



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO

168
2ED

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "

BENEFICIOS QUE REPRESENTA LA
DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN
MATERIA ADMINISTRATIVA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROSENDO GONZALEZ CAZARES



FALLA DE ORIGEN

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX

1995



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.

A DIOS

**Quien ilumina siempre
nuestros caminos.**

**A MI PADRE
SEÑOR MANUEL GONZALEZ SANCHEZ**

**Por la confianza, apoyo y cariño que siempre
me ha dado, y el enseñarme que la vida es
difícil si no estamos preparados.**

**A MI MADRE
SEÑORA ISABEL CAZARES DE
GONZALEZ**

**Porque representa lo más grande y valioso
en mi vida, a quien le debo mucho y admiro
por ser una maravillosa madre. Gracias por
todo lo que me has dado.**

A MIS HERMANOS:

**CECILIA
ALMA ROSA
MANUEL
DAVID
LAURA**

**Porque sabemos que en el camino de
la vida hay muchos obstáculos, pero
juntos podemos avanzar y superarlos.**

A MIS SOBRINOS:

**ALAN GUILLERMO, DULCE KAREN Y
MIGUEL ANGEL**

**Por darme esos momentos de felicidad, a través
de su alegría, ternura e inocencia.**

A IREV TORRES SOSA

**Por creer en mí, por dar lo mejor de ti, por
ayudarme a ser mejor cada día, por ser
fuente de mis ilusiones y por lo más grande
y hermoso que uno puede recibir: Amor.
Te quiero.**

A LA FAMILIA TORRES SOSA

**Por abrirme las puertas de su casa y
de su corazón. Gracias.**

**A MI ASESOR
LIC. PABLO ALVAREZ FERNANDEZ**

**A quien le guardo un gran respeto, por
haberme guiado tan acertadamente en
este trabajo.**

**A LA DIRECCION GENERAL DE
ASUNTOS JURIDICOS-SEP**

**Por brindarme la oportunidad de poner en
práctica mis conocimientos.**

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE OFICINA

**Por brindarme su apoyo..., aún cuando no todos
estemos juntos, siempre la amistad y compañerismo
estará presente en cada uno de nosotros.**

**A TODOS AQUELLOS FAMILIARES
Y AMIGOS**

**Que me han ofrecido su ayuda y ánimo
para seguir adelante.**

A LA U. N. A. M. Y ENEP-ARAGON

Forjadora inigualable de Abogados.

BENEFICIOS QUE REPRESENTA LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA EN MATERIA ADMINISTRATIVA

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA EDUCACION EN MEXICO

A. La educación en la época de la Colonia.	2
B. La educación en la época de Independencia.	11
C. La educación en la época de la Reforma.	20
D. La educación en la época Porfirista.	26
E. La educación en la época de la Revolución Mexicana.	36

CAPITULO II

EL DERECHO A LA EDUCACION

A. La educación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	44
B. La educación en las reformas al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	50
1. Del año de 1934.	50
2. Del año de 1946.	55
3. Del año de 1980.	59
4. Del año de 1992.	61
5. Del año de 1993.	63

C. Leyes reglamentarias a la educación.	69
1. Ley Orgánica de Educación de 1917.	69
2. Ley Orgánica de Educación de 1940.	71
3. Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942.	73
4. Ley Federal de Educación de 1973.	76
5. Ley General de Educación de 1993.	77
D. Análisis del Plan Nacional de Desarrollo en materia educativa en los últimos dos sexenios.	80
1. De 1983 a 1988.	80
2. De 1989 a 1994.	85

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

A. Concepto y definición de centralización.	91
B. Concepto y definición de descentralización.	93
C. Diferencias entre centralización y descentralización en materia administrativa y su relación con la educación.	95
D. Programa Nacional de Modernización Educativa 1989-1994.	100
E. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	109
F. Ley General de Educación.	119

CONCLUSIONES	151
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	157
---------------------	------------

INTRODUCCION

El análisis de los aspectos de organización de los sistemas educativos adquiere cada vez mayor relevancia en la búsqueda de la calidad de la enseñanza. Las reformas al artículo 3o. Constitucional en 1992 y 1993, la expedición de la nueva Ley General de Educación en 1993 y de las leyes de educación locales, además de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, abren un panorama inédito.

La modernización educativa se ha dirigido lo mismo a aspectos administrativos, que pedagógicos, presupuestarios y jurídicos, pero puede afirmarse que la nueva estructura que la contiene es un federalismo educativo, de carácter cooperativo y funcional, respetuoso de esferas de competencia pero con coherencia global. La consolidación de la nueva organización dependerá de que cada sujeto responsable asuma su rol en la distribución de la función social educativa.

Como resultado del ajuste estructural de la economía, ha sido posible incrementar el gasto público en la educación en un 75% en términos reales desde 1988. Sin embargo, ninguna cantidad sería suficiente para proveer a las necesidades de nuestro sistema educativo si autoridades federal y locales, magisterio y sociedad no hubieran coordinado sus esfuerzos. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado el 18 de mayo de 1992 por el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las

entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, es el instrumento que reunió la voluntad de los principales actores de la educación en México en un propósito: la educación.

El Acuerdo logró la descentralización educativa de la educación básica en un solo acto, pero con el compromiso de cada una de las partes de no alterar la actividad cotidiana en las aulas.

Casi un año después de haberse suscrito el Acuerdo, fue promulgada una reforma a los artículos 3o. y 31 Constitucionales. Se introdujo en la Carta Federal el derecho de todo individuo a recibir educación, para ubicar a México en la tradición mundial que desde hace cincuenta años reconoce esta prerrogativa como un derecho humano. Se estableció la educación secundaria como obligatoria para todos los habitantes del país, con el fin de ampliar el ciclo mínimo de instrucción que debemos tener todos en México. La facultad del Ejecutivo Federal de determinar para toda la República los planes y programas de la educación primaria, secundaria y normal, fue incluida en el artículo 3o. como garantía para preservar el carácter nacional de la educación.

El 12 de julio de 1993 fue promulgada la Ley General de Educación. En ella se reglamentó la transformación educativa y se llenaron los vacíos surgidos durante veinte años. La ley distribuye la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, reservando a la Secretaría de Educación Pública la

responsabilidad normativa sobre la educación nacional y una función compensatoria frente a la inequidad del sistema educativo. A las autoridades de los estados y de los municipios se les atribuye en la ley la facultad exclusiva de prestar los servicios de educación básica y normal. Con esta división de funciones se garantiza, por un lado, el carácter nacional de la educación y, por otra parte, tanto la eficiencia administrativa del servicio como la autonomía de las entidades federativas para prestarlo.

Bajo el esquema de la descentralización educativa a partir de ahora la Secretaría de Educación Pública asume de tiempo completo la responsabilidad de dirigir la renovación constante de la educación mexicana.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA EDUCACION EN MEXICO

- A. La educación en la época de la Colonia.**
- B. La educación en la época de Independencia.**
- C. La educación en la época de la Reforma.**
- D. La educación en la época Porfirista.**
- E. La educación en la época de la Revolución Mexicana.**

A. La educación en la época de la Colonia.

Con la conquista se vinieron a poner de manifiesto las prestancias y las limitaciones de la cultura y la educación indígenas. La raza vencedora se impuso a los vencidos inculcándoles, dentro de las circunstancias de lugar y tiempo, a través de medios de persuasión o por la fuerza, el modo de vida y los ideales de la España del siglo XVI.

Pero como ocurre en todos los hechos de conquista y colonización, el nuevo modo de vida y los nuevos ideales del pueblo conquistador encontraron porfiada y ruda resistencia en el pueblo conquistado, dando lugar a inéditas instituciones de orden político y social. Esto hubo de ocurrir, tratándose de dos culturas que ofrecían caracteres tan diferentes en todos los órdenes de la existencia.

El nombre de Nueva España tuvo una acepción amplia y una restringida. Conforme a la primera, era el nombre de todas las tierras conquistadas en favor del rey de España. En su acepción restringida comprendía sólo una parte de México.

Gubernamentalmente, la Nueva España dependía en última instancia del rey de España. Este regía los destinos de los países conquistados mediante organismos residentes en la península (Real Gobierno Metropolitano) y por otros cuerpos administrativos establecidos en América (Gobierno local).

El órgano supremo del rey para el Gobierno de las Indias, era el Consejo Real y Supremo de la Indias, fundado en 1524. Su poder era soberano en los ramos legislativo, administrativo y judicial. Expedía ordenanzas, provisiones y reales cédulas; nombraba funcionarios, organizaba expediciones y descubrimientos y le correspondía la jurisdicción civil y criminal en última instancia. En el siglo XVII llegó a contar con veintinueve miembros. Su principal obra legislativa fue la "Recopilación de Leyes de las Indias".

Los órganos locales en la Nueva España eran los siguientes:

a) El Virrey quien con amplios poderes era al mismo tiempo Gobernador, Capitán General, Presidente de la Audiencia, Superintendente de la Real Hacienda y Vicepatrono de la Iglesia.

b) Las Audiencias que como su nombre lo indica, eran tribunales de apelación. En ausencia del Virrey, la Audiencia tomaba las riendas del gobierno.

c) La Acordada era un tribunal auxiliar para juzgar sumariamente los latrocinios, que en ciertas épocas asolaron campos y poblados.

d) La Inquisición, tribunal de ingrata memoria, instituido para mantener la unidad religiosa en la península por procedimientos dictatoriales y crueles.

e) El Ejército.

f) Otros funcionarios subordinados.

Inicialmente no había más que gobernadores y encomendadores; éstos fueron sustituidos por los alcaldes mayores y los corregidores que figuraban indistintamente al frente de las ciudades importantes. Desde 1786 los gobernadores se reemplazaron con intendentes, los alcaldes mayores y corregidores por delegados y subdelegados de aquéllos.

La sociedad de Nueva España se compuso de tres elementos étnicos: indios, españoles y negros, de cuya mezcla nacieron los mestizos, los mulatos y los zambo. Aunque el grupo dominante con el tiempo, llegó a ser el de los mestizos, otro grupo, el de los criollos, es decir, los hijos nacidos de padres españoles, tuvo la hegemonía en un principio.

La historia nos hace remontar a los orígenes de la enseñanza en la época colonial, más precisamente a los años inmediatos a la caída del imperio mexicano. La preocupación por la instrucción y castellanización del recién sojuzgado indígena corrió paralela a la acción evangelizadora de los doce primeros franciscanos. Una de las primeras ocupaciones de los misioneros fue la de buscar el método más apropiado para desarrollar su labor educativa. La adopción de prácticas pedagógicas en uso durante la gentilidad y la valiosa cooperación de las comunidades de nativos, facilitaron el desarrollo de las primeras formas de instrucción, base firme de las instituciones más avanzadas del siglo XVI.

La labor misional tuvo un gran mérito si consideramos las dificultades. Se trataba de lograr un acoplamiento de dos razas con culturas diferentes que permitiera una organización educativa cuyo propósito era una efectiva transculturación.

Como los frailes ignoraban la lengua de los naturales, en los primeros años se emplearon métodos educativos destinados a solucionar los problemas inmediatos. Se recurrió entonces a la predicación y a la enseñanza por medios pictográficos. Doctrina, oraciones y primeras letras, se internaron en el alma indígena por medio de figuras. De esta forma el castellano entró primero por los ojos y luego por los oídos. El método mostró ser efectivo y útil para la enseñanza de la lengua conquistadora. Para enseñar a leer se redactaron cartillas con signos jeroglíficos como los utilizados por los indígenas.

Los misioneros recurrieron desde el primer momento a cuantos medios les parecieron útiles para sus fines apostólicos. Música, pintura y teatro fueron los principales; el recurrir a dichos métodos fue el gran acierto psicopedagógico de los misioneros, toda vez que por el empleo de estos medios, los misioneros lograron también satisfacer la sensibilidad de los indígenas.

A diferencia de las colonizaciones de otros pueblos europeos que consideraron sus colonias como empresas particulares a cargo de unas compañías comerciales, de la española se hizo desde un principio, plenamente responsable la corona. Tal característica de la colonización española resulta más evidente en aquella

proclamación de la reina Isabel la Católica, quien establecía que los habitantes del nuevo mundo eran tan vasallos suyos como los naturales de los reinos de León y Castilla, y por consiguiente, justos beneficiarios de su favor y protección.

Fieles a tal principio isabelino, para los reyes de España la primera preocupación era la evangelización de los recién incorporados a su dominio.

Siguiendo el pensamiento político medieval, la realeza se sintió responsable del destino de sus nuevos vasallos y comprendió que era necesario proporcionarles una educación adecuada tanto para la salvación de sus almas como para el buen gobierno de su comunidad que, por cierto, nunca se propuso destruir.

La corona había mostrado particular interés en la enseñanza de la lengua castellana a sus súbditos de este lado del Atlántico. De las leyes de Burgos de 1512, y a todo lo largo de los siglos XVI y XVII, insistió en el mismo punto. Una real cédula de mediados del siglo XVI especificaba "que esas gentes (los naturales) sean bien enseñados en nuestra lengua castellana y que tomen nuestra policía y buenas costumbres". La enseñanza del castellano promovió, bajo los auspicios de la iglesia, la creación de las primeras escuelas, las cuales se instituyeron ya en la primera década de la vida colonial en varios puntos del territorio: México, Tlaxcala y Huejotzingo.

A partir de entonces se hizo norma general el que no faltase escuela donde hubiese franciscanos. El monasterio franciscano y la escuela constituyeron en adelante una unidad inseparable, lo cual llegó a convertirse pronto en un rasgo característico de la orden de los menores.

Durante los primeros años de educación franciscana el promedio de alumnos internados parece haber sido de quinientos o seiscientos, no sólo en la escuela de San Francisco de México, sino también en las demás a cargo de los frailes menores.

Aunque los frailes eran pocos, podían contar con un número bastante alto de ayudantes para sus múltiples trabajos gracias a este sistema educativo conventual.

Entre las escuelas franciscanas, la de Texcoco se lleva la palma por haber sido la primera en Nueva España, pero la de mayor reputación por sus actividades fue la de San Francisco de México, fundada en 1525 por Martín de Valencia. Fue Gante quien se encargó de ella desde fines de 1526 o principios del año siguiente, cuando se trasladó de Texcoco a México.

En las referidas escuelas los niños eran sometidos al régimen de vida monacal de sus maestros. Se les enseñó a levantarse a rezar a medianoche y al amanecer. Junto con ese régimen de vida se les impuso un programa de estudio que no los dejaba

ociosos un momento del día, ya que los niños no volvían a acostarse después del rezo de medianoche, sino que eran conducidos al aula, donde estudiaban hasta la hora de la misa; después de oída ésta, seguían de nuevo sus estudios hasta la hora de comer. Terminada la comida, descansaban un rato y luego volvían a sus estudios hasta la tarde.

La labor misional, trashumante en los primeros años coloniales, favoreció el que la labor educativa llegará a sitios remotos. Agustinos, franciscanos y dominicos coadyuvaron a que un número creciente de indios tuviera acceso a las escuelas de primeras letras. Los centros educativos se diseminaron por todo el territorio del virreinato, cuyo centro era la ciudad de México. Los dominicos se asentaron en Puebla, Oaxaca y Chiapas. Los franciscanos en multitud de lugares: Querétaro, Zacatecas, Celaya, Puebla, Tepeaca, Huejotzingo. Los agustinos en Tiripitío y Yuriria, partes de Hidalgo y Morelos. Atotonilco, Actopan, Acolman, Campeche, Guadalajara, Tepotzotlán, Guanajuato y la Villa de León recibirían jesuitas hacia el último cuarto del siglo XVI. Los filipenses se establecieron en San Miguel el Grande. Pero en ningún lugar florecieron tantos colegios como en la capital: San José de los Naturales, Santa Cruz de Tlatelolco, San Juan de Letrán, Santa María de Todos los Santos, San Pedro y San Pablo, San Ramón, el Colegio de Cristo, San Idelfonso, San Gregorio, etc., todos fundados en el siglo XVI y en la primera mitad del siglo XVII.

Algunos se convertían en matrices de otros, de tal forma que las zonas de influencia se sobrepusieron. Los colegios pertenecieron a dos grupos generales: las escuelas de régimen misional para indios, que aparecen al madurar los núcleos primitivos

de enseñanza con una urbanización pedagógica definida, y los colegios para españoles e indios nobles que alcanzan a impartir ciertas disciplinas pertenecientes a la enseñanza superior, que girarían en torno a la Universidad, una vez establecida.

Con la entrada de la imprenta en México, ésta tuvo como efecto permanente el despertar en las clases sociales el anhelo de cultivarse. La educación elemental privada, es decir, la que se impartía por maestros no religiosos, recibió este impulso. Dicha educación, como se comprende era proporcionada por maestros particulares retribuidos por la clase media acomodada. Llegó a desenvolverse a tal grado que a fines del siglo XVI fue preciso reglamentarla, a fin de limitarla a los que estuvieran capacitados y que fueran de sangre española.

Para ello se promulgó la Ordenanza de los Maestros del Nobilísimo Arte de Leer, Escribir y Contar, en que se especificaron que sólo cristianos de buenas costumbres podían presentarse ante el gremio y el ayuntamiento para el examen. Se establecieron como requisitos académicos el saber leer romance en libros, misivas y procesos, escribir en redondilla grande y más mediano y chico bastardilla; sumar, restar, multiplicar, medio partir y partir por entero y sumar cuenta castellana.

También se reglamentó la ubicación de las escuelas y la facultad del municipio de vigilar su régimen interno. El gobierno no pudo limitar el magisterio sólo a los españoles debido a la falta de buenos preceptores, así que entre 1601 y 1709,

españoles, indios y castas capacitados pudieron abrir escuelas. A principios del siglo XVIII los maestros de sangre española convencieron a las autoridades de que se añadiera a las ordenanzas gremiales una cláusula excluyendo de la profesión a los que no probaran su limpieza de sangre.

Las ordenanzas sólo mencionaron a las escuelas de maestras que se llamaron "Migas" o "Amigas" para ordenar que no enseñaran la lectura a niños varones. Pero de hecho el ayuntamiento permitió que admitieran a muchachos si no tenían más de cinco años de edad y muchos niños recibieron su primera experiencia escolar en la Amiga de la vecindad o barrio donde vivían. Su anciana maestra, que no estaba sujeta a los exámenes ya mencionados, usaba el método individual para enseñar a la docena de pequeños niños y niñas que asistían.

Después de pasar uno o dos años en la Amiga, el niño varón se cambiaba a una escuela particular de paga de un maestro agremiado o a una gratuita en un convento de monjes.

Característica de toda la enseñanza de esta época era la insistencia en la memorización. La fórmula catequística de la doctrina cristiana con sus preguntas y respuestas se aplicó a otras asignaturas como gramática, aritmética, urbanidad y luego a la enseñanza de la Constitución de 1812. En el mejor de los casos el maestro explicaba

los términos para que los niños entendieran lo que recitaban, pero generalmente esto no era posible por falta de tiempo o por el número grande de alumnos.

Dentro del intento ilustrado de mejorar la educación en el siglo XVIII, queda enmarcada la fundación del famosísimo Colegio de las Vizcainas, fundado por un grupo de laicos vascongados que lucharon durante dieciséis años para fundar una escuela que quedara fuera del control de la iglesia. Esta Escuela gratuita para niñas se instaló en 1766 en el hermoso edificio de cantera y tezontle que todavía existe. Dicho Colegio siguió dando clases durante la independencia y la república federal, aunque con una gran baja en sus fondos por la Ley de Consolidación de 1804 y préstamos posteriores al gobierno.

B. La educación en la época de Independencia.

El movimiento independentista mexicano, producto de la maduración del virreinato de la Nueva España que para fines del siglo XVIII había alcanzado gran esplendor, enriqueció el orgullo criollo y fortaleció el nacionalismo que se había ido desarrollando a través de tres siglos de desigualdad y de un gobierno que se imponía desde la península.

