONSULTADA

"CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

10a. Edición. Porrúa, México, 1994.

"LEY ORGANICA DE EDUCACION REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 3º

27; 31; 73; 123 CONSTITUCIONALES", DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 3 de febrero de 1940.

"LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL". EDITO-

RIAL PAC, S.A. de C.V. México 1993.

"LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES". EDITORIAL PAC

S.A. de C.V. México 1993.

"LEY GENERAL DE EDUCACION". EDITORIAL PAC, S.A. de C.V. MÉ-

XICO 1993.

"REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES"

EDITORIAL PAC, S.A. de C.V. México 1993.

"DECRETO QUE CREA LA CONALITEG". DIARIO OFICIAL DE LA FEDERA-

CION 29 de febrero 1959.

"DECRETO QUE CREA LA COMISION NACIONAL DE LIBROS DE TEXTO

GRATUITO COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO".

28 de febrero de 1980.

"LINEAMIENTOS Y NORMAS PARA LA INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES BAJO LA COORDINACION SECTORIAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA". DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION 3 de septiembre de 1982.

"ACUERDO POR EL QUE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL SE AGRUPARAN POR SECTORES A EFECTO DE QUE SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FEDERAL, SE REALICEN A TRAVES DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO". DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 13 de julio de 1984.