La oportunidad para iniciar la independencia la dio un hecho ajeno al imperio español, la ocupación de la península ibérica por los gobiernos napoleónicos, pero no se hubiera iniciado de no haber existido un gran malestar. Este no se derivaba

sólo de la injusta repartición de la riqueza, sino más bien de una serie de medidas que habían afectado a los criollos novohispanos. Los reyes borbones habían reformado durante el siglo XVIII el funcionamiento del gobierno para lograr una mayor centralización y una administración más eficiente.

Para tal efecto crearon intendencias, nuevas instituciones educativas y promulgaron algunas medidas para disminuir el poder de la iglesia. Entre estas estuvieron dos que causaron gran malestar en la Nueva España: la expulsión de los jesuitas, en cuyos colegios se educaban los criollos y la Real Cédula de Consolidación de vales reales de 1804, que intentaban la desamortización de bienes eclesiásticos de las fundaciones pías.

Al respecto, es difícil medir cual de las dos afectó más a los criollos. La primera fue un golpe muy duro a la cultura y la segunda afectó la economía novohispana, toda vez que el capital de las fundaciones pías, controlado por el Juzgado de Capellanías, era de hecho el único banco que prestaba a agricultores.

Lo cierto es que desde 1808 el ayuntamiento de la ciudad de México intentaría una separación pacífica por no existir autoridades legítimas en la península. Los españoles impidieron por la fuerza el intento y mostraron el camino de la violencia. En 1810 el cura don Miguel Hidalgo iniciaría una lucha que continuaría Morelos y que de hecho fracasaría en lograr la independencia. No obstante, el movimiento insurgente es

muy importante porque abarcaba muchos grupos sociales y subrayaba las injusticias fundamentales de aquella sociedad.

Mientras tanto en la península, para legitimar un gobierno en ausencia del rey, se convocaba a cortes. La reunión de las cortes tuvo lugar en 1811-1812 en Cádiz y ellas expidieron una constitución liberal que otorgaba la igualdad a todos los habitantes del imperio, cancelaba el tributo de los indios, otorgaba el derecho de elección a todos los ciudadanos y volvía constitucional la monarquía española.

El movimiento de Agustín de Iturbide unido al insurgente Vicente Guerrero proclamaría el Plan de Iguala, nuevo proyecto independentista. Gracias al apoyo entusiasta de todo el país, el último jefe político español, don Juan O'Donoghú, se vería obligado a reconocer la separación de los Tratados de Córdoba. Las tropas insurgentes con Iturbide, Guerrero y O'Donoghú entraron a la capital el 27 de septiembre de 1821 consumándose el anhelo de la Independencia de México.

La creación de México como país independiente marcó el inicio de muchos proyectos y leyes educativas que eran el fruto de este pasado colonial inmediato. A partir del régimen de Carlos III en el último tercio del siglo XVIII, se había empezado a dar importancia no sólo a la formación moral y cristiana, sino a la capacitación técnica por medio de escuelas de artes y oficios, así como la reforma de las universidades.

Las reales cédulas de 1782 y 1786 decretaron la apertura de escuelas gratuitas de primeras letras en los pueblos de indios y en las villas de españoles. Las cortes españolas instaladas en Cádiz durante la invasión napoleónica, la Constitución de 1812 y la Instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias (1813) formularon la base legal que permitiría una reforma educativa en todo el reino español.

A los ayuntamientos se les encargó la responsabilidad de abrir escuelas municipales donde se enseñaran, además de las primeras letras y la religión, la instrucción política. Dieron a la diputación provincial el poder de examinar a los maestros y expedir títulos. Asimismo, se planeó una dirección general para coordinar y unificar los tres niveles de estudios en todo el país.

En 1821 las cortes aprobaron una ley de educación. El Secretario de la Comisión que preparó esta ley era el sacerdote mexicano Pablo de la Llave. Otros diputados de la Nueva España activos en las cortes en ese año e interesados en el mismo problema educativo eran Lucas Alamán, Miguel Ramos Arizpe y Lorenzo Zavala. La ley española declaró libre la enseñanza para escuelas particulares, insistió en la obligación de conventos y parroquias de abrir escuelas gratuitas y en la educación técnica de los institutos. Esta ley no entró en vigor, pero su espíritu sirvió de guía al pensamiento educativo de la primera etapa independiente y fue citado explícitamente en los proyectos mexicanos de 1823 y 1826.

Muchas de las constituciones estatales, en imitación a la constitución de Cádiz, indicaron que para ejercer los derechos de ciudadano los habitantes tendrían que saber leer y escribir después de un plazo de quince o veinte años. Se creyó que la educación serviría para formar un nuevo hombre de tendencias políticas democráticas de acuerdo con el nuevo régimen.

Las mismas constituciones estatales, exigían el establecimiento de una escuela gratuita en cada cabecera, donde aprendieran los niños a leer, escribir, contar, el catecismo religioso y el catecismo político.

Algunos hijos de familia acomodada recibían clases en su propio hogar, con tutores especiales. Sin embargo, la mayoría, así como los niños menos privilegiados, asistían a las escuelas particulares parroquiales y conventuales donde aprendían a leer y contar, así como el catecismo. Las niñas asistían a las Amigas, donde se les enseñaba a leer, la doctrina y las labores del hogar. Pero las escuelas eran escasas y para cumplir con las ambiciones transformadoras de la nueva nación se decidió experimentar un método que resultaba prometedor por su bajo costo: el lancasteriano.

La Compañía Lancasteriana, grupo filantrópico privado fundado en México en 1825, utilizaba en sus planteles el método de enseñanza mutua, por el cual los alumnos más avanzados enseñaban a grupos de diez niños. En esa forma un sólo maestro podía instruir a grupos de trescientos estudiantes. A ello se debe que los gobiernos

federales y estatales subsidiaran escuelas lancasterianas y su método fuera adoptado en muchas escuelas particulares, municipales y eclesiásticas durante la primera mitad del siglo.

La idea clave del sistema lancasteriano era mantener al niño constantemente activo, siempre aprendiendo algo del instructor en un pequeño grupo. Al final de cada mes el maestro examinaba individualmente a cada niño, los que sabían todo lo requerido para una clase eran promovidos a la siguiente.

Como todo método, no siempre funcionó como debía y con el paso de los años se le empezó a calificar de "mecanismo complicado, poco fecundo". Escuelas que no tenían los útiles especiales encontraban problemas para ponerlo en práctica y como la actividad escolar se apegaba eficientemente a una rutina casi militar, quitaba espontaneidad e independencia a los alumnos. Sin embargo, cumplió su cometido de hacer accesible las primeras letras a un mayor número de niños, preocupación constante del nuevo país.

Al principiar la década de 1830 las posiciones esbozadas en centralistas y federalistas, se habían transformado en partidos políticos, con proyectos bastante definidos. Los dos comprendieron la importancia de la educación y con gran ingenuidad redactaron planes y promulgaron y derogaron leyes con la esperanza de que la realidad se transformara por la palabra escrita.

Dos programas educativos se destacan durante este periodo: el de Valentín Gómez Farias de 1833-1834; y el de Antonio López de Santa Anna de 1842-1843.

Los liberales, con Valentín Gómez Farias como vicepresidente, tuvieron la oportunidad de legislar en 1833 un programa de gobierno que consistió en tres reformas: 1) la subordinación del clero al gobierno por medio de la secularización de algunos bienes de la iglesia; la supresión de la coacción civil para el cumplimiento de votos religiosos; el pago de diezmos y, la admisión de los principios del real patronato que gozaba España para sujetar la iglesia al Estado; 2) la sustitución del ejército por una guardia nacional y, 3) la reorganización educativa.

Debido a la estructura federal del gobierno estas leyes fueron limitadas al Distrito Federal y a los territorios. Se declaró que todos los niveles de educación pública estarían bajo la supervisión de una Dirección General de Instrucción Pública constituida por un cuerpo de seis miembros, nombrados por el vicepresidente, y con facultades para inspeccionar la educación pública primaria, escoger e imprimir textos, establecer escuelas de primeras letras en los pueblos y parroquias del Distrito Federal; fundar dos escuelas normales; reorganizar los colegios de la capital, nombrar profesores y manejar los fondos de los colegios, el presupuesto asignado a educación por el congreso y los fondos de la extinguida Universidad de México y el Colegio Mayor de Todos los Santos.

Lo más duradero y significativo del programa de Gómez Farias fue la fundación de la escuela de Medicina y la idea de hacer uniformes los estudios preparatorios para todas las carreras profesionales. Se logró que la Dirección General de Instrucción Pública centralizara la administración de las escuelas municipales del Distrito. Esta Dirección sería el precedente del futuro Ministerio de la Educación.

La reacción al vasto programa de Gómez Farias no tardó en presentarse y terminó siendo acaudillada por el propio presidente Santa Anna. El 31 de julio de 1834, en nombre del progreso, derogó muchas de las reformas. En lugar de la Dirección se nombró una junta provisional compuesta por los rectores de los colegios, que formularía el plan de enseñanza del 12 de noviembre de 1834.

La convicción de que el caos político era causado por el federalismo condujo al establecimiento del centralismo mediante la promulgación de las Bases Constitucionales o Siete Leyes. Este órgano constitucional dejaba en manos de las juntas departamentales -especie de congresos locales formados por siete individuos- la iniciativa de leyes relativas a la educación y el establecimiento de las escuelas de primeras letras. Las escuelas de este tipo sostenidas por el fondo común quedarían bajo el control de los ayuntamientos.

El centralismo probó no ser tampoco la fórmula mágica que curara los males que arrastraba la República. Los disturbios y levantamientos continuaron, agravados por las guerras de Texas y de los Pasteles.

El 26 de octubre de 1842, antes de disolverse el congreso, se expedía un decreto muy importante que declaraba la educación obligatoria (de 7 a 15 años) y gratuita. Se confiaba a la Compañía Lancasteriana la Dirección General de Instrucción Primaria, se declaraba la educación libre aunque los profesores debían de ser aprobados por la Dirección General, se establecía un plan para fundar una escuela normal y para publicar cartillas y libros de texto elementales. El reglamento establecía firmemente que no se permitiría que los maestros enseñaran contra la religión, las buenas costumbres, ni las leyes.

La invasión norteamericana y la guerra de castas en Yucatán al final de la cuarta década interrumpieron el desarrollo del sistema educativo en los estados, al agravarse la falta de fondos.

El gobierno hizo un cuarto ensayo de organización de toda la educación por medio del decreto del 19 de diciembre de 1854. La preparatoria tendría dos ciclos de tres años: el de latinidad y humanidades (gramática latina y castellana, historia sagrada y profana, universal y particular de México y literatura) y de estudios elementales de filosofía (psicología, lógica, metafísica, religión, moral, matemáticas, física, química, cosmografía, geografía, inglés y francés). La instrucción superior estaba constituida por cuatro facultades; la Universidad expedía grados de bachiller mediante un examen y tenía a su cargo la dirección financiera de la instrucción secundaria y superior.

El Plan de Ayutla triunfó y Santa Anna no tuvo más remedio que huir. El 15 de agosto de 1855 se hacía cargo interinamente de la presidencia el general Martín Carrera que, de inmediato, derogó el decreto del 19 de diciembre de 1854, ejemplo del poder y el valor que se otorgaba a la educación.

C. La educación en la época de la Reforma.

La Revolución de Ayutla se impuso y como era natural una nueva constitución se hizo imprescindible. La convocatoria para un congreso constituyente se lanzó el 16 de octubre de 1855 e inmediatamente se reunió para elaborarla.

Los constituyentes formaban parte de un grupo nuevo de mexicanos que no sólo eran en su mayoría liberales ardientes, sino que representaban a una generación nacida con la guerra de independencia y que por tanto había madurado en el México republicano. Todos ellos habían sufrido la sacudida de la guerra con los Estados Unidos y estaban convencidos de que era necesaria una reforma radical para que México dejara atrás el caos constante en que hasta ese momento había vivido.

El gobierno que conoce la importancia de la instrucción pública, la influencia poderosa que ejerce en la moralidad e ideas sociales, está resuelto a darle todo el impulso que las necesidades del Estado demandan.

Esta declaración de Juárez en 1856 sintetizaba las grandes ambiciones liberales; por ello no es de extrañar que uno de los primeros actos del gobierno provisional liberal fuera derogar la última ley de instrucción del gobierno santanista, sin reparar en sus posibles aciertos. Se imponía nuevamente el impulso irresistible y trágico de ignorar el pasado y volver a empezar sin contar con la experiencia.

En el Congreso Constituyente privó la idea de establecer la libertad de enseñanza, sin embargo, se expresaron temores de que el clero y los conservadores usaran de esa libertad en su provecho, así como también el problema del papel vigilante del Estado.

No obstante, se aprobó la libertad de enseñanza en un artículo 3o. que señalaba: "La enseñanza es libre; la ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se deben expedir".

El 5 de febrero de 1857 se juró la nueva Constitución, pero antes de un año el presidente Comonfort declaraba la imposibilidad de su vigencia, lo que dio en un principio a una de las más cruentas guerras civiles por las que el país ha atravesado. La Constitución quedó suspendida, pero la lucha y la condenación oficial del papa Pío IX sirvieron para hacer más radical al grupo que la defendía.

Las Leyes de Reforma promulgadas en 1859 eran una respuesta al desafío de la iglesia "considerando, que el motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero, es conseguir el sustraerse de la dependencia a la autoridad civil . . .".¹ Los liberales victoriosos eran menos idealistas que los que habían participado en el congreso de 1856 y favorecían medidas que reflejaban la convicción de que el gobierno tenía que manejar las escuelas para permitir una correcta formación de ciudadanos.

De esta manera el 18 de febrero de 1861 se ponían todas las instituciones de instrucción pública primaria, secundaria y profesional en manos del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública y en la Ley de Instrucción del 15 de abril de 1861 se declaraba:

... la instrucción primaria en el Distrito Federal y territorios . . . bajo la inspección federal, (será) la que abrirá escuelas para niños de ambos sexos, y auxiliará con sus fondos las que se sostengan por sociedad de beneficencia y por las municipalidades, a efecto de que se sujeten todas al presente plan de estudios . . . El mismo gobierno federal sostendrá en los estados, profesores para niños y niñas, que se destinarán a la enseñanza elemental en los pueblos cortos que carezcan de escuela.

Sin duda se pensó entonces que esto bastaba para vencer al clero. Por desgracia fracasó, y la desorganización y la falta de fondos obligaron a Juárez a suspender el pago de la deuda exterior. Esto provocó la presencia de tres potencias extranjeras en

¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. ed. vigésimasexta. Ed. Porrúa. México, 1992. Pp. 638

Veracruz, evento que desembocaría en la intervención francesa y el establecimiento del segundo imperio.

Los conservadores parecían jugar todas las cartas equivocadas y aunque lograron su viejo sueño de instaurar la monarquía en México con un príncipe extranjero, escogieron un príncipe liberal que aprobaría leyes reformistas. En el renglón de la educación, excepto para la enseñanza religiosa en las escuelas elementales y secundarias, los planes de Maximiliano eran semejantes al de los liberales.

De cualquier forma, el imperio también fue efímero y la escasez de dinero impidió llevar a cabo los nuevos planes, es un hecho, sin embargo, que los planes progresistas del imperio allanarían el camino al partido liberal.

Después de haber sufrido la experiencia de la intervención los liberales perdieron gran parte de su fe en la libertad total que habían defendido y aunque la Constitución y su artículo 3o. seguirían garantizando la libertad de enseñanza, el Estado empezó a tratar de tener mayor control sobre la educación.

El 15 de julio de 1867 entraba Juárez en la ciudad de México en medio de gran algarabía y apenas unos meses después se constituía una comisión para discutir las

condiciones de una ley de Instrucción. La comisión formada por Francisco y José Díaz Covarrubias, Pedro Contreras Elizalde, Ignacio Alvarado y Eulalio María Ortega y presidida por Gabino Barreda redactaría la Ley Orgánica de Instrucción Pública del 2 de diciembre de 1867. Lo más importante resultó ser la Escuela de Estudios Preparatorios organizada de acuerdo a los principios del positivismo.

Según su fundador, Gabino Barreda consideró que el positivismo era capaz de poner en orden la mente de los mexicanos, lo que terminaría el estado de caos en que el país había vivido.

Barreda realizó con maestría la tarea para la cual fue llamado por el presidente Juárez. Reorganizó la educación a tono con los principios liberales del triunfante movimiento de reforma y de acuerdo con las exigencias de la situación mexicana, adoptó el positivismo.

La Ley de 2 de diciembre de 1867 fue retocada en algunas partes por la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal, promulgada el 15 de mayo de 1869, la cual contemplaba como empeño más importante llegar a tener una instrucción obligatoria.

La responsabilidad nueva que el Estado se había empeñado en absorber hasta entonces había sido desempeñada por el clero y por los particulares. Desde la independencia, el más constante anhelo de los mexicanos había sido la educación del pueblo. A pesar de que al respecto coincidieron siempre los partidos políticos, dado el caos reinante en que vivió la joven República, todo había quedado en proyectos, leyes y reformas que nunca entraron en vigor.

Durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada se incorporaron las Leyes de Reforma a la Constitución y se promulgó la Ley de Adiciones y Reformas del 25 de septiembre de 1873 que definitivamente se oponía a la existencia de órdenes religiosas, además establecía el laicismo en todo el país mediante el decreto del 10 de diciembre de 1874.

Esta fue la última acción legislativa de importancia que en materia educativa decretó la República restaurada. Al final del año de 1875, al acercarse las elecciones presidenciales, se notó nuevamente el mismo malestar que se había sentido en 1870-71 cuando se reeligió Juárez. Esta vez el grupo porfirista no esperó a que Lerdo lo hiciera y el 15 de enero de 1876 lanzaba el Plan de Tuxtepec contra la reelección.

La lucha entre tres grupos diferentes, lerdistas, porfiristas e iglesistas fue decidida realmente con el triunfo de Díaz en la batalla de Tecoac (1876). Aunque no

fuera aparente entonces, México empezaba a entrar en una época distinta. Aún los liberales más testarudos estaban cansados de que la ambición política mantuviera al país en el desorden constante y claudicarían muy pronto hasta de la exigencia de la no reelección.

D. La educación en la época Porfirista.

En septiembre de 1882 fue nombrado Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Joaquín Baranda. Su labor fue rica en realizaciones a lo largo de más de dieciocho años que permaneció al frente del ministerio.

La acción de Baranda se dirigió a aplicar tres grandes medidas que hicieron posible la reorganización del sistema educativo nacional: en primer término, era imperativo impulsar la instrucción primaria y para lograrlo se requería apoyar la formación de los profesores que deberían atenderla; un segundo paso necesario consistía en rescatar los principios de obligatoriedad, gratuidad y laicismo en la enseñanza, y a fin de vencer los obstáculos que pudieran oponerse a dichos principios, era necesario el respaldo de una legislación; por último, tendría que unificarse el sistema educativo en todo el país, para lo cual se convocaría a la celebración de Congresos Pedagógicos en donde se definirían los rumbos de la política educativa nacional.

Poco tiempo después de iniciar su gestión, Baranda decretó, en abril de 1883, algunas adiciones al reglamento de la Ley Orgánica de Instrucción de 1869 con la finalidad de actualizar su contenido y preparar el camino para futuras modificaciones legislativas.

Para cumplir su primer objetivo, fueron creadas numerosas escuelas primarias, entre otras la "Escuela Modelo" de Orizaba, fundada en 1883, y considerada como la primera escuela moderna de México, ya que en ella se pusieron en marcha los postulados de la llamada enseñanza objetiva; las experiencias positivas que se alcanzaron en la institución, pronto se difundieron en el país y otras muchas escuelas adoptaron los métodos de la "Escuela Modelo".

Hacia 1884, Porfirio Díaz ratificó en su cargo a Baranda y éste continuó con su acción en beneficio de la educación; se preocupó por la formación de profesores mediante la creación de nuevas escuelas normales en las que se incorporaron los últimos avances conseguidos en materia pedagógica; asimismo, se buscó unificar criterios en lo relativo a los planes de estudio.

Con la creación de la Escuela Normal de México, con el mejoramiento de otros planteles para la formación de profesores y con la actividad de numerosos educadores en los diversos niveles escolares en todo el país, es innegable que la instrucción pública alcanzaba una importancia sin precedentes.

Sin embargo, aún faltaba mucho por hacer, era necesario dar el segundo paso del proyecto concebido por Baranda: establecer la obligatoriedad de la educación elemental y gratuidad en la primaria oficial, bajo la supervisión del Estado.

El 23 de mayo de 1888 se promulgó la ley sobre la enseñanza primaria en el Distrito Federal y territorios, que convertía en obligatoria la instrucción primaria entre los 6 y los 12 años y prohibía el empleo de ministros de todos los cultos en las escuelas públicas.

Mediante la referida Ley, el Estado se comprometía a ofrecer una instrucción obligatoria y gratuita y aunque el documento solo tendría vigencia en el Distrito y territorios federales, se recomendaba a las autoridades locales su aplicación en las respectivas entidades para alcanzar la anhelada meta de uniformidad en la enseñanza, que era el tercer paso del proyecto educativo de Baranda.

La convocatoria para el Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública del 10. de junio de 1889 fue el comienzo de la etapa institucional dedicada a integrar la educación haciéndola verdaderamente nacional.

Con la reunión del Primer Congreso Nacional de Instrucción de 1889-1890 se iba realmente a inaugurar una nueva época en la historia política educativa del

país. Hasta ese momento todos los intentos, planes y leyes habían quedado reducidos a las diferentes localidades o al Distrito Federal y territorios. Hasta las leyes liberales de 1867 y 1869 estuvieron restringidas en su acción a esta misma área, por más que hayan influido poco a poco en la República entera, como todo movimiento que procedía de la capital.

En 1888 el ministro Baranda se dio cuenta de que la nueva ley no bastaba, y que paralelamente a su preocupación por formar maestros que pudieran llevar la educación adecuada al ideal liberal, tenía que procurarse el desarrollo y la unificación de los sistemas de instrucción pública en todos los estados. Con tal objeto la Secretaría de Justicia e Instrucción invitaba a los gobernadores a enviar a sus representantes al Primer Congreso Nacional.

El 29 de noviembre de 1889 se inauguró el Congreso con una sesión en la que Justo Sierra fue electo Presidente y Enrique C. Rébsamen, vicepresidente. El Congreso funcionó desde el 1.º de diciembre de 1889 hasta el 31 de marzo de 1890.

En el Congreso se plantearon múltiples problemas básicos, desde la educación preescolar, rural y adulta, hasta la normal y superior. Se discutió la conveniencia de los maestros ambulantes y la posibilidad de colonias infantiles en los campos. Los congresistas en general eran personas de una enorme conciencia y a los que,

verdaderamente preocupaba la reforma del país a través de la educación y la consolidación de la nación a base de instituciones liberales.

Asimismo, además de decidir que la enseñanza primaria debería estar dividida en elemental y superior (la elemental -cuatro años- obligatoria entre los 6 y 12 años) y que este programa general de enseñanza sería integral, es decir trataría de lograr el desarrollo físico intelectual y moral armónico, se llegó a la conclusión de que era posible y conveniente un sistema nacional de educación popular que tuviera por principio la uniformidad de la instrucción primaria obligatoria, gratuita y laica.

Los temas eran tantos, tan importantes y tan complejos y la tarea tan ambiciosa, que el Congreso se cerró con la certeza de que hacía falta uno nuevo. Como el ministro Baranda compartía el entusiasmo de los pedagogos lanzó una nueva convocatoria el 19 de junio de 1890 para un segundo Congreso Nacional.

Antes de la clausura del primero se notaba ya un aire de renovación, y la influencia de los temas abordados se hizo notar. El 28 de mayo de 1890 previéndose posibles cambios en el renglón educativo, el presidente Díaz recibió autorización del Congreso de la Nación para organizar y reglamentar la instrucción primaria.

Para obtener un máximo de rendimiento, el 31 de octubre se repartieron los reglamentos para la reunión. El Segundo Congreso Nacional de Instrucción iba a laborar del 1.º de diciembre de 1890 al 28 de febrero de 1891.

Su preocupación fundamental fue la preparación de maestros y la conveniencia de que tuvieran título. En vistas a conseguirlo, se decidió hacer todo lo posible para lograr que todos los estados tuvieran una escuela normal. Se concluyó también que era necesaria una preparación más completa para los maestros de instrucción primaria superior, aunque con la advertencia de que debería darse el mayor énfasis a la preparación de maestros de instrucción primaria elemental, puesto que ésta era obligatoria.

Así también, se planteó el problema del analfabetismo y se aconsejó el mejoramiento de las escuelas para adultos. Los libros de texto fueron motivo de discusión acalorada, ya que preocupaba a estos voceros nacionalistas el hecho de que la mayor parte de los textos usados fueran extranjeros, que no sólo eran caros sino a todas luces inadecuados para las necesidades mexicanas. De acuerdo a esto, se decidió estimular la elaboración de textos mexicanos y solicitar la libre importación de papel.

A pesar de los escrúpulos de algunos representantes estatales, renuentes a discutir la instrucción superior mientras existiera analfabetismo en el país, privó la idea de que no se podía detener la formación de los profesionistas que México necesitaba para su desarrollo; por tanto, integrar y uniformar la educación superior eran también de primera importancia para el país. Al respecto se hicieron ajustes y cambios en el plan de estudios de la Escuela Nacional Preparatoria.

De acuerdo con los fines nacionalistas se aumentaron a seis las horas semanales de clases de historia patria y, de acuerdo a la ideología de algunos de los participantes como el presidente del Congreso, se suprimió por completo la posibilidad de enseñar metafísica, porque según se pensaba, redundaba en la creación del caos en las mentes jóvenes, y se estableció la estricta seriación de materias de la estructura comitana. Este fortalecimiento del positivismo, no es extraño, ya que la década de 1890 significó la cúspide del positivismo en México.

Poco después de la clausura del Congreso, el 21 de marzo de 1891, se decretaba la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria del Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California.

El nuevo ordenamiento preceptuó la enseñanza primaria elemental obligatoria entre los 6 y los 12 años, siendo la de las escuelas oficiales, gratuita y laica. Se hacían responsables a los padres y tutores del cumplimiento de obligatoriedad y se fijaban los castigos y multas para los transgresores. Se prohibía a propietarios o administradores de fincas el empleo de menores si éstos no habían concluido su instrucción elemental.

En la ciudad de México se establecía un Consejo de Vigilancia que estaría a cargo de la inspección de las escuelas particulares que manifestaran su aceptación del programa. Aquéllas que no lo hicieran tendrían que justificar el cumplimiento de la instrucción obligatoria para que sus certificados adquiriesen validez. En sustitución de la

Junta Directiva de Instrucción Pública se creaba el Consejo Superior de Instrucción Primaria.

El intento de uniformar la instrucción en todo el país tendía ya, hacia una centralización de la enseñanza, único medio, según los educadores de entonces para alcanzar la ansiada unidad nacional. El intento rebasaba las posibilidades del país, pero sin duda significaba el comienzo. Rébsamen y su grupo fueron llamados por los gobiernos de varios estados y la enseñanza no sólo se extendió y modernizó, sino que realmente trato de unificar sus fines, sus texto y sus métodos.

En 1896 se concedieron nuevamente facultades al ejecutivo para organizar la enseñanza y el 3 de junio se expidió un decreto en que se ordenaba la dependencia total de la instrucción oficial primaria elemental del Distrito y territorios directamente del Ejecutivo. Se creaba una Dirección General de Instrucción Primaria a fin de que atendiera, y difundiera, con uniformidad un mismo plan científico y administrativo. Con este motivo se nacionalizaban las escuelas primarias dependientes de los ayuntamientos para inyectarles mayor presupuesto y uniformar su funcionamiento.

Los logros obtenidos durante la gestión administrativa de Baranda -se retiró en 1901- pueden parecer pequeños en contraste con las necesidades, pero sin duda son muy meritorios a la luz de las circunstancias.

Justino Fernández es nombrado ministro de Justicia e Instrucción Pública (1901-1905) y presenta de inmediato una iniciativa ante la Cámara de Diputados para que se crearan dos oficialías mayores -que más tarde se constituyeron en Subsecretarías-, una a cargo del ramo de Justicia y otra a cargo del de Instrucción Pública. Para ésta última se designa a Justo Sierra.

En 1901 por ley del 12 de octubre, la Junta Directiva de Instrucción Pública desapareció y fue creado, con carácter puramente consultivo, un Consejo Superior de Educación Nacional que estaría a cargo no sólo de la educación primaria, sino de todos los grados y tipos de enseñanza. Lo integraron los directores de Instrucción Primaria y Normal, los de las escuelas profesionales y especiales, además de algunos nombrados por el Ejecutivo. Se buscaba que tal heterogeneidad garantizara la diversidad de criterios y la imparcialidad de los acuerdos.

Continuando la política educativa del ministro Baranda bajo la gestión del nuevo titular del ramo se atendió preferentemente la enseñanza primaria, porque esta, se repetía, resumía la resolución del problema educativo de la República.

La ley del 12 de diciembre de 1901 reglamentó la enseñanza primaria superior. Los cuatro años de que constaba se dividieron en la forma siguiente: los dos primeros eran comunes para todos los alumnos y obligatorios para ingresar en planteles de segunda enseñanza; los otros dos tenían por objeto iniciar a los educandos en

determinados principios elementales de ciencias, artes u oficios de positiva utilidad para la vida social.

Como oficial mayor y como subsecretario después, Justo Sierra había conseguido mayores fondos para el ramo y logró hacer sentir el carácter de urgencia que evidentemente tenía. Por medio de la iniciativa de la ley del 16 de mayo de 1905, Sierra consiguió que la Subsecretaría se convirtiera en Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, lo que le permitiría tener mayores recursos y libertad de acción. Además, significaba un reconocimiento oficial de la trascendencia del problema educativo.

Sierra mismo fue nombrado titular de la nueva Secretaría, lo que aseguró el éxito de las tareas, tanto por sus talentos y la idea clara que tenía de los problemas, como porque contaba con la confianza del viejo Díaz quien, desde 1901, constantemente gozaba de facultades extraordinarias para legislar en materia educativa.

Debe subrayarse la importancia de la existencia autónoma de una Secretaría que manejara los asuntos educativos sin olvidar que su jurisdicción se limitaba al Distrito y a los territorios federales. Sin embargo, dado que tenía el control de las sociedades científicas, de los museos y antigüedades nacionales y que los maestros se formaban en gran parte en la metrópoli, su influencia se extendía más allá de esos límites. Sierra concebía la tarea educativa como medio de integración nacional.

La ley de educación primaria para el Distrito y territorios federales de 1908 encerraba gran parte del ideario educativo de Sierra. La enseñanza primaria elemental, obligatoria entre los seis y los catorce años, enseñaría lengua nacional, aritmética, conocimientos elementales intuitivos de las cosas, rasgos geográficos importantes de México, los periodos importantes de la historia de México, los deberes de los habitantes de la República, etc.

La enseñanza primaria superior daría las mismas enseñanzas pero ampliándolas: la elemental se distribuiría en cinco años y la superior en dos. La ley imponía castigos para padres o tutores desobligados, provisiones para mejorar la preparación de los maestros, premios y servicios sociales a los inspectores, directores y ayudantes distinguidos, y la posibilidad de enviar al extranjero a maestros aptos para mejorar su preparación.

En cuanto a las escuelas particulares, Sierra siempre había defendido la libertad de enseñanza, pero era obvio que si el gobierno iba a reconocer sus estudios, las escuelas tenían que cumplir con los requisitos mínimos que exigía la ley. Fuera de esto, podían aumentar años de estudio, materias, escoger libremente sus libros de texto, etc.

E. La educación en la época de la Revolución Mexicana.

Como en todos los acontecimientos históricos, es difícil precisar cómo se generó la Revolución. Podemos darnos cuenta de que el malestar natural producido por

una larga dictadura que sin remedio se fosilizaba, se mezclaron las viejas corrientes que a principios de siglo volvieron a florecer y los problemas sociales que traía consigo la incipiente modernización en que el país había entrado.

Hasta qué punto la escuela misma y los ideales de los pedagogos y los educadores de la época contribuyeron para que el descontento que movía a un sector de la clase media, desplazado de la política, encontrara un eco en las clases populares, es un misterio, aunque ocasionalmente se haya subrayado el papel importante que el maestro jugó en la Revolución.

Desde 1900 se habían presentado los síntomas de un malestar que hizo organizar a todo un grupo alrededor del periódico *Regeneración*, suspendido pronto y vuelto a aparecer en 1902, para correr la misma suerte poco después. Para 1906 se había convertido en un verdadero partido que ostentaba nuevamente el adjetivo liberal.

Este neoliberalismo sin duda era distinto al del tiempo de la reforma, pero tenía la voluntad de continuar el proceso histórico-político que el porfiriato había interrumpido y se consideraba, conforme a la tradición nacional, partido del progreso. Pretendía lograr para México la libertad de prensa, la no reelección, el salario mínimo, mayor justicia social y verdadera educación para todos.

La Revolución que se iniciaba en 1910 como un movimiento político, se iba a transformar poco a poco en un movimiento social, en la que se trataría de lograr que la libertad se pusiera en práctica, ya que el porfiriato había propuesto su vigencia como un sacrificio en aras del progreso. Nuevamente, como los liberales de la reforma, los revolucionarios tratarían de transformar a México en nación moderna. Pero resulta importante notar que las diferentes facciones seguían estando de acuerdo en que la educación era el camino único para lograr todas las otras metas nacionales.

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. El mayor número de analfabetos se encontraba en el campo, y a pesar de su conciencia del problema, ni Baranda ni Sierra habían podido hacer gran cosa.

El 30 de mayo de 1911, el Congreso aprobó un proyecto de ley por el que se autorizaba al Ejecutivo a establecer en toda la República escuelas de instrucción rudimentaria.

El establecimiento de las escuelas de instrucción rudimentaria debería hacerse en todas aquellas partes de la República en que el porcentaje de analfabetos fuera mayor. Con esta Ley, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes adquiría un papel de alta importancia, extendiendo su acción más allá del Distrito Federal y de los territorios, en materia de educación elemental, pues sólo se habían establecido en los

estados, escuelas mineras, agrícolas y navales. Se daba así un fuerte impulso a la federalización de la enseñanza.

El objeto de dichas escuelas era enseñar, principalmente a los individuos de raza indígena, a hablar, leer y escribir castellano; y a ejecutar las operaciones elementales de cálculo más usuales. La instrucción impartida en ellas había de desarrollarse, cuando más, en dos cursos anuales; y no sería obligatoria, toda vez que la Ley que venía a establecerla no afectaba la observancia de los preceptos que en materia de instrucción obligatoria estaba en vigor.

Los mismos Congresos Nacionales de Educación Primaria llevados a cabo en 1911, 1912 y 1914 mostraron una continuidad de las preocupaciones pedagógicas expresadas desde 1890, lo cual es por lo demás completamente lógico.

Realmente la Revolución no empezó a romper con el pasado hasta que la rebelión popular descubrió brutalmente la presencia del pueblo y empezó a darle al movimiento el sello de las clases más oprimidas. Es aquí donde el maestro pudo desempeñar un papel importante, ya que sin duda era el único que había alcanzado la confianza del pueblo, sabía de sus desdichas y además contaba con el respeto hasta de los militares.

La Revolución había tenido un aire predominantemente liberal y por ello era natural el empeño en volver a la vigencia de la Constitución de 1857, purgada de las reformas de la dictadura.

Sin embargo, los tiempos habían cambiado y con ellas los problemas y la perspectiva en que se los juzgaban. Esto resultó patente al reunirse el Congreso Constituyente convocado por Carranza el 14 de septiembre de 1916 para eliminar los defectos de la Constitución de 1857, y que iniciaba sus juntas preparatorias el 21 de noviembre.

Inmediatamente se hicieron presentes dos grupos: los liberales, profesionistas en su mayor parte, y los revolucionarios "neoliberales" que representaba los nuevos anhelos y que exigían artículos que consagraran los cambios sociales que los tiempos requerían. Estos lograron la victoria en la redacción de artículos fundamentales como el 3o., 27 y 123.

El texto del artículo tercero aprobado después de vehementes discusiones quedó así:

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. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir las escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

CAPITULO II

EL DERECHO A LA EDUCACION

A. La educación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

B. La educación en las reformas al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

1. Del año de 1934.

2. Del año de 1946.

3. Del año de 1980.

4. Del año de 1992.

5. Del año de 1993.

C. Leyes reglamentarias a la educación.

1. Ley Orgánica de Educación de 1917.

2. Ley Orgánica de Educación de 1940.

3. Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942.

4. Ley Federal de Educación de 1973.

5. Ley General de Educación de 1993.

D. Análisis del Plan Nacional de Desarrollo en materia educativa en los últimos dos sexenios.

1. De 1983 a 1988.

2. De 1989 a 1994.

A. La educación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

"La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social". (Ley General de Educación)

A la caída de Huerta, Carranza pensó en reformar la Constitución de 1857, sin embargo, prefirió el crear una nueva Carta que incorporara a los principios liberales de 1857, los principios sociales de la lucha revolucionaria -en materia laboral y agraria principalmente-.

El 5 de febrero de 1917, tras largos y duros debates, el proyecto modificado de Carranza fue promulgado como Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El proyecto que presentó Carranza era prácticamente igual al de la Constitución de 1857, como innovaciones introdujo la idea del municipio libre; otra inclusión, de carácter revolucionario fue la fracción X del artículo 73, que facultaba al

Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de comercio, instituciones de crédito y trabajo. Este proyecto de corte liberal suponía que el derecho social debía estar en los ordenamientos secundarios y no en la Ley Suprema.

La Carta Magna aprobada tuvo en muchos aspectos una marcada tendencia socialista (artículos 27 y 123). Limitó el liberalismo a ultranza de la Constitución de 1857 al permitir el acceso del Estado en la producción económica como factor de vigilancia y equilibrio (artículo 28), restringió los alcances de la propiedad privada al subordinarlos al interés general, ratificó la separación del Estado-Iglesia (artículo 130), todo bajo un concepto nacionalista.

Uno de los artículos que mayor polémica despertó durante la discusión de la Constitución de 1917 fue sin duda el 3o. Desde entonces "la educación ha sido un mandato prioritario de nuestra historia constitucional."²

El tema educativo se encontraba en diversos preceptos, siendo el más importante el artículo 3o. que indicaba "habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos."

Como podemos observar, el precepto giraba sobre tres ejes:

² Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación.
"Resultado del estudio que realizaron a la iniciativa presidencial de reformas que se estudian".

- a) Plena libertad de enseñanza;
- b) Laicidad sólo para la educación en planteles oficiales, y
- c) Gratuidad de la enseñanza primaria pública.

Por lo que respecta a la obligatoriedad, ésta se encontraba en el artículo 31, en el capítulo de los mexicanos, que al respecto establecía: "Son obligaciones de todo mexicano, concurrir a las escuelas públicas o privadas, los menores de 10 años, durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción Pública en cada estado, a recibir la educación elemental . . .".

El proyecto tenía el mérito de elevar a rango constitucional disposiciones contenidas en normas de carácter secundario.

El 11 de diciembre de 1916, se dió lectura al dictamen de la Primera Comisión de Puntos Constitucionales, conformada por los Diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román, Enrique Recio y Enrique Colunga.³ El dictamen era en el sentido de restringir, por interés público, la absoluta libertad de enseñanza y establecer la laicidad para toda la educación elemental, tanto la oficial como la particular.

³ SOLANA, Fernando et. al. *Historia de la Educación Pública en México*. Ed. D. Gral. Publicaciones y Bibliotecas SEP. México. 1982. Pp. 141.

Se entendía a la enseñanza laica, como aquella "enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengaña del error, inspirándose en un criterio rigurosamente científico . . . haciendo constar que no es un propósito -de la Comisión- darle la acepción de neutral, pues esta idea cierra los labios del maestro ante todo error revestido de alguna apariencia religiosa."⁴

Como consecuencia de la ampliación de la laicidad para toda la educación elemental, propuesta por la Comisión, fue necesario emitir una segunda modalidad del dictamen, que prohibía a las corporaciones religiosas, a los ministros de cualquier culto y a los miembros de alguna asociación semejante, establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, así como impartir personalmente este tipo de educación.

Para garantizar el cumplimiento del laicismo y que éste no fuera violado por los particulares, el establecimiento de escuelas primarias quedaría sujeto a la vigilancia oficial.

Los días 13 y 14 de diciembre de 1916 el Pleno del Congreso Constituyente discutió exhaustivamente el artículo 3o. Carranza compareció a defender su proyecto el día 13, los diputados encargados de tal empresa fueron José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini, Alfonso Cravioto y Fernando Lizardi quienes, desde el punto de vista intelectual y de práctica parlamentaria, superaban a los defensores del dictamen, a saber, Francisco J. Múgica, Alberto Román, Jesús López Lira,

⁴ SOLANA, *Op. cit.* Pp. 141-142.

Rafael Martínez de Escobar, Ramón Rosas y Reyes, Celestino Pérez, Esteban B. Calderón y José Ma. Truchuela.⁵

El tema central de la discusión fue la participación del clero católico en la educación. Luis Manuel Rojas se manifestó en el sentido de incluir la prohibición en el artículo 27 y no en el 3o.; José Natividad Macías argumentó que la prohibición atentaba en contra de los más elementales derechos del hombre, amén de que en la práctica, la intención de erradicar por decreto la influencia de la religión en el pensamiento no se lograría y que la única manera de conseguir tal fin era a través de una labor educativa de muchos años; Alfonso Cravioto sostuvo que además de atacar el derecho de todo individuo para enseñar y aprender, el intentar constreñir la facultad de pensar por medio de una disposición "lirica", no sólo era imposible, sino "ridículo"; Palavicini resaltó la incongruencia del dictamen que empezaba por afirmar la libertad de enseñanza, y acto seguido se dedicaba a coartarla; por su parte, Lizardi dijo que de nada serviría prohibir la educación religiosa en la escuela si tenía por fuerza que subsistir en el hogar.⁶

Todos estos fundamentos contrarios al dictamen fueron refutados por los defensores de la Comisión quienes a su vez se pronunciaron de la manera siguiente:

José Lira López consideró que al ser la educación un derecho otorgado por la Constitución no encontraba razón suficiente para no poder limitar la libertad de

⁵ SOLANA. *Op. cit.* Pp. 143.

⁶ SOLANA. *Op. cit.* Pp. 144-146.

enseñanza, subordinándola al interés público; José María Truchuelo subrayó que el dictamen no atacaba a ninguna religión en especial y que la verdad resultaba incompatible con los dogmas de algunas iglesias.

El texto aprobado, el 16 de diciembre de 1916, por la Asamblea Nacional fue el siguiente:

"Artículo 30.- 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.

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

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

*En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria."*⁷

Si comparamos el texto aprobado y el dictamen de la Comisión observamos que desapareció la prohibición a los ministros de los cultos de formar parte

⁷ TENA. Op. cit. Pp. 681.

del personal docente de las escuelas primarias y que la obligatoriedad de la enseñanza primaria pasó a formar parte del Capítulo II, ambas modificaciones demuestran el triunfo en lo general de la posición carrancista, manteniéndose los principios individualistas del liberalismo en materia educativa.

Los artículos 3o.; 27; 31 fracciones I y II; 73 fracciones IV y XXVII; 115; 123 y 130 establecieron en forma directa o indirecta disposiciones relativas a la educación, así como también el artículo décimo cuarto transitorio.

B. La educación en las reformas al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Del año de 1934.

En 1934 se reforma por primera vez el texto del artículo 3o. Constitucional. Al hacerlo, el principio que había adoptado el Congreso Constituyente, de reconocer la facultad del poder público para intervenir en la educación, fue llevado a consecuencias mucho más amplias: el Estado, además de excluir toda doctrina religiosa de sus planteles, asumía una función activa al señalar una filosofía social a la educación pública, y se reservaba de modo exclusivo el derecho de impartir la enseñanza primaria, la secundaria y la normal.

La reforma no impidió a los particulares coadyuvar a la tarea docente, pero les obligó a recabar autorización expresa para sus escuelas -una autorización revocable, sin apelación, en cualquier tiempo-; y a poseer, a juicio de la autoridad, idoneidad profesional, moralidad conveniente e ideología socialista.

Asimismo, en lo sucesivo, los planes, programas y métodos que el Estado formulara, serían los que normarían las actividades y enseñanzas de la escuela privada.

La educación de obreros y campesinos -por estimarse de especial interés social- habría que adoptar en todos sus grados la doctrina establecida por la reforma.

En esa virtud, el Estado asumió plenamente la facultad de normar la educación, al considerar ésta como una función social que el poder público debe desempeñar.

Por otra parte, se abandonaba la libertad de enseñanza instituida en 1857, por estimar el legislador en 1934, que se apoyaba en dos supuestos ya no sostenibles: la preeminencia del individuo sobre el conjunto social y la concepción del derecho a educar como un derecho natural, inherente a la persona, protegido por una garantía equiparable a la que consagra la libre expresión del pensamiento, y no como una facultad delegable.

propia del Estado y ejercida como vista al interés general y a la conservación del régimen político.

Se postulaba que todo derecho es fruto de las relaciones recíprocas entre los hombres y norma de ellas, dimanado de la voluntad social y ejercible únicamente en provecho colectivo.

Se presuponía que el socialismo era la meta indefectible, científicamente prevista, de la transformación que el estado de cosas presente experimentaría, y que el poder público, actuando en interés de la clase social más numerosa, debería emplear su facultad normativa de la educación para prohijar el advenimiento del nuevo orden, preparando a las generaciones en crecimiento no sólo para vivir el presente, sino para labrar el porvenir socialista y actuar dentro de las condiciones que en él se crearán.

En cuanto el laicismo, la reforma de 1934 sustituyó la actitud de neutralidad, excluyente de todo credo religioso, que los constituyentes de 1917 habían impuesto a la enseñanza oficial y a la primaria de los establecimientos particulares, por una lucha activa contra el fanatismo religioso, equiparando este concepto con el de religión. Las creencias se reputaban inconsistentes con los conocimientos científicos actuales. Así está expresado en el dictamen rendido ante la Cámara de Diputados, por las comisiones de Puntos Constitucionales y de Educación Pública.

estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.

II.- La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado.

III.- No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público.

IV.- El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

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

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

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

Los papeles se habían cambiado, era ahora el poder público quien derogaba la libre docencia que en el siglo pasado había impuesto como una conquista a los partidarios del monopolio eclesiástico de la enseñanza; y éstos se habían convertido en los ardientes defensores de esta misma libertad que antes condenaban, no sólo por recelo del socialismo verbal e inoperante que comenzaba a difundirse en las escuelas, sino también por el estorbo que la intervención oficial podría oponer a las influencias políticas contrarias a la Revolución Mexicana.

La reforma constitucional del artículo 3o. fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras con el siguiente texto:

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

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

1.- Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y

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

2. Del año de 1946.

Mediante una segunda reforma constitucional el Ejecutivo Federal expuso en apoyo de su iniciativa la necesidad de afrontar resueltamente el desconcierto provocado en algunos medios por la redacción de 1934, a la cual atribuía defectos que desviaban el sentido de su observancia y deformaban parcialmente el contenido mismo de la norma.

Se procuraría, al practicar la enmienda, eludir errores de interpretación y ampliar la norma al campo de la educación para la defensa de la unidad nacional y para el orden de la convivencia internacional, campo que no se estimaba concretamente enfocado en la primera reforma.

* Publicada en el Diario Oficial el 13 de diciembre de 1934.

En realidad lo que se hizo, a juzgar por el legislador, fue redefinir la filosofía social que ha de seguirse en la escuela, conservando al reconocimiento de la facultad del Estado para determinar la actividad educativa.

El declive de la educación socialista coincide con la etapa crítica del gobierno Cardenista, debido a la reacción que provocó su política de expropiación, nacionalización e impulso, a las organizaciones populares y por otra parte, con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial.

El texto de la reforma es el siguiente:

"Artículo 30.- La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

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

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

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

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

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

III.- Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo

dispuesto en los párrafos, I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales;

IV.- Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos;

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

VI.- La educación primaria será obligatoria;

VII.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan."⁹

⁹ Publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1946.

3. Del año de 1980.

En octubre de 1979, después de consultar la opinión de las propias instituciones de educación superior involucradas, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión la iniciativa para adicionar una fracción VIII al artículo 3o. Constitucional, garantizando constitucionalmente la autonomía universitaria que, hasta entonces, sólo había estado protegida legalmente para ciertas instituciones.

Ello, con el compromiso del Estado de respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente y sean sustento de las libertades, no como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado.

El contenido de la adición al artículo 3o. es el siguiente:

"Artículo 3o.-...

I a VII.-...

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

IX.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipio, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan." ¹⁰

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1980.

4. Del año de 1992.

Bajo la nueva concepción del Estado y sus funciones, así como la decisión de terminar con la simulación que se vivía entre el poder público y las iglesias, el Estado procuró un acercamiento con las iglesias que acabara por limar las asperezas históricas con dichas asociaciones.

La reforma derogó la prohibición para las iglesias y asociaciones de cualquier credo religioso, así como para los ministros de éstas de impartir educación primaria, secundaria y normal, reiterando la laicidad de la educación pública y los principios a que debiera ceñirse la impartida por los particulares.

El texto de la reforma es el siguiente:

"Artículo 3o.- . . .

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

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

a) ...

b) ...

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

III. Los particulares podrán impartir educación ...

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

*V. a IX ..."*¹¹

¹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

5. Del año de 1993.

El día 18 de noviembre de 1992, el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa se ubica en la tradición liberal que la concibió desde el siglo pasado.

La forma como se concebía la obligatoriedad de la educación data de 1934, aunque siempre constituyó motivo de controversias jurídicas si tal obligatoriedad era atribuible al Estado, quien debía proporcionar los instrumentos y los medios para la primaria, o si era obligación de los individuos cursarla, o bien se pretendió compilar en este artículo la obligación de los mexicanos -ya prevista en el artículo 31- de hacer que sus hijos estudien la primaria.

La reforma plantea que el Estado impartirá la educación preescolar, la primaria y la secundaria a todo el que la solicite, en los términos en que establece la ley reglamentaria y los ordenamientos aplicables.

El objetivo explícito es que, al elevar las metas educativas de la población, se impulsará la capacidad productiva de la sociedad y se fortalecerán las instituciones políticas, económicas, sociales y científicas. Los beneficios que también conllevará esta

política son, que se promoverá una más justa distribución del ingreso al generar niveles más altos de empleo bien remunerado; también incidirá en niveles más altos de alimentación y salud.

Existen dos aspectos que se deben mencionar, y que demuestran la orientación real de la reforma: uno es que no establece ninguna edad para cursar los ciclos educativos correspondientes, por lo que la ley secundaria establecerá las distintas modalidades, según se trate de educación para menores o educación para adultos. A la obligación que tiene el Estado para impartir la educación se suma la obligación de los padres de hacer que sus hijos la cursen, aunque ésta solamente se aplica a los ciclos de primaria y secundaria.

La reforma constitucional relativa a la educación define con nitidez el impulso que, mediante el derecho, se proporciona a uno de los procesos más importantes para el desarrollo nacional y para potenciar las facultades del individuo. Por eso se trata de una reforma constitucional y no de una meramente programática de la ley secundaria, pues toca aspectos torales de nuestro ser nacional y de nuestra cultura.

De acuerdo con el federalismo educativo, son la federación, los estados y los municipios, quienes deben prestar el servicio educativo, en un régimen de concurrencia. Deberán implementarse planes y programas similares para toda la República en beneficio de las familias que mudan su lugar de residencia. También

asegurará que los mexicanos de todas las regiones geográficas, de todas las procedencias sociales y de todas las condiciones económicas, compartan una misma educación básica, sin perjuicio de que se incluyan acentos regionales o locales cuya inclusión será propuesta por los gobiernos de los estados a la autoridad educativa nacional.

La facultad del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas estaba expresamente señalada en la Ley Federal de Educación. Esta facultad queda incorporada de manera expresa y general en el artículo 3o.

También se dió mayor seguridad jurídica al establecer que el reconocimiento de validez oficial que confiere el Estado a los estudios que se realicen en planteles particulares, se otorgará y podrá ser retirado en los términos que fije la ley, pero ya no de manera discrecional en cualquier momento. Cabe señalar, que en contra de las resoluciones de las autoridades educativas, podrá interponerse el recurso de revisión.

El contenido del artículo 3o. vigente es el siguiente:

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

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

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

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

Además:

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

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

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

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

II'. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

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

particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

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

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

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

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la

FALLA DE ORIGEN

función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.”¹²

C. Leyes reglamentarias a la educación.

1. Ley Orgánica de Educación de 1917.

El 19 de abril de 1917 se promulgó la legislación reglamentaria del artículo 3o. Constitucional denominada Ley Orgánica de Educación Pública en el Distrito Federal. En dicha Ley, se estableció que la Dirección General de Educación tendría bajo su responsabilidad la educación en los jardines de niños, primarias, normales para maestros, preparatorias, escuelas comerciales, industriales y especiales.

Asimismo, disponía que la enseñanza impartida en todos los establecimientos oficiales de educación y en las escuelas primarias particulares, la educación sería laica; así también sería obligatoria la elemental, es decir, la correspondiente a los cuatro años de la escuela primaria y gratuita en las escuelas oficiales primarias.

¹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 1993.

Además, se establecerían los jardines de niños para completar la educación del hogar desde el punto de vista físico, intelectual y ético de los menores de uno y otro sexo, iniciándolos a la vez en la vida social.

Por cuanto a la educación primaria, en ésta se impartiría educación física, intelectual, ética y estéticas, así como la cultura indispensable para que el individuo pudiera participar inteligentemente en la vida; sería obligatoria para niños de ambos sexos comprendidos entre los 6 y 15 años de edad y se haría en 6 años.

Disponía además que habría escuelas normales para proveer de maestros idóneos a las escuelas primarias y con igual objeto habría concursos de perfeccionamiento.

Se conceptuaba a las escuelas normales como aquellas cuyo objeto fuera la preparación de maestros de educación primaria, dichas escuelas tendrían un triple carácter: impartir educación general, proporcionar cultura profesional y atender a las aptitudes especiales del alumno.

Clasificaba y conceptuaba también a las escuelas preparatorias, comerciales, industriales y especiales.

2. Ley Orgánica de Educación de 1940.

La Ley Orgánica de Educación publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1940, establecía que la función social de la educación sería realizada por el Estado, como servicio público, o podría serlo por la actividad privada.

De esta forma, tenía carácter de servicio público, toda la educación que impartiera el Estado (Federación-Estados-Municipios), de cualquier grado o tipo, así como la impartida por las instituciones educativas de derecho público y de servicio descentralizado. Estas últimas podrían dar educación de cualquier grado, excepto preescolar, primaria, secundaria o de tipo normal.

Las disposiciones contenidas en dicha Ley eran obligatorias para los Estados, Municipios, Instituciones de Derecho Público y de Servicio Descentralizado, así como para los particulares que desarrollaran actividades educativas.

El Estado tenía entre otras obligaciones, impartir el servicio público de educación en todos sus grados y tipos en forma gratuita; dar orientación socialista y cumplir con los demás requisitos y finalidades comprendidas en el artículo 3o. de la Constitución y de la propia Ley; así como controlar los establecimientos públicos de Servicio Descentralizado.

Asimismo, como facultades tenía entre otras, organizar y sostener escuelas de cualquier grado o tipo; asumir el control absoluto de la educación que impartiera en todos sus planteles; otorgar validez a los estudios hechos en planteles particulares de educación y, convocar periódicamente a congresos pedagógicos, en los cuales se discutan los problemas educativos del país.

El Congreso de la Unión tenía como facultad legislar para unificar, coordinar y distribuir la función social educativa, entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como fijar las aportaciones económicas correspondientes a la educación.

Los planes de estudio, programas escolares, métodos de enseñanza, calendarios, sistemas de calificaciones, libros de texto, reglas de higiene y servicio médico, así como también los reglamentos interiores de las escuelas particulares, serían los mismos que se implementarían para las escuelas oficiales; por tanto se formularían por la Secretaría de Educación Pública y se modificarían cuando ésta lo estimare pertinente.

El sistema educativo nacional estaría constituido por las escuelas, instituciones, centros de investigación, de estudio y demás actividades culturales que estableciera y realizara el Estado.

Comprendería los siguientes aspectos de educación: educación preescolar; primaria; secundaria; vocacional o bachilleres; normal; técnica y profesional; educación

para postgraduados; instituto de investigación científica; escuelas de preparación especial y educación extraescolar.

Cabe señalar como punto importante, que el Ejecutivo de la Unión podría celebrar con los Gobiernos de los Estados convenios de unificación y coordinación del servicio educativo, sobre la base de que la dirección técnica del mismo estaría a cargo de la Secretaría de Educación Pública. Por cuanto hace al aspecto administrativo, este sería materia del propio convenio, en el cual en cada caso se debía precisar su control y distribución.

3. La Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942.

La Ley Orgánica de la Educación Pública publicada en el Diario Oficial el 23 de enero de 1942, señalaba que sus disposiciones eran de observancia en toda la República y obligaban dentro de sus respectivas competencias a la Federación, Estados, Municipios y Distrito y Territorios Federales; a los particulares que desarrollaran actividades educativas de acuerdo con la Ley, y a las personas a quienes en cualquier forma les impusiera deberes con la educación.

Asimismo, establecía que era un servicio público la educación que en cualquiera de los tipos establecidos por la Ley, impartieran el Estado (Federación,

Estados, Municipios, Distrito y Territorios Federales) y las instituciones en las que el Estado descentralizara públicamente funciones educativas.

Por otra parte, se consideraba de interés público la educación de cualquier tipo que impartieran los particulares en los términos de la misma.

El Estado tenía entre otras facultades y deberes en materia educativa las siguientes: impartir el servicio público de la educación, conforme a las normas de la Constitución, de la Ley y de los reglamentos relativos a la materia; establecer, organizar y sostener escuelas, según las necesidades locales en todo el territorio de la República; otorgar y retirar las autorizaciones, así como la validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares y, convocar a congresos pedagógicos.

Dichas facultades y deberes no contemplaban una distribución precisa entre los tres niveles de gobierno en materia educativa.

El sistema educativo estaba constituido por las escuelas, institutos, laboratorios y centros de investigación científica y por escuelas particulares.

El sistema comprendía los siguientes tipos: educación preescolar; primaria; secundaria; normal; vocacional y preparatoria; superior técnica y profesional, inclusive la

universitaria; la educación que se impartiera en laboratorios e instituciones de investigación científica; educación de extensión educativa y, la educación especial.

Como bases generales para la educación que impartiera el Estado, señalaba que en materia de educación pública era obligación primordial del Estado sostener campañas nacionales y permanentes para la alfabetización; la incorporación a la vida económica y social del país de los núcleos indígenas y, la propagación de la escuela primaria en toda la República.

Con respecto a los Municipios, estos deberían de sostener permanentemente servicios, escuelas o institutos de alfabetización y de cultura elemental para adultos iletrados, así como fomentar económicamente la iniciativa privada en esta campaña.

Asimismo, en las Entidades Federativas en cuyo territorio existieran grupos indígenas y campesinos, aun no incorporados económica y culturalmente a la vida nacional, la Federación y los Estados, aislada o coordinadamente, sostendrían servicios, escuelas o institutos permanentes para la enseñanza de la lengua nacional y alfabetización.

Por otra parte, contemplaba que las entidades federativas pudieran entregar a la Federación la dirección administrativa de todas sus escuelas o parte de ellas, por medio de convenio que celebrarían el Poder Ejecutivo Federal y el Local respectivo.

4. Ley Federal de Educación de 1973.

La Ley Federal de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1973, distribuye la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, atribuyéndola en principio de manera concurrente.

Sin embargo, no otorga facultades exclusivas a los Estados y a los Municipios, en cambio, establece expresamente un catálogo de atribuciones al Poder Ejecutivo Federal, para ser cumplidas por conducto de la Secretaría de Educación Pública.

Entre éstas facultades exclusivas de la Federación destacan: formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal; autorizar el uso de material educativo para dichos niveles educativos y, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria.

Precisa que el sistema educativo nacional comprende los tipos elemental, medio y superior, en sus modalidades: escolar y extraescolar, así como cualquier otro tipo o modalidad que se imparta conforme a las necesidades educativas de la población y a las características particulares de los grupos que la integran.

El fin primordial del proceso educativo, según indica la Ley, es la formación del educando. Para que éste logre el desarrollo armónico de su personalidad, debe asegurársele la participación activa en dicho proceso, estimulando su iniciativa, su sentido de responsabilidad social y su espíritu creador.

Establece que los habitantes del país tienen derecho a las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, sin más limitación que satisfacer los requisitos establecidos en las disposiciones correspondientes, es decir, los contenidos en dicha Ley y los que señalara la Secretaría de Educación Pública.

5. Ley General de Educación de 1993.

La Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, contiene disposiciones que son aplicables a los tres niveles de gobierno y, en el marco del federalismo induce a las legislaturas de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia con la Ley General.

Esta precisión técnica respalda el sentido federalista que hoy caracteriza al esfuerzo educativo gracias a la concurrencia de los gobiernos de la federación, de los estados y de los municipios del país. Además, conservó su carácter de ley reglamentaria del artículo 3o. y su aplicación a todo el sistema educativo nacional.

La Ley General de Educación guarda plena fidelidad con la letra y el espíritu de los postulados educativos del artículo 3o. Constitucional. Todo su capitulado se sustenta en los principios de que la educación tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Además, conforme a la garantía de libertad de creencias, la educación que imparta el Estado será laica, y por tanto, ajena a cualquier doctrina religiosa. El criterio que la orientará se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, con las demás características que el propio artículo 3o. señala. La Ley, además, ratifica que toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 3o. Constitucional y con objeto de dar mayor precisión al federalismo educativo, la ley determina las atribuciones que, en sus respectivas competencias, corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales. Destacan la prestación, organización y supervisión de los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la de formación de maestros, los contenidos regionales en los programas de educación primaria, secundaria y normal, y la prestación de servicios de actualización permanente para los maestros de educación básica y normal.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

Al construirse un sistema educativo en el que concurren la autoridad local y la autoridad nacional con responsabilidades claramente delimitadas, se conjugan democracia local y rectoría de la autoridad federal, participación comunitaria y unidad nacional, fortaleza de las expresiones regionales y el sentimiento de pertenencia a una gran nación.

Uno de los atributos más importantes de la Ley consiste en que precisa la responsabilidad que tiene el Estado de realizar una función compensatoria social y educativa. A efecto, de propiciar la equidad de acceso y la permanencia en los servicios educativos señala que las autoridades educativas tomarán medidas, en sus respectivos ámbitos de competencia, para lograr la efectiva igualdad de acceso y permanencia en los servicios educativos y para el pleno ejercicio del derecho a la educación.

En esa virtud, se consignan actividades para impulsar la educación en regiones con bajos índices educacionales y en grupos con condiciones sociales y económicas de desventajas, tales como el otorgamiento de mayores presupuestos relativos a aquellas poblaciones y regiones que más lo necesiten, la colaboración de los gobiernos estatal y municipal para ampliar la cobertura educativa y ofrecer apoyos asistenciales y pedagógicos a los individuos y grupos con más alto riesgo de deserción escolar.

D. Análisis del Plan Nacional de Desarrollo en materia educativa en los últimos dos sexenios.

1. De 1983 a 1988.

El 10. de diciembre de 1982, asume la responsabilidad como Titular del Poder Ejecutivo Federal, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, quien a través del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988¹³, establece como punto importante de su política la descentralización de la vida nacional.

El Plan propone una política de descentralización a fin de fortalecer y perfeccionar el sistema federal, ello con el objeto de evitar el centralismo como obstáculo que distorsiona la democracia, profundiza la desigualdad y frena el desarrollo armónico de las diferentes regiones y zonas del país.

Dicha política comprendió dos dimensiones diferentes, aunque estrechamente relacionadas, por una parte, la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional, y por la otra, la descentralización de funciones y de recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas.

¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983.

Asimismo, como propósitos fundamentales para el sector educativo, se establecía el promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación y, mejorar la prestación de los servicios educativos, culturales, deportivos y de recreación.

El cumplimiento de los propósitos antes referidos exigían la realización de un conjunto de acciones articuladas en una estrategia que permitiera acercar la realidad educativa y cultural del país a los postulados del artículo 3o. Constitucional, considerando la necesidad de mejorar la calidad de los servicios educativos y la importancia de contribuir a la disminución de las desigualdades regionales y sociales. Los lineamientos estratégicos y de acción de la política educativa serían precisados posteriormente en el programa de mediano plazo.

En la estrategia de la política educativa serían prioritarias las medidas encaminadas a vigorizar la cultura nacional e impulsar el desarrollo de las culturas étnicas, populares y regionales; fortalecer la formación y superación profesionales del magisterio; relacionar adecuadamente la educación al sistema productivo; alfabetizar el mayor número posible de mexicanos hasta ese momento privados del servicio educativo; atacar las causas de deserción y reprobación y avanzar hacia la educación de diez grados para todos los mexicanos; acrecentar la eficiencia y la calidad de los servicios de educación básica y normal mediante la descentralización; otorgar al deporte y a la

recreación el lugar que deben tener en la sana integración mental y física del individuo y de la sociedad.

Los elementos centrales de la estrategia del sector educación en 1983-1988, representaban la intención de consolidar la política educativa y cultural para lograr un mejor equilibrio entre la cantidad de los servicios y la calidad con que se ofrecían, enfatizando necesariamente este último aspecto.

Descentralizar la vida nacional significaba consolidar el modelo propio del sistema federal. La transferencia a los estados de los servicios correspondientes a la educación básica y normal, harían que la decisión descentralizadora se iniciara por el camino más seguro con el objeto de lograr la identificación con los estados, con las regiones y con las localidades, así como un proceso de mayor influencia en la formación de las conciencias y el sentimiento de pertenencia y revaloración del origen.

Respecto a la calidad académica, destaca la importancia de la actuación del maestro, quien debería tener una preparación y actualización del más alto nivel. En esa virtud, el Plan señalaba que se reorganizaría la educación normal para que se aproximara al cumplimiento de sus fines.

Para garantizar la formación integral de los maestros, habría de asegurarse que la educación normal incluyera los elementos que permitieran atender las necesidades del nivel educativo en el que el profesor desempeñara su trabajo.

Así también, se fortalecería la coordinación de las instituciones formadoras de maestros para normar los planes y programas, regular la matrícula de conformidad con las necesidades reales y evaluar permanentemente el funcionamiento de las escuelas normales.

Se realizarían programas de actualización y superación magisterial, apegados a las necesidades de los maestros en servicio y, en consecuencia, más vinculados con los requerimientos del proceso educativo.

Otro factor que influye sensiblemente sobre la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje es el que se refiere a los planes y programas de estudio.

Sobre el particular, el Plan establece que los planes y programas se integrarían y darían continuidad a los niveles de preescolar, primaria y secundaria, considerando la formación integral de los educandos en sus aspectos científicos, tecnológicos, cívico-políticos, culturales, artísticos, de educación física, deporte y recreación. Se enfatizaría la enseñanza de la historia nacional.

Los libros de texto gratuitos habrían de adecuarse e incluirían, además del conjunto fundamental de contenidos comunes y obligatorios de nivel nacional, contenidos específicos regionales. En todo el nivel básico, se fortalecería la educación tecnológica. Los contenidos de los planes y programas de estudio continuarían creando conciencia

sobre la igualdad entre el hombre y la mujer. Asimismo, los procesos de aprendizaje enfatizarían la educación en la población, es decir, educación sexual, educación para la vida familiar y social, educación en demografía y en ecología.

La descentralización de la educación básica y normal constituiría una línea de acción fundamental para mejorar la participación de la comunidad. De igual forma, la descentralización de los servicios culturales impulsarían el desarrollo regional de estas actividades.

La descentralización educativa sería instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecería así el federalismo y se estimularía el desarrollo regional.

Se precisa la atribución rectora del Gobierno Federal respecto a los contenidos de los planes y programas de estudio comunes y obligatorios a nivel nacional, así como sus funciones de evaluación, validación y reconocimiento de estudios.

Se adecuaría la oferta de personal docente a los requerimientos de la demanda y se incrementaría la eficiencia en el uso de los recursos materiales, buscando una utilización más intensiva de la capacidad instalada.

En el proceso de descentralización se garantizaría en todo momento los derechos del magisterio.

2. De 1989 a 1994.

Como respuesta a la vieja situación de crisis que afectaba a la educación, durante el sexenio pasado se promovió el movimiento de revolución educativa. Se trató de transformar las estructuras educativas; el fondo y las formas; los objetivos y los métodos; las metas y los procedimientos. El propósito era el de ofrecer más y mejor educación a todos los mexicanos.

Durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari no se abandona el propósito de mejorar y ampliar la educación. La revolución educativa siguió adelante, más asentada y más vigorosa.

La revolución educativa se mantiene como propósito general; pero con un objetivo más preciso y claro. El licenciado Carlos Salinas de Gortari a través del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994¹⁴, señaló la necesidad de mejorar la calidad de la educación para modernizar la vida nacional.

¹⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989.

La modernización de la educación no sólo comprendería las transformaciones necesarias para responder a las condiciones cambiantes del país sino, también, las indispensables para que la educación se orientara hacia el logro de los objetivos relevantes de los diversos grupos de población que la demandan, contribuyendo así al proceso para su desarrollo y bienestar.

El proceso de transformación antes referido, implicaba el replanteamiento de los elementos integrantes del estado de los servicios, a partir de la redefinición de algunos de ellos y la incorporación de otros, en la búsqueda concertada de alternativas educativas para el futuro

En consecuencia, era necesario reflexionar sobre los contenidos y métodos educativos, la organización del sistema mismo y las formas de participación de la sociedad en sus tareas.

Asimismo, era preciso garantizar el acceso a la educación primaria a toda la población demandante, asegurando su permanencia, disminuyendo ineficiencias e injusticias y procurando superar la escolaridad promedio de la población. El proceso implicaba proporcionar atención prioritaria a la población rural, a la indígena y a la que habita en las zonas marginadas del país.

Mejorar la calidad de la educación y de sus servicios de apoyo, establece el Plan, era imperativo para fortalecer la soberanía nacional, para el perfeccionamiento de la democracia y para la modernización del país.

La modernización de la educación debe mejorar la calidad en todo el sistema educativo, tanto el escolarizado, que abarca desde el nivel preescolar hasta el posgrado, pasando por la educación técnica y universitaria, como el extraescolar, que comprende los sistemas abiertos, la educación y capacitación de adultos y la educación especial.

La modernización debería avanzar a partir de un concepto de educación básica que supere los traslapes y vacíos que hay entre los niveles de preescolar, primaria y secundaria, debidos a su origen histórico independientes. Conjuntamente, se fortalecería la investigación científica y tecnológica y el enriquecimiento de las actividades culturales, deportivas y recreativas en las escuelas.

Para alcanzar los propósitos de la política educativa la participación de los maestros sería fundamental. De ahí la importancia de implantar mejores opciones para la formación y el desarrollo de los docentes.

La sociedad, por su parte, debería revalorar la tarea educativa. El Estado continuaría promoviendo, gradualmente, el esquema de remuneraciones adecuadas a la

importancia de la función docente, que permita el mejoramiento de las condiciones de vida del magisterio.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece que era preciso descentralizar para innovar y mejorar los servicios educativos. Para ello, era indispensable impulsar las potencialidades y la creatividad existentes en todas las regiones del país; así, deben acercarse las facultades para decidir, planear, administrar y operar los servicios. Por tanto, descentralizar de acuerdo con las características de cada entidad, sería una prioridad del programa de modernización educativa, sin menoscabo de mantener la unidad necesaria del sistema educativo nacional.

En concordancia con lo anterior, a fin de llevar a cabo la modernización educativa se establecieron los siguientes objetivos que orientarían la política educativa durante el período 1989-1994: mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional; elevar la escolaridad de la población; descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización y de las características de los diversos sectores integrantes de la sociedad y, fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

Asimismo, la estrategia estaba orientada por los criterios siguientes: consolidar los servicios que han mostrado efectividad; reorientar aquéllos cuyo

funcionamiento ya no armoniza con las condiciones imperantes e, implantar modelos educativos adecuados a las necesidades de la población que demanda estos servicios, e introducir innovaciones adaptadas al avance científico y tecnológico mundial.

Para descentralizar la educación y retribuir la función educativa sería necesario transferir los servicios a los gobiernos estatales, conservando el gobierno federal sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos de los planes y programas de estudios, así como sus funciones de evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios. Era necesario adecuar la estructura del sector a los requerimientos de la modernización, simplificando la gestión administrativa y fortaleciendo los procesos de planeación, programación y evaluación institucionales y regionales.

Cabe señalar, que el 31 de mayo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual en materia educativa, propone una cruzada permanente por la educación, fincada en una alianza nacional en que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales, ello con el objeto de hacer concurrir las voluntades de los gobiernos Federal, estatales y municipales, y lograr una amplia participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad.

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

- A. Concepto y definición de centralización.**
- B. Concepto y definición de descentralización.**
- C. Diferencias entre centralización y descentralización en materia administrativa y su relación con la educación.**
- D. Programa Nacional de Modernización Educativa 1989-1994.**
- E. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.**
- F. Ley General de Educación.**

A. Concepto y definición de centralización.

Se ha considerado a la centralización como un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado con responsabilidad directa frente al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno, de tal manera que esas unidades tienen responsabilidad político-administrativa, frente al Jefe de Estado y frente a los Gobernadores y constituyen una unidad de decisión, mando y ejecución.

Acosta Romero, define a la centralización como "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 y la ejecución." ¹⁵

En lo administrativo, la centralización supone una organización extremadamente jerarquizada y formal, con una rígida estratificación entre los niveles organizacionales, en donde se acentúan los mecanismos de control y supervisión y escasean los espacios para la activación y participación social en la gestión de los asuntos públicos.

Asimismo, la centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías y

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo, ed. octava, Ed. Porrúa, México, 1988, Pp. 116.

Departamento Administrativo, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría y Departamento Administrativo.

De los poderes que implica la relación jerárquica antes referida, el Presidente tiene la facultad discrecional para designar a sus colaboradores, esta facultad de nombramiento es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el Presidente y los funcionarios; además, conserva su facultad de remoción en los funcionarios del más alto nivel.

Las decisiones más trascendentes se originan por el titular del Poder Ejecutivo y, en escala descendente, se va estableciendo el poder de decisión según la importancia del órgano del Estado y del asunto que se va a resolver.

En relación al poder de mando, éste consiste en la facultad que tienen las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que debe seguir para el ejercicio de las facultades que les están atribuidas. Con respecto al poder de revisión, consiste en la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores.

La administración pública centralizada se integra con la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. De conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y los artículos 1o., 2o. y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión, contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Energía; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo y, el Departamento del Distrito Federal.

B. Concepto y definición de descentralización.

La descentralización administrativa se presenta cuando se crean organismos con características bien definidas, es decir, dotados con personalidad jurídica, patrimonio propio y poseen facultades autónomas, con el objeto de llevar a cabo actividades que competen al Estado o, que son de interés general.

La descentralización administrativa es susceptible de darse en los ámbitos de análisis funcional, territorial y social, por lo que se formulan conceptos aplicables a cada uno.

1) Descentralización funcional (también denominada institucional o por servicio): es el acto jurídico-administrativo de naturaleza legislativa por medio del cual se crea un órgano para la realización de fines específicos del Estado, en esa virtud se les

dota de personalidad jurídica y de patrimonio propio, y ejerce una autonomía orgánica en donde la jerarquía administrativa del poder central se limita al ejercicio de facultades de vigilancia y control.

2) **Descentralización territorial:** consiste en la "transferencia a la administración pública local de facultades y con ellas programas y recursos, que son ejercidos bajo la tutela del órgano que las traspassa. El órgano que recibe las facultades (estados, municipios) posee su propia personalidad y patrimonio, así como autonomía política y no se halla bajo el control jerárquico del transmisor. . ."¹⁶

3) **Descentralización social:** es aquel acto de naturaleza esencialmente política que realiza el Estado y que se sustenta en disposiciones de derecho público, a fin de que personas físicas o morales, de los sectores social y privado, participen en la función administrativa; así como la supresión de actividades públicas que tienen como contrapartida el ensanchamiento del ámbito de acción de la sociedad civil.

La dimensión administrativa de la descentralización se enmarca en la acción que lleva el Poder Ejecutivo, sea nacional o local, con el propósito de lograr la eficiencia en la gestión de los asuntos, en este caso, la descentralización se promueve para descongestionar las decisiones, agilizar los procedimientos, responder con oportunidad a las demandas, y acercar la organización y la toma de decisiones a los lugares en donde se encuentren los usuarios.

¹⁶ RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios de derecho político de estados y municipios. Ed. Porrúa. México. 1986. Pp. 102-103.

Descentralizar significa, simultáneamente, revertir la concentración administrativa de un determinado lugar central y conferir poderes a distintos niveles de una organización. De esta forma, puede implicar la delegación de facultades, la reubicación geográfica de recursos y la transferencia de autoridad, ya sea entre los diferentes niveles de una organización o entre diferentes entes revestidos de personalidad jurídica propia.

La descentralización administrativa, se relaciona estrechamente con los procesos llamados de desburocratización, en los cuales se denota la simplificación de estructuras, procedimientos y trámites de la administración pública, a fin de que permitan una eficaz y eficiente función administrativa, el acceso de la población a servicios de calidad y a decisiones ágiles, transparentes y oportunas.

C. Diferencias entre centralización y descentralización en materia administrativa y su relación con la educación.

Centralización	Descentralización
- Carecen de personalidad jurídica propia y actúan dentro de la estructura del Poder Ejecutivo.	- Tienen personalidad jurídica propia, derivada de una ley, un decreto o de un acto jurídico de derecho privado, según sea el caso.

- Dependen jerárquica y administrativamente del titular del Poder Ejecutivo.

- Sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el órgano de gobierno o consejo de administración de la entidad a indicación del Presidente de la República.
- El titular de cada dependencia es nombrado y removido libremente por el propio Presidente. (art. 89, fracs. II, III y IV de la Constitución)

- Las entidades no dependen jerárquica ni administrativamente del Presidente, sino de sus propios órganos de gobierno o consejos de administración.
- Actúan por facultades delegadas del Ejecutivo y también conforme a atribuciones específicas que les confieren las leyes y decretos del Congreso.

- No actúan por facultades delegadas, sino con base en su instrumento de creación y en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en el que las entidades actúan.
- Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos de la Federación, sin que puedan ejercer otros recursos.

- Tienen patrimonio propio y su presupuesto puede provenir de la venta de mercancía y prestación de servicios, que constituyen el objeto de su actividad, o de subsidio federal.

- Realizan actos de autoridad, es decir - En principio no están dotados de dotados de imposición. imperium, aunque hay excepciones, como ejemplo podemos citar a la Procuraduría Federal del Consumidor y el IMSS.

El sistema educativo mexicano es muy joven, se empezó a organizar en 1921 con la creación en ese año de la Secretaría de Educación Pública. Para alcanzar sus metas más elementales ha tenido que crecer muy rápidamente. Por ello las soluciones a muchos de sus problemas se han improvisado. Asimismo, su estructura administrativa pronto resultó atrasada, caduca y deficiente.

La estructura de la Secretaría de Educación Pública se diseñó en 1921 para administrar con el tiempo unas 100 mil plazas en forma centralizada. Pero ese número pronto fue rebasado.

El rápido crecimiento de la Secretaría de Educación Pública la convirtió en un gigantesco aparato administrativo, sumamente complejo y difícil de gobernar. El afán de control de sus funcionarios provocó en su interior una inercia burocrática centralizadora que causó a la educación graves desviaciones y desequilibrios. Sus funcionarios concentraron toda su atención en los problemas administrativos y operativos y descuidaron sus tareas esenciales de normar, dirigir, orientar y evaluar la educación.

La atención a las tareas para satisfacer la demanda cuantitativa de la educación ocasionó que se desatendiera el problema de mejorar la organización, la calidad y la eficiencia de los servicios educativos. El sector educativo creció demasiado, pero se llenó de graves dolencias. El licenciado Jesús Reyes Heróles decía que la Secretaría de Educación Pública se había convertido en un elefante reumático.

Lo cierto es que por razones internas y externas, desde hace varios años la educación entró en una prolongada etapa de crisis que cada mes y cada año se agravaba más. Algunas de las causas ya habían sido detectadas desde hacía tiempo en su estructura administrativa centralizada, burocratizada y muy viciada.

Por la administración centralizada del sistema educativo, los esfuerzos federales, estatales y municipales se desvincularon y crearon disparidades en su planeación y desarrollo que causaron incomunicación entre los servidores públicos y los maestros de las escuelas. Entre ellos se levantaron gruesos y altos muros de desconfianza y de incomprensión.

Como respuesta a la situación de crisis que agobia al sector educativo se propuso descentralizar el sistema. Se trata en primer lugar de reestructurar el sistema educativo para crear una administración operativa descentralizada, más sencilla y eficiente, que al mismo tiempo sirva para promover el desarrollo de la Nación más

igualitario, para dar mayor vigencia al federalismo, para fortalecer el nacionalismo, ampliar la vida democrática y mejorar la eficiencia de los mecanismos administrativos.

La descentralización del sistema educativo ha generado todo un proceso renovador de la educación. Se consideró que la descentralización no debería reducirse a una simple reforma administrativa y a la vez se comprendió que el cambio estructural que significa la descentralización hace posible realizar una revolución educativa necesaria para el país en los momentos de crisis y de cambios.

Con la descentralización se implementaron mecanismos jurídicos y operativos para transferir a los gobiernos estatales la educación preescolar, primaria, secundaria y normal. También se transfirieron los correspondientes recursos financieros para que localmente se administren esos niveles escolares que constituyen aproximadamente el 90 por ciento del sistema educativo nacional.

Asimismo, con la descentralización educativa se ha empezado a conformar un sistema de participación democrática, operado y administrado localmente, más ligado a la base de la población, que permitirá desburocratizar las estructuras educativas y así se abrirán posibilidades de aprovechar el ingenio creador del maestro para mejorar sus labores docentes.

D. Programa Nacional de Modernización Educativa 1989-1994.

El Programa para la Modernización Educativa es el resultado de un amplio proceso participativo en el que se manifestaron en diversas formas las contradictorias fuerzas políticas, las distintas tendencias ideológicas y todos los intereses sociales. La consulta para modernizar la educación se realizó en todos los Estados y en el Distrito Federal; en todos los municipios y las delegaciones políticas de la Ciudad de México; por niveles educativos y con grupos de expertos, con especialistas, organismos académicos, colegios de profesionales y organizaciones sociales. En más de mil 500 foros municipales, regionales, distritales, especializados y estatales, se recibieron cerca de 66 mil ponencias. Directamente el entonces Secretario de Educación Pública Manuel Bartlett Díaz escuchó a diversos grupos.

Nunca antes se había realizado una consulta tan minuciosa, amplia y profunda, con una participación social y política tan compleja y completa. Se formuló un programa para transformar el sistema educativo nacional con la más amplia participación de la sociedad y la movilización de diferentes grupos políticos, del magisterio y de los padres de familia.

El Programa para la Modernización Educativa es un documento lleno de ideas prácticas dirigidas hacia un gran propósito de carácter general: orientar y organizar

todas las tareas educativas que se realizan en México para apoyar la modernización de la vida nacional. Es un programa que se aplica bajo el signo de la modernización.

El primer capítulo se refiere a la política general que durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, orientara las acciones en el sector educativo. En el marco de la modernización se perfilan los principales retos a los que debe responder la educación mexicana: la descentralización; el rezago; el demográfico; el cambio estructural; la vinculación escolar y productiva; el avance científico y tecnológico, y la inversión educativa.

Se establece apropiadamente una breve exposición teórica sobre la política para la modernización educativa. Así se aclara que modernizar la educación no es efectuar cambios por adición; no es agregar más de lo mismo. Se afirma que esta modernización es un movimiento, una tendencia que debe responder a las demandas sociales, a los propósitos del desarrollo nacional y promover la participación social.

Se definen las características del modelo con un sentido transformador. No se concibe a la educación como simple reproductora social. Por el contrario la educación moderna propone reiterar el proyecto educativo contenido en la Constitución, eliminar desigualdades; ampliar y diversificar sus servicios; acentuar su eficacia; integrar armónicamente el proceso educativo y reestructurar la organización.

Se considera que los cambios estructurales en la educación se han de vincular a la democracia en el sentido que la define nuestra Constitución Política; a la justicia como propósito de que todos los mexicanos disfruten de buenos servicios educativos y al desarrollo comprometido con la productividad para llevar los niveles de bienestar de todos los mexicanos.

Se puede establecer que la política para modernizar la educación apunta hacia los propósitos de mejorar la organización de la educación, ampliar la cobertura y fundamentalmente elevar sus niveles de calidad. Se establece en el Programa que la característica distintiva de la educación moderna debe ser la calidad.

En el capítulo segundo se expone un diagnóstico breve sobre los problemas fundamentales de la educación básica y se establecen las características de la modernización en sus diferentes niveles y modalidades. Se apunta la necesidad de mejorar la eficiencia y la evaluación del aprendizaje, así como la supervisión escolar. Se señala la necesidad de promover la participación social y la actualización del magisterio.

Se establecen objetivos específicos para cada nivel educativo: en el de educación inicial se señala como objetivo ofrecer a los menores de cuatro años iguales oportunidades de servicio. En preescolar ofrecer una educación de calidad. En primaria ofrecer educación de buena calidad de acuerdo con las características establecidas en el artículo tercero Constitucional y en secundaria ofrecer una educación de calidad que

identifique a los educandos con los valores nacionales, que sea propedéutica y los dote de elementos culturales científicos y tecnológicos.

En el Programa de la Modernización Educativa, la parte que se dedica a la formación y actualización de docentes se integra con el área de educación normal, la de actualización, nivelación y capacitación del magisterio y la Universidad Pedagógica Nacional. Sobre esas áreas son descritos los principales elementos de diagnósticos.

Como objetivos generales se establecen tres. El primero: formar profesores capaces, conscientes, responsables y con actitud de servicio, que respondan al desarrollo de la educación y la modernización del país. El segundo: fortalecer los programas de actualización de docentes. Y el tercero: modernizar académicamente y administrativamente las instituciones de educación normal.

Se fijan objetivos, acciones principales y metas específicamente para la formación de docentes y aparte para la actualización del magisterio. El problema es el de reformar el nuevo tipo de maestro que requiere el país para modernizarse con independencia, con democracia y con justicia.

El capítulo cuarto del Programa está dedicado a la Educación de Adultos. Esta es una forma de educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y la solidaridad social. Su acción se dirige a los mexicanos de quince a más años de edad.

En la caracterización de la modernización de la educación de los adultos se señala que la modernización implica coordinar apropiadamente la acción gubernamental, apoyarse en la estructura de las organizaciones sociales, culturales, empresariales y educativas para extender la oferta y eficiencia de los servicios. Se señala también que modernizar requiere actualizar las acciones de educación básica para adultos con las de alfabetización, educación comunitaria y capacitación no formal, en un proyecto de comunidad educativa.

Las modalidades de educación para los adultos que se registran en el Programa son la alfabetización; la educación básica; la educación comunitaria; la educación permanente y capacitación no formal para el trabajo. Para cada una de estas modalidades se exponen los objetivos, las acciones principales y las metas.

El capítulo quinto está dedicado a la capacitación formal para el trabajo, está destinado a los adolescentes y adultos a fin de que puedan incorporarse productivamente al mercado laboral o bien puedan autoemplearse.

Se considera que la modernización de la capacitación formal para el trabajo comprende la organización de un sistema nacional que establezca finalidades y objetivos; coordinación y coherencia. Además la modernización implica actualizar los planes y programas de estudio de capacitación; generar una literatura consecuente y adecuar las normas de educación, acreditación y certificación del aprendizaje.

Como objetivo se propone conformar un sistema nacional de capacitación formal para el trabajo vinculado al de educación de adultos; ampliar la oferta de servicios y mejorar la calidad. En la estrategia se apunta la necesidad de modernizar y racionalizar la administración para que los planteles generen más ingresos propios y los ejerzan de manera flexible.

En el Programa para la Modernización Educativa el capítulo de educación media superior se integra con la educación media superior tecnológica y la media superior universitaria. Las instituciones de este nivel educativo son de tres tipos: propedéuticas, las que preparan esencialmente para cursar licenciaturas; terminales, las que forman profesionistas medios, y bivalentes, las que ofrecen ambas opciones.

Al caracterizar la modernización de la educación media superior, se apunta como línea esencial establecer una efectiva concertación para la planeación y programación de este nivel educativo. Se considera la necesidad de la desconcentración académica de las instituciones tecnológicas y crear en cada plantel un órgano responsable de la vinculación con el sector productivo, asociados, colegios de profesionales y académicas.

Como objetivos se proponen promover transformaciones para responder adecuadamente a las expectativas y necesidades de sus demandantes; fortalecer su vinculación con el desarrollo nacional y regional; mejorar la eficiencia terminal y elevar la

oferta de servicios y concertar nuevos modelos educativos que permitan una mayor participación de los gobiernos estatales y la sociedad en su conjunto.

Como estrategia básica en la política de educación media superior se establecen tres acciones: planes y programas de estudio; la atención a la demanda y la planeación y programación. Se considera la necesidad de concertar un sistema de créditos y equivalencias que facilite a los alumnos de todas las modalidades moverse con mayor libertad entre las distintas instituciones de educación media superior.

En el capítulo séptimo se establecen dos apartados: el primero dedicado a la educación superior que comprende a las modalidades universitaria y tecnológica y el segundo comprende al posgrado y a la investigación científica, humanística y tecnológica. La educación normal se trató en un capítulo aparte por su importancia para el sector educativo.

En la caracterización de la modernización de la educación superior se expresa que se brindará mayor apoyo a las instituciones de educación superior tecnológica a fin de que consoliden e incrementen la calidad de sus servicios y atiendan un mayor porcentaje de la demanda educativa. En educación superior universitaria se propone planear coordinadamente su desarrollo y diseñar y ejecutar programas de superación académica que permitan atender la demanda educativa con mejor calidad.

Como objetivos se señalan los siguientes: mejorar la calidad de la educación superior; atender la demanda de educación superior; vincular a las instituciones de educación superior con la sociedad y fortalecer el sistema de coordinación y planeación nacional.

En el apartado de Posgrado e Investigación Científica, Humanística y Tecnológica, se apuntan los elementos de diagnóstico principales. Se expone que la investigación y el posgrado se han desarrollado en México en forma dinámica, en los últimos años en condiciones difíciles. Se observan desequilibrios en la ayuda prestada a la investigación básica con relación a la aplicada.

En las características de la modernización en la investigación científica, humanística y tecnológica se expone que la modernización del posgrado y la investigación implican un proceso de cambio y transformación de estructuras en el sistema de educación superior. Se dice que uno de los requisitos para modernizar el posgrado y la investigación, es el de promover una cultura humanística, científica y tecnológica que incorpore el método científico.

Como objetivos se establecen los siguientes: fortalecer el desarrollo del posgrado en estrecha vinculación con la investigación a fin de formar cuadros altamente calificados y consolidar e impulsar la investigación científica, humanística y tecnológica, de conformidad con las necesidades del país.

El capítulo octavo del Programa se refiere a los servicios educativos que se ofrecen a la población que quieren realizar estudios y acreditarlos, pero que no tienen posibilidades para asistir al sistema escolarizado. Estos sistemas abiertos brindan alternativas a quienes se proponen formar de manera autodidacta.

En los objetivos se propone consolidar las operaciones abiertas de educación ofreciendo de manera paralela a un servicio de igual calidad y prestigio que el escolarizado y ampliando la cobertura y adecuar los instrumentos propios de la educación abierta a los requerimientos y características de la población demandante para mejorar la calidad de los servicios.

En relación a la evaluación educativa señala el capítulo noveno que sus acciones se dirigen a proporcionar información tanto a las autoridades sobre el cumplimiento de las políticas y los objetivos sectoriales, como a la comunidad de maestros, alumnos y padres de familia sobre el aprovechamiento académico y el funcionamiento de los planteles.

En las características se señala que para apoyar las acciones de modernización del sector, se deberá integrar el sistema nacional de educación. Se consideran necesarias cinco líneas de evaluación: la evaluación del desempeño escolar; la evaluación del proceso educativo; la evaluación de la administración educativa; la

evaluación de la política educativa y la evaluación sobre el impacto social de los egresados del sistema educativo.

Como objetivo se establece el siguiente: desarrollar el sistema nacional de evaluación educativa como un elemento esencial para la toma de decisiones que favorezcan el proceso de modernización educativa.

El capítulo décimo y último del Programa para la Modernización Educativa se refiere a la construcción y dotación de equipo, de inmuebles educativos y a lo relativo al mantenimiento preventivo, correctivo y de reforzamiento de los mismos.

Como objetivos se establecen los siguientes: construir, equipar y mantener en buen estado los espacios educativos, culturales, deportivos y recreativos; reforzar todos los inmuebles educativos e impulsar entre el público usuario y la sociedad en general una cultura de mantenimiento de los inmuebles y del equipo educativo.

E. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Desde que José Vasconcelos fundó la Secretaría de Educación Pública para compensar, a través de ella, las carencias educativas del país que las entidades

federativas no habían podido resolver, la carrera permanente por ampliar la cobertura educativa recayó principalmente en el gobierno federal. A principios de los años ochenta, la SEP se había convertido en una estructura gigantesca.

Durante la primera administración de Fernando Solana se inició la desconcentración territorial del sistema escolar, con el fin de que la labor educativa se llevara a cabo en forma eficiente y coordinada para aprovechar al máximo los recursos humanos y presupuestales. El 22 de marzo de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen delegaciones generales en cada uno de los Estados de la República, las cuales tenían, entre otras facultades, las de mantener y coordinar las relaciones de la Secretaría ante toda clase de autoridades federales, estatales y municipales, así como con los representantes de otras dependencias y entidades de la Federación y organismos privados; promover y dar congruencia a las actividades de los diversos órganos de la Secretaría y de las entidades del sector educativo y, finalmente, planear las actividades de la Secretaría en los estados.

En las administraciones de Jesús Reyes Heróles y de Miguel González Avelar el programa de descentralización del sistema escolar se impulsó con mayor énfasis. Por Decreto Presidencial publicado el 8 de agosto de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, las Delegaciones de la Secretaría de Educación Pública se convirtieron en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar.

El 20 de marzo de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarían las acciones de Descentralización de los Servicios Federales de Educación Básica y Normal, el cual establece que en el marco de los acuerdos de coordinación que conforme al Convenio Único de Desarrollo celebrarían la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas, se crearían en cada una de ellas una Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública. Las referidas Direcciones se encargarían de administrar, en forma conjunta, los servicios federales de educación básica y normal y los servicios estatales de educación, con sujeción a los planes y programas que estableciera la Secretaría de Educación Pública.

Asimismo, tenían entre otras funciones a su cargo las de representar a la Secretaría para efectos laborales; otorgar, negar y cancelar el registro a los particulares para impartir estudios sin reconocimiento de validez oficial; aprobar o negar las solicitudes de los particulares que desearan impartir educación básica y normal y revocar la autorización; remitir a la SEP para efectos de revalidación la documentación sobre estudios cursados en el extranjero; así como resolver sobre la fundación, sostenimiento y clausura de las escuelas artículo 123.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito el 18 de mayo de 1992 por el Ejecutivo Federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas fue el instrumento político-programático que fijó los más importantes compromisos comunes hacia la educación de los principales sectores

involucrados. El Acuerdo respondió a la necesidad de erradicar el centralismo, las cargas burocráticas excesivas, una densa red de procedimientos y trámites existentes, el distanciamiento entre la autoridad educativa y la escuela, cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que concernían a los distintos niveles de gobierno y una educación básica de calidad deficiente.

Las tres líneas fundamentales de estrategia del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fueron: la reformulación de contenidos y materiales educativos, la revaloración social de la función magisterial y la reorganización del sistema educativo. Este último punto tuvo como meta la consolidación de un auténtico federalismo educativo y la promoción de una nueva participación social en beneficio de la educación. A partir de la firma del Acuerdo, corresponde a los gobiernos estatales encargarse de la dirección de los establecimientos educativos con los que la Secretaría de Educación Pública venía prestando los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal, incluyendo la educación indígena y la especial.

Es claro que el Acuerdo fue el primer paso de la transformación del sistema educativo nacional. Como se señaló un poco después de suscrito el Acuerdo, éste no puede significar una solución inmediata para el acentuado problema educativo mexicano, sino apenas un instrumento de limpieza y reorganización de los servicios estructurales del sistema.

Desde el punto de vista eminentemente jurídico, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica fue instrumentado por convenios entre la Federación y las entidades federativas, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y entre cada gobierno local y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

La transferencia de los planteles federales de educación básica y normal a las autoridades locales de los Estados, con motivo del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se llevó a cabo bajo las normas de coordinación que establece la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley Federal de Educación entonces vigente. El instrumento empleado fueron convenios suscritos por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo de cada uno de los Estados de la Federación, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Es necesario hacer notar que la celebración de los convenios no significó el desprendimiento de facultades conferidas por ley a la Federación. Los Estados tampoco adquirieron atribuciones que no tuvieran entonces, pues sólo se pactaron condiciones que permitieron cumplir coordinadamente con responsabilidades que formalmente eran concurrentes. No se puede negar, sin embargo, que el éxito del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica sirvió para diseñar y aprobar poco después un nuevo marco legal. La Ley General de Educación, al año siguiente de la celebración del Acuerdo, fijó con carácter definitivo y obligatorio los

criterios de repartición de responsabilidades que habían convenido los tres niveles de gobierno; se incorporaron en el texto legal los aspectos fundamentales del Acuerdo -y de los convenios- en materia de participación social, supervisión de los sistemas educativos estatales, contenidos y materiales educativos, así como validez oficial de estudios.

Cada gobierno estatal asumió la dirección de los planteles federales ubicados en su territorio, en los que se prestaban -en todas sus modalidades- los servicios de educación básica, normal y demás relativos para la formación de maestros. Por parte de la Federación, la entonces llamada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología así como la Secretaría de Educación Pública se comprometieron a realizar los trámites necesarios, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, para transferir los bienes muebles e inmuebles afectos a los planteles escolares a cada gobierno estatal.

En los convenios se acordó la sustitución patronal del titular de la Secretaría de Educación Pública, en las relaciones jurídicas de trabajo existentes con los trabajadores federales de la educación. El patrón sustituto fue el gobierno de cada entidad federativa o bien, un organismo descentralizado creado para tal efecto. Las partes nuevamente se apegaron a la legalidad, observando lo establecido por la legislación laboral. El Ejecutivo Federal quedó obligado a responder solidariamente frente a los trabajadores transferidos, en los términos del artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, conforme al 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Además los gobiernos estatales asumieron la responsabilidad de mantener sin menoscabo las prestaciones de seguridad social de los trabajadores transferidos.

El régimen financiero aplicable a la educación también fue objeto de coordinación prevista en los convenios. El Ejecutivo Federal se comprometió a transferir recursos para que cada gobierno estatal estuviera en condiciones de encargarse de la dirección de los planteles que recibió, así como de cumplir los compromisos asumidos y elevar la calidad y cobertura del servicio educativo. A partir del ejercicio fiscal de 1993, el Presupuesto de Egresos de la Federación ya considera en un renglón expreso las transferencias a los gobiernos estatales para la prestación de los servicios públicos de educación básica.

Los aspectos relativos a la participación social en la educación se incluyeron como una de las secciones de los convenios entre los Ejecutivos Federal y Estatal. De esta manera el gobierno de la entidad asumió el compromiso de fomentar la formación de consejos escolares formados por maestros, padres de familia, directivos de las escuelas y un representante del sindicato magisterial, para conocer y colaborar en actividades propias de cada escuela. Este fue el antecedente que inspiró el establecimiento posterior, en la Ley General de Educación, de los consejos de participación social en la educación.

El Ejecutivo Federal se obligó a llevar a cabo una reformulación integral de contenidos de los planes y programas de estudio, libros de texto gratuitos y, en general, materiales educativos correspondientes a los niveles de educación básica y normal, en todas sus modalidades. Lo anterior, sin perjuicio de la intervención de las

entidades federativas en la formulación de propuestas de contenidos regionales de carácter histórico, geográfico y cultural.

Finalmente, las acciones para lograr una revaloración social del magisterio, fue cuidadosamente estipulada en los convenios. El Ejecutivo Federal se obligó a emitir lineamientos para reformar la educación normal, comprendiendo la simplificación de requisitos y ajustes en la duración de los estudios, la vinculación de universidades y centros tecnológicos con la formación de docentes, así como la revisión de los contenidos básicos en los planes y programas respectivos. Los gobiernos estatales asumieron el compromiso de establecer un sistema para la actualización permanente de maestros y un sistema de carrera magisterial para permitir a los docentes tener acceso a una mejor remuneración económica y mayor reconocimiento social.

Los convenios establecieron además que la Secretaría conservaría las oficinas necesarias dentro de algunos inmuebles que se traspasaron, para mantener la representación indispensable de la propia Dependencia en dichas entidades. Al respecto, es importante destacar que posteriormente, en el artículo 18 del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1994), se estableció que correspondía a las representaciones de la SEP en los estados: coordinar, en el ámbito territorial de su competencia, la labor de las autoridades educativas federales, así como la de los representantes de las diversas entidades paraestatales y órganos desconcentrados del sector educativo. Asimismo, las

representaciones están actualmente encargadas de verificar la observancia de las normas y lineamientos que le corresponde emitir al gobierno federal.

En la misma fecha en que fue suscrito el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, los gobiernos de las entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación celebraron convenios en virtud de los cuales las partes se reconocieron recíprocamente en la titularidad de las relaciones laborales colectivas. Cabe precisar que en los casos de transferencia de los servicios educativos federales a los organismos descentralizados, el sindicato reconoció a estas entidades como las titulares.

Las partes reconocieron, igualmente, las condiciones generales de trabajo y el reglamento de escalafón vigentes antes del Acuerdo.

Fueron también objeto del convenio el logro de un salario profesional, el establecimiento de la carrera magisterial, así como la forma de aportar el porcentaje del salario de cada trabajador destinado a las cuotas sindicales.

El proceso de federalización de la educación básica y normal y la necesidad de identificar los recursos presupuestarios que se transferirían a las entidades federativas para atender dichos servicios, hizo necesario que a partir de 1993, se

contemplaran tales recursos en un ramo distinto al de la Secretaría de Educación Pública, dentro del presupuesto de egresos de la Federación, siendo éste el ramo XXV "Aportaciones para Educación Básica en los Estados".

Con el propósito de regular de manera transparente y eficaz los subsidios otorgados a los gobiernos de los Estados para la federalización de la educación básica, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió en marzo de 1993, el "Marco Normativo para el Manejo de los Recursos Transferidos a los Servicios Educativos de las Entidades Federativas". Este contiene los lineamientos a que se sujetará la transferencia de recursos y se integra por tres apartados: "Aportaciones para Educación Básica", que se preciarán en el proyecto de presupuesto que se elabore, de acuerdo con la estructura funcional programática concertada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha estructura contiene la desagregación en programas y subprogramas que identifican a los servicios educativos federalizados; "Aportaciones a Seguridad Social", mismas que se presupuestarán en el ramo XIX (Aportaciones a Seguridad Social), y "Evaluación" en el que se indican diversos mecanismos de información en relación con las retenciones efectuadas al personal federalizado, y con respecto al gasto corriente y al de inversión.

Se considera que el marco normativo descrito en el párrafo que antecede permite administrar y controlar, en forma adecuada, los recursos presupuestarios que se destinan a la prestación de los servicios de educación básica y normal en las entidades federativas.

F. Ley General de Educación.

Las leyes educativas que expide el Congreso de la Unión tienen por objeto repartir la responsabilidad sobre la educación entre los tres niveles de gobierno. No se trata de leyes federales ordinarias, pues clasificar como federal a una ley implica que dará tratamiento a una materia federal, cuya regulación y ejecución sería exclusiva de las autoridades federales, es decir, del Congreso de la Unión, del Ejecutivo Federal y del Poder Judicial Federal. Por esta razón, se les ha llamado leyes "generales" a aquellas leyes con alcance nacional, que van más allá del ámbito de validez estrictamente federal y que distribuyen una materia entre la Federación, los Estados y Municipios. Desde luego que dicho término tiene un sentido distinto de aquel que se refiere a la característica esencial de toda ley, considerada como norma "general" en oposición a "particular" (pues en esta acepción, todas las leyes son generales, abstractas e impersonales). Entendiendo a la ley general como distribuidora de competencias y aplicable a los tres niveles de gobierno, la ley general por excelencia es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley General de Educación, reglamentaria de los artículos 3o. y 31, fracción I, constitucional, regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

Los cambios en la estructura de la educación mexicana derivados de la reforma constitucional de 1993 y la reorganización del sistema educativo nacional que se logró gracias al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, fueron ampliados con la expedición de la Ley General de Educación.

El Capítulo II de la Ley, que trata del Federalismo Educativo, distribuye en forma clara y precisa la tarea educativa entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, reservándose al Ejecutivo Federal las facultades normativas necesarias para asegurar el carácter nacional de la educación y atribuyendo a las autoridades locales -entre otras facultades- la de prestar los servicios de educación básica y normal, así como la de proponer contenidos regionales a ser incorporados a los planes y programas de estudio. Así, la división de la tarea educativa del país es, desde una perspectiva simplificada, la especialización de cada nivel de gobierno en aspectos normativos (Federación) y administrativos u operativos (entidades federativas y, en su caso, municipios).

Tomando en cuenta que, bajo el nuevo esquema, prestar la educación básica y normal se convierte en función primordial de las autoridades educativas locales y municipales, es necesario hacer notar las únicas tres excepciones a este principio. El Poder Legislativo Federal modificó la iniciativa del Presidente para establecer la salvedad de que, en el ejercicio de su función compensatoria y sólo tratándose de actividades que permitan mayor equidad educativa, la autoridad federal pueda, en forma temporal, impartir de manera concurrente la educación básica y normal en las entidades federativas.

En segundo lugar, tratándose de la educación para adultos la autoridad educativa federal puede prestar servicios educativos que corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales. Finalmente, le corresponde a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal prestar los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica en el Distrito Federal.

Los municipios, por su parte, además de impartir educación en todos sus tipos y modalidades, están facultados para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas. Las leyes locales de educación especificarán los ámbitos de competencia de las autoridades municipales de cada entidad.

Entre las facultades normativas del Ejecutivo Federal tenemos las de determinar para toda la República los planes y programas de estudio para primaria, secundaria y normal, escuchando la opinión de las autoridades educativas locales y de todos los sectores interesados en la educación; fijar el calendario escolar aplicable en toda la República, el cual deberá contener doscientos días de clase para los educandos; elaborar los libros de texto gratuitos y conducir la planeación y programación globales del sistema educativo nacional, así como también llevar a cabo la evaluación de éste.

Cabe mencionar que las atribuciones relativas a la educación inicial, básica y especial señaladas para las autoridades educativas locales corresponderán en el futuro, en el Distrito Federal, al gobierno de la Ciudad de México. Sin embargo, el proceso para que el gobierno de la capital se encargue de la prestación de los servicios educativos

señalados se llevará a cabo sin afectar los derechos de los trabajadores de la educación y con el acuerdo de su organización sindical.

Además de las facultades exclusivas señaladas para cada nivel de gobierno, en la Ley se enumeran atribuciones que corresponden tanto a la autoridad educativa federal como a las locales y municipales. Entre estas atribuciones concurrentes destacan la de promover y prestar servicios educativos distintos a los de educación inicial, básica, especial, normal y demás para la formación de maestros, así como editar libros y producir materiales didácticos. Se establece el compromiso de las autoridades educativas de revisar periódicamente las disposiciones, trámites y procedimientos con objeto de simplificarlos y de alcanzar más horas efectivas de clase. Para no caer en la duplicidad de servicios, en el esquema vigente todas las facultades concurrentes entre las autoridades federal y estatales, pueden ser prestadas de manera coordinada y unificada, para lo cual basta la celebración de convenios entre ambos niveles de gobierno.

A efecto de establecer en forma expresa el compromiso del Estado para con la educación pública, la Ley General de Educación establece que el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos. En este sentido, tanto el gobierno federal como los gobiernos locales en todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento y destinar recursos presupuestarios crecientes para la educación pública.

"Al construirse un sistema educativo en el que concurren la autoridad local y la autoridad nacional con responsabilidades claramente delimitadas -señala la exposición de motivos de la iniciativa de ley-, se conjugan democracia local y rectoría de la autoridad federal, participación comunitaria y unidad nacional, fortaleza de las expresiones regionales y el sentimiento de pertenencia a una gran nación".¹⁷ El resultado de la distribución de funciones descrita es la de una verdadera división del trabajo educativo con fines de eficiencia y unidad nacional.

Tomando en cuenta que el federalismo educativo se practica gracias a la distribución de la función social educativa entre las autoridades federal, estatales y municipales, a continuación se enumeran minuciosamente las facultades exclusivas y concurrentes de cada nivel de gobierno encargado de aplicar la Ley General de Educación:

a) Atribuciones que corresponden exclusivamente a la autoridad educativa federal.

1) Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación,

¹⁷ Exposición de motivos de la Ley General de Educación.

expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (arts. 12, frac. I y 48).

2) Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica (art. 12 frac. II).

3) Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación (art. 12 frac. III).

4) Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria (art. 12 frac. IV).

5) Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria (art. 12 frac. V).

6) Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica (art. 12 frac. VI).

7) Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares (art. 12 frac. VII).

8) Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro (art. 12 frac. VIII).

9) Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional (art. 12 frac. IX).

10) Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social (art. 12 frac. X).

11) Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar (art. 12 frac. XI).

12) Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la

formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte (art. 12 frac. XII).

13) Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables (art. 12 frac. XIII).

14) Prestar, en el Distrito Federal, los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica (art. 16 último párrafo).

15) Llevar a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos (art. 34).

16) Evaluar los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios antes mencionados (art. 34).

17) Conjuntamente con las demás autoridades federales competentes, establecer un régimen de certificación, aplicable en toda la República, referido a la formación para el trabajo, conforme al cual sea posible ir acreditando conocimientos, habilidades o destrezas -intermedios o terminales- de manera parcial y acumulativa, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridos (art. 45 segundo párrafo).

18) Determinar, conjuntamente con las demás autoridades federales competentes, los lineamientos generales aplicables en toda la República para la definición de aquellos conocimientos, habilidades o destrezas susceptibles de certificación, así como de los procedimientos de evaluación correspondientes, sin perjuicio de las demás disposiciones que emitan las autoridades locales en atención a requerimientos particulares (art. 45 tercer párrafo).

19) Establecer procedimientos por medio de los cuales se expidan certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes acrediten conocimientos terminales que correspondan a cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral (art. 64).

20) Señalar disposiciones que regulen la organización y funcionamiento de las asociaciones de padres de familia, en lo concerniente a sus relaciones con las autoridades de los establecimientos escolares (art. 67, último párrafo).

b) Atribuciones exclusivas de las autoridades educativas locales.

1) Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros (art. 13 frac. I). Debe aclararse que esta facultad puede prestarla también la autoridad educativa municipal y, por excepción y de manera temporal, la autoridad federal en ejercicio de su facultad compensatoria. La ley la coloca en el artículo de las atribuciones exclusivas de las entidades federativas, toda vez que en el nuevo esquema de distribución de responsabilidades, los gobiernos estatales asumieron la conducción de los planteles federales en forma definitiva.

2) Proponer para consideración y, en su caso, autorización de la autoridad educativa federal, contenidos regionales que -sin mengua de carácter nacional de los planes y programas de estudio de la educación básica y normal- permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos (arts. 13 frac. II y 48 tercer párrafo).

3) Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la autoridad educativa federal (art. 13 frac. III y 51, segundo párrafo).

4) Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la autoridad educativa federal determine (art. 13 frac. IV).

5) Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la autoridad educativa federal expida; así como aquellas otras revalidaciones y equivalencias que estén referidas a planes y programas de estudio que se impartan en sus respectivas competencias (art. 13 frac. V y 63 tercer párrafo).

6) Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica (art. 13 frac. VI).

7) Promover la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales (art. 15 segundo párrafo).

8) Celebrar convenios con los ayuntamientos para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo (art. 15 último párrafo).

9) Realizar una distribución oportuna, completa, amplia y eficiente de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la autoridad educativa federal les proporcione (art. 19).

10) Coordinarse con otras entidades federativas para llevar a cabo actividades relativas a las finalidades del sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, cuando la calidad de los servicios o la naturaleza de las necesidades hagan recomendables proyectos regionales (art. 20).

11) Dirigir administrativamente las escuelas a que se refiere el artículo 123 Constitucional, apartado A), fracción XII (art. 23).

12) Emitir lineamientos generales en materia de becas, respecto a las instituciones particulares a las que hayan autorizado a impartir la educación primaria, secundaria y normal (art. 57).

13) Inspeccionar y vigilar los servicios educativos respecto de los cuales concedieron autorización para impartir educación primaria, secundaria y normal (art. 58 primer párrafo).

14) Dictar resoluciones que impongan sanciones por las infracciones a la ley, que cometan las instituciones a las que se les haya autorizado la impartición de educación primaria, secundaria y normal (art. 78).

c) Atribuciones en materia educativa del ayuntamiento de cada municipio (ejercidas concurrentemente con los demás niveles de gobierno)

1) Promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad (art. 15).

2) Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los libros de texto gratuitos (art. 15 y 14 frac. V).

3) Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística (art. 15 y 14 frac. VI).

4) Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa (art. 15 y 14 frac. VII).

5) Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica (art. 15 y 14 frac. VIII)

6) Participar en el mantenimiento y entrega de equipo básico a las escuelas públicas estatales (art. 15, segundo párrafo).

7) Celebrar convenios con el gobierno de la entidad federativa para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo (art. 15, tercer párrafo). Además, podrán celebrar convenios de coordinación con el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales para actividades que tiendan a lograr la equidad educativa (art. 36).

8) Revisar permanentemente las disposiciones, los trámites y procedimientos, con objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas de los maestros, de alcanzar más horas efectivas de clase y, en general, de lograr la prestación del servicio educativo con mayor pertinencia y de manera más eficiente (art. 22 primer párrafo).

9) Coadyuvar al logro de la equidad educativa, tomando las medidas y realizando las actividades a que se refieren los artículos 32 y 33 de la Ley.

10) Promover, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos (art. 68). Para esto deberán integrar un consejo municipal de participación social en la educación. Será responsabilidad del presidente municipal que en el consejo municipal se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación (art. 70).

11) Conocer y resolver los recursos de revisión que se interpongan a sus resoluciones (art. 84).

d) Atribuciones concurrentes entre las entidades federativas y las autoridades federales.

1) Promover y prestar servicios educativos distintos de los que son competencia exclusiva de la autoridad local, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales (art. 14 frac. I).

2) Determinar y formular los planes y programas de estudio, distintos de los de la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica (art. 14 frac. II).

3) Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los de la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la autoridad educativa federal expida (art. 14 frac. III).

4) Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares (art. 14 frac. IV).

5) Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los libros de texto gratuitos (art. 14 frac. V).

6) Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística (art. 14 frac. VI).

7) Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa (art. 14 frac. VII).

8) Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica (art. 14 frac. VIII).

9) Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones (art. 14 frac. IX).

10) Vigilar el cumplimiento de la Ley General de Educación y de sus disposiciones reglamentarias (art. 14 frac. X).

11) Constituir en sus respectivas competencias el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros (art. 20).

12) Fijar los requisitos que deberán satisfacer los maestros para ejercer la docencia en instituciones públicas y privadas (art. 21, segundo párrafo). Si bien el artículo 5o. Constitucional reserva a las legislaturas locales la facultad de regular el ejercicio profesional, el artículo 21 de la Ley General de Educación se refiere a la fijación de perfiles de los docentes de cada institución educativa.

13) Revisar permanentemente las disposiciones, los trámites y procedimientos, con objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas de los maestros, de alcanzar más horas efectivas de clase y, en general, de lograr la prestación del servicio educativo con mayor pertinencia y de manera más eficiente (art. 22 primer párrafo).

14) Concurrir al financiamiento de los servicios educativos, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público aplicables (art. 25 primer párrafo).

15) Dar a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa (art. 31).

16) Coadyuvar al logro de la equidad educativa, tomando las medidas y realizando las actividades a que se refieren los artículos 32 y 33 de la Ley.

17) La autoridad federal podrá, en ejercicio de su función compensatoria y en forma temporal, impartir de manera concurrente educación básica y normal en las entidades federativas (art. 35).

18) Celebrar convenios para coordinar las actividades que tiendan a lograr la equidad educativa (art. 36).

19) Tratándose de la educación para adultos la autoridad educativa federal podrá prestar servicios que conforme a la Ley General de Educación corresponda prestar de manera exclusiva a las autoridades educativas locales (art. 44 primer párrafo).

20) Emitir lineamientos generales en materia de becas, respecto a las instituciones particulares a las que hayan otorgado reconocimiento de validez oficial de estudios (art. 57 fracción III).

21) Inspeccionar y vigilar los servicios educativos respecto de los cuales concedieron reconocimiento de validez oficial de estudios (art. 58 primer párrafo).

22) Promover, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos (art. 68).

23) Dictar resoluciones que impongan sanciones por las infracciones a la ley, que cometan las instituciones a las que se les hayan otorgado reconocimiento de validez oficial del estudio (art. 78 segundo párrafo).

24) Conocer y resolver los recursos de revisión que se interpongan a sus resoluciones (art. 84).

Asimismo, destaca el esfuerzo de codificación, actualización y simplificación administrativa dentro de la Ley General de Educación. La ley anterior,

expedida en 1973 (Ley Federal de Educación), contenía 70 artículos y el nuevo ordenamiento consta de 85 preceptos, sin embargo, este último sustituyó también a la Ley del Ahorro Escolar de 1945, a la Ley que Establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo de 1963 y a la Ley Nacional de Educación para Adultos de 1975. Excepto por algunos aspectos propios de la educación superior, que se regulan en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior o bien en diversas leyes orgánicas, la Ley General de Educación es un verdadero código educativo nacional que sirve de marco para toda la normatividad del país en esta materia.

Asimismo, en el rubro de la simplificación administrativa, la Ley General establece el deber expreso de las autoridades educativas de revisar permanentemente las disposiciones, trámites y procedimientos con objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas, de alcanzar más horas efectivas de clase y, en general, de lograr la prestación del servicio educativo con mayor pertinencia y de manera más eficiente.

El alcance de la Ley General de Educación supera la simple regulación de la educación como actividad profesional y servicio público; contiene dos capítulos completamente referidos al sentido social y democrático que debe tener la educación mexicana y, en general, su articulado es un compromiso del Estado con la sociedad, especialmente con los sectores marginados de ésta.

La ley llena los vacíos que fueron surgiendo en veinte años de vigencia de la anterior legislación. En su primer capítulo se reproducen los principios del artículo 3o.

constitucional, tales como: el derecho a la educación de todos los habitantes de la República; el carácter laico y gratuito de la educación pública; los criterios que deben guiar a la educación y el respeto estricto al principio de autonomía universitaria. Además se hace una reformulación de las finalidades de la educación a fin de adicionar aspectos que hoy en día no pueden ignorarse, tales como el estímulo de la disciplina del ejercicio físico y el deporte, el fomento del ahorro, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección del ambiente, así como también el respeto de los derechos humanos. Cabe mencionar que queda establecido el español como lengua nacional e idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas. Por otra parte, se dispone que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, y que apoyará la investigación científica y tecnológica.

Desde el punto de vista de las definiciones fundamentales en materia educativa, la iniciativa presidencial fue adicionada a instancia de maestros legisladores, para incorporar conceptos muy estimados por el gremio. De esta manera, en la ley se dice que "la educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social". Asimismo se hizo hincapié en que el proceso educativo debe asegurar la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social: que tal proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores, y que promoverá el trabajo en grupo para

asegurar la comunicación y el diálogo. También a instancias del magisterio se estableció la obligación legal de las autoridades de sostener la llamada "carrera magisterial", entendida -en palabras del entonces Secretario de Educación Pública, José Angel Pescador Osuna- como "instrumento con el que se vinculan orgánicamente preparación académica, desempeño profesional, calidad de la enseñanza y estímulo económico".¹⁸ Se trata de un sistema de escalafón horizontal que propicia la permanencia de los maestros frente a grupo, pero con la posibilidad de obtener mejores condiciones y mayor reconocimiento social desde su función en las aulas, de tal manera que los ascensos no provoquen el alejamiento del mentor.

En el capítulo III, se establecen las normas destinadas a lograr equidad educativa en nuestro país. José Angel Pescador Osuna señaló:

"...no se puede ser autocomplaciente ni conformista; se conocen las áreas, regiones y sectores, donde por diferentes motivos aún existen rezagos, el primero en señalarlos ha sido el Presidente de la República. Se reconoce también como reto ineludible la ofensiva geografía de la desigualdad.

Entidades con niveles de analfabetismo superior al 20 por ciento, zonas rurales y suburbanas con altos índices de reprobación y deserción, desequilibrios en las tasas de eficiencia terminal son todavía serios desafíos, y podemos enfrentarlos y

¹⁸ Palabras del Secretario de Educación Pública durante la ceremonia del "Día del Maestro". México, D. F. 15 de mayo de 1994.

encontrar solución; exigen, sí, de una infraestructura diferente, de una pedagogía alternativa y también, quizá, de una lectura del mundo cualitativamente distinta, apoyadas con una mejor y mayor oferta de los servicios educativos en las diferentes regiones del país".¹⁹

Por las razones anteriores, la ley deposita en las autoridades el compromiso de tomar medidas que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayores rezagos educativos o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.

Para cumplir con lo anterior, las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a sus posibilidades presupuestarias, llevarán a cabo actividades concretas como:

1. Atender de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades.

¹⁹ *Ibid.*

2. Promover centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos.

3. Prestar servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular, que les facilite la terminación de la primaria y la secundaria, como un imperativo para construir en la realidad el mandato constitucional de la educación obligatoria.

4. Otorgar apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos.

5. Establecer sistemas de educación a distancia y campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación comunitaria.

6. Desarrollar programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a educandos;

7. Efectuar programas dirigidos a los padres de familia, que les permita dar mejor atención a sus hijos,

8. Otorgar estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza

Conforme a sus posibilidades presupuestarias, el Estado implementará programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

También en el rubro de la equidad educativa, la función compensatoria de la Federación es una fórmula que, prevista originalmente en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se formalizó y adquirió carácter institucional en la Ley General de Educación. La función compensatoria consiste en que el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas que sirvan para apoyar con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos.

La organización del sistema educativo nacional desde el punto de vista técnico fue perfeccionada al redefinirse los tipos educativos de la siguiente manera: el

tipo básico, el cual se compone de los niveles de preescolar, primaria y secundaria; el tipo medio-superior que comprende el nivel de bachillerato y sus equivalentes, y el tipo superior compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado. La educación normal en todos sus niveles y especialidades se encuentra comprendida dentro del tipo superior. Las modalidades de la educación se dividen en escolar, no escolarizada y mixta. Quedaron expresamente comprendidas dentro del sistema educativo nacional la educación inicial (para menores de cuatro años de edad), la especial (destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas y a aquellos con aptitudes sobresalientes) y la educación para adultos (para los mayores de quince años que no hayan cubierto la educación básica).

Con respecto a la educación que imparten los particulares, la ley confirma la libertad que tienen las personas para invertir y dedicarse a prestar servicios educativos, en todos los tipos y modalidades de la educación. En este sentido, los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional gozan de validez oficial en toda la República.

La Ley recoge y regula la distinción constitucional entre la educación que requiere de la autorización expresa del poder público para poder impartirse (primaria, secundaria y normal) y aquella que es objeto del reconocimiento de validez oficial de estudios. Se señalan con toda precisión los elementos con que deben contar los solicitantes para obtener las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial: personal adecuadamente preparado para impartir educación, instalaciones higiénicas y seguras y que satisfagan las condiciones pedagógicas necesarias, y planes y programas

autorizados por la autoridad educativa, tratándose de educación distinta de la primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Como un mecanismo para garantizar la protección a la sociedad y mantenerla informada, la ley indica que las autoridades educativas publicarán en el órgano informativo oficial correspondiente, una relación de las instituciones a las que se haya concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, así como las modificaciones a esta lista. Asimismo, se exige que los particulares que impartan estudios con autorización o reconocimiento mencionen en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, así como los datos relacionados con su incorporación. Aquellos que no cuenten con el reconocimiento de validez oficial de estudios, deberán mencionarlo en su correspondiente documentación. Adicionalmente se optó por eliminar el listado de planteles no incorporado ya que sólo daba lugar a engaños para los demandantes de servicios educativos.

La ley prevé que quienes impartan educación para menores deberán tomar las medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social, sobre la base del respeto a su dignidad, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad. De esa manera quedó plasmado un precepto protector del desarrollo de los menores de edad que tienen acceso a los servicios educativos, el cual sirve de fundamento jurídico para la actuación de las autoridades contra cualquier abuso que sufran los niños en escuelas públicas y

privadas. Con esto, México cumple parte de sus compromisos asumidos en la **Convención para la Protección de los Derechos del Niño.**

En el caso de la educación inicial y preescolar, no obstante que estos servicios no requieran de reconocimiento de validez oficial de estudios, la ley establece una serie de requisitos pedagógicos elementales, como el hecho de que se deberá contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartirlos; con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad educativa determine; cumplir con los requisitos pedagógicos que fije la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal, así como también facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes para verificar el cumplimiento de estas normas.

La vigilancia de la prestación de los servicios educativos es un instrumento indispensable para garantizar el cumplimiento de la normatividad, pero al mismo tiempo puede significar una molestia a las actividades escolares. Por ello, la Ley desarrolla un procedimiento para realizar visitas de inspección que contiene una serie de requisitos estrictos para la autoridad inspectora. La Ley otorga a los particulares la certeza de que los actos de vigilancia se desarrollarán conforme a un proceso previamente establecido.

Posteriormente, la autoridad educativa por conducto de sus funcionarios competentes, emitirá la resolución que proceda, considerando las circunstancias en que se cometan las infracciones, los daños y perjuicios que se hayan producido o puedan

producirse a los educandos, la gravedad de la infracción, las condiciones socio-económicas del infractor, el carácter intencional o no de la infracción y si se trata de reincidencia.

Por otra parte, la Ley General de Educación establece la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública de señalar el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica. Cabe mencionar que esta figura no se encontraba regulada antes en ningún ordenamiento legal.

El calendario deberá contener doscientos días de clase para el educando, pudiendo las autoridades educativas locales ajustarlo cuando ello resulte necesario en atención a los requerimientos específicos de la propia entidad federativa.

En días escolares, las horas de labor escolar se dedicarán a la práctica docente y a las actividades educativas con los educandos, conforme a lo previsto en los planes y programas de estudio aplicables. Las actividades no previstas en los planes y programas de estudio, o bien la suspensión de clases, sólo podrán ser autorizadas por la autoridad que haya establecido o, en su caso, ajustado el correspondiente calendario escolar. Estas autorizaciones únicamente podrán concederse en casos extraordinarios y si no implican incumplimiento de los planes y programas ni, en su caso, del calendario señalado por la autoridad educativa federal.

En el capítulo relativo a la participación social en la educación, se establecen figuras colegiadas llamadas consejos de participación social en la educación, los cuales son la instancia que permitirá la entrada de la comunidad en la vida escolar. Dichos consejos no desplazan a la figura clásica de las asociaciones de padres de familia, que se conservan como instancias especializadas de representación. La distinción entre ambas figuras es clara: los consejos de participación social sirven de espacio para coordinar y discutir la labor educativa de las autoridades, el magisterio y la sociedad en general; las asociaciones de padres de familia son la organización autónoma de los adultos representantes del alumnado. Los consejos de participación social son la vía para canalizar a quien corresponda, la experiencia y las demandas que provienen del quehacer cotidiano en las aulas, mientras que las asociaciones de padres de familia son los grupos que sirven para la defensa de los derechos de los padres o tutores asociados. Las asociaciones protegen la esfera de actuación de los padres en sus relaciones con las autoridades educativas y los consejos articulan el esfuerzo de todas las personas interesadas en la escuela. A las asociaciones de padres de familia les está prohibido intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los planteles educativos, mientras que en los consejos se estimula la participación social sin cortapisas.

Los consejos que operan en cada escuela están integrados con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela. A los consejos municipales, estatales y nacional se suman respectivamente autoridades municipales, estatales y federales. Los consejos conocen, entre otros aspectos, del

calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares; promueven actividades extraescolares, acciones relacionadas con la protección civil y la emergencia escolar, estímulos y reconocimientos a alumnos, maestros, directivos y empleados, así como cualquier otra en beneficio de la escuela. A nivel municipal, los consejos gestionan el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio.

El capítulo de la Ley General de Educación destinado a la participación social constituye un nuevo esquema de relaciones entre gobierno y sociedad en el ámbito escolar, así como también una cadena coordinada que inicia en el niño, pasa por sus padres y maestros hasta llegar a las autoridades municipales y las estatales, para culminar en una instancia de alcance nacional. Si bien es cierto que la inclusión en el texto legal de los consejos no garantiza, por sí misma, el funcionamiento de estas figuras en todas las escuelas del país, sí significan una patente muy amplia para que la sociedad asuma la tarea educativa sin obstáculos jurídicos y burocráticos.

Con respecto a los medios de comunicación masiva, se ordena que en el desarrollo de sus actividades contribuya al logro de las finalidades y criterios que por ley rigen la educación.

En el capítulo VIII, "De las Infracciones, las Sanciones y el Recurso Administrativo", se enumeran las violaciones de los prestadores de servicios educativos:

la suspensión del servicio sin causa justificada; la utilización de libros y material didáctico para educación básica y normal distinto al autorizado por la autoridad educativa federal; la expedición de certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes no cumplan los requisitos establecidos para estos efectos; realizar o permitir propaganda dentro de los planteles que fomente actitudes de consumo entre los educandos; efectuar actividades que pongan en riesgo la salud o la seguridad de los alumnos, y oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia de las autoridades educativas.

En contra de las resoluciones de las autoridades educativas dictadas con fundamento en la ley, se puede acudir al recurso administrativo de revisión. El término para interponer este medio de impugnación es dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. También puede interponerse dicho recurso cuando la autoridad no de respuesta en un plazo de sesenta días hábiles a las solicitudes de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios. Con el establecimiento de este recurso administrativo, derivado de la reforma constitucional ya expuesta, se pone fin al régimen de indefensión a que estaban sujetos los particulares en materia educativa, perfeccionando con ello el Estado de Derecho mexicano.

CONCLUSIONES

1. Se ha propiciado y fortalecido la coordinación de las acciones a fin de responder al centralismo, las cargas burocráticas excesivas, una densa red de procedimientos y trámites existentes, el distanciamiento entre la autoridad educativa y la escuela, cierta ambigüedad en las atribuciones educativas que concernían a los distintos niveles de gobierno y una educación básica de calidad deficiente que de manera aislada venían realizando la Federación, los Estados y los Municipios.

2. Actualmente corresponde a las legislaturas locales reglamentar con precisión, las facultades que corresponden a la esfera estatal y municipal; lo cual beneficia en aplicar criterios para simplificar disposiciones, trámites y procedimientos, para reducir cargas administrativas a los maestros, para alcanzar más horas efectivas de clase y, en general, para lograr la prestación del servicio educativo con mayor eficiencia; desarrollar normas sobre el cumplimiento de la educación obligatoria; emitir disposiciones que regulen la organización, funcionamiento y supervisión de la educación básica y normal, así como el otorgamiento de becas y los requisitos necesarios para ejercer la docencia.

3. La descentralización educativa dio como resultado favorable una autoridad federal adelgazada, concentrada en funciones técnico-pedagógicas o normativas, derivada de que su enorme personal y una gran parte de los bienes muebles e inmuebles, así como los recursos financieros de que disponía han sido en gran medida

transferidos a los Estados, en esa virtud su patrimonio se ha convertido de un enorme conjunto de bienes, en un cúmulo de derechos rectores.

4. Se ha fomentado la comunicación y, con ello, la solución de problemas entre el magisterio y los gobiernos de los Estados, lo que ha permitido la celebración de convenios, abatiendo el burocratismo que propiciaba el centralismo.

5. Se ha fortalecido económicamente a las unidades federativas, al descentralizar la operación de los recursos del sector de cada una de ellas.

6. Al transferir la responsabilidad de la administración del sistema educativo a cada Estado, así como con sus respectivos Municipios, se ha fortalecido la organización política del país, sin perder por ello la unidad nacional que debe identificarlo.

7. Se han podido establecer la infraestructura y las condiciones necesarias, a fin de que cada Estado se encuentre en posibilidades de garantizar que la población en edad escolar asista, permanezca y culmine sus estudios de educación básica, tratándose de la educación para adultos la Secretaría de Educación Pública, podrá prestar dicho servicio a través del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

8. Las necesidades de la educación son enormes, por lo que es indispensable tener claros los aspectos que superan en importancia a los demás, como es el rezago educativo que presentan algunos Estados de la República.

9. Una consecuencia inmediata de la descentralización fue la disminución de los gastos administrativos de la Secretaría de Educación Pública. Es por ello que se hace indispensable la modernización y racionalización de su aparato administrativo en sus tres vertientes fundamentales:

- 1) Personal;
- 2) Recursos materiales y servicios generales, y
- 3) Recursos financieros.

10. Se ha posibilitado el diseño e implantación de programas y estrategias de capacitación y actualización para el magisterio, lo que ha permitido que el personal en servicio se encuentre permanentemente actualizado acerca de las innovaciones y avances que ha tenido el sistema en sus diferentes niveles contribuyendo así a su profesionalización y a rescatar la imagen de servicio que lo ha caracterizado.

11. La nueva estructura del sistema educativo nacional entraña una red de colaboración entre autoridades municipales, estatales y federal. Por esa razón, es tarea de

toda la nación asumir los retos de la equidad educativa, la vinculación entre la academia y el sector productivo, la descentralización tributaria a las entidades federativas y los municipios, el analfabetismo funcional, la evaluación total del sistema, la actualización permanente de los contenidos y, en general la calidad de la educación. No es menos importante la tarea de conocer profundamente la nueva legislación, lo que permitirá a los involucrados ejercer plenamente sus derechos y cumplir cabalmente sus obligaciones.

12. Se ha posibilitado la unificación de criterios en cuanto a la administración, prestación y control de los servicios educativos, con lo cual se garantiza la unidad nacional de la enseñanza de la educación básica, los libros de texto gratuitos y los contenidos de los planes y programas de estudio vigentes a nivel nacional, considerando la opinión de las autoridades educativas y de los diversos sectores involucrados en la educación.

13. Se ha establecido la posibilidad de aprovechar al máximo los recursos, iniciativas y capacidades existentes en los ámbitos de cada estado, para que respondan a los requerimientos de funcionalidad y operatividad del sistema educativo.

14. Se ha logrado una mayor flexibilidad en el sistema de administración, lo que ha permitido la optimización de los recursos asignados por la Federación y por los gobiernos de los Estados al sistema educativo, al dotarlos de las herramientas que le permitan responder a las exigencias de enfrentar nuevas situaciones.

15. Se ha incrementado notablemente la eficiencia del sistema educativo en cada Estado, al reducir los tramos de control de la administración escolar, lo que ha venido haciendo más efectiva la supervisión escolar y la implementación de los procesos de retroalimentación.

16. Se ha impulsado la participación comunitaria en las tareas de construcción, mantenimiento y conservación de edificios escolares, con la colaboración del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, logrando con ello el consecuente ahorro económico.

17. Tomando como base, la experiencia lograda con la descentralización de la educación básica a los Estados, lo cual trajo como consecuencia que las autoridades educativas en sus respectivos ámbitos de competencia llevarán a cabo sus funciones con óptimos y mejores resultados beneficiando a la comunidad estudiantil, se considera pertinente que dentro de los aspectos pendientes destaca hacer efectivas todas las atribuciones normativas de la Secretaría de Educación Pública (que en algunos casos están latentes), la transferencia de los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial al gobierno del Distrito Federal; la descentralización de los servicios de educación e investigación tecnológicas, así como la modernización y racionalización del aparato administrativo de la propia Secretaría.

18. Otro de los aspectos fundamentales pendientes de realizar es la descentralización de la educación tecnológica, no obstante se han alcanzado resultados

significativos mediante la creación de Institutos Tecnológicos de Estudios Superiores, Universidades Tecnológicas, Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos a nivel bachillerato y de Institutos para la Formación para el Empleo, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. ed. octava. Ed. Porrúa, S. A. México. 1988.

2. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. ed. octava. Ed. Porrúa, S. A. México. 1991.

3. CHUAYFFETE CHEMOR, Emilio. Derecho Administrativo. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1983.

4. FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, S.A. México. 1979.

5. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. ed. vigésimacuarta. Ed. Porrúa, S. A. México. 1985.

6. GAMAS TORRUCO, José. El Federalismo Mexicano. Ed. Melo. México. 1979.

7. GOMEZ NAVAS, Leonardo. Política Educativa de México I. Ed. Patria, S. A. México. 1981.

8. LARROYO, Francisco. Historia Comparada de la Educación en México, ed. décimanovena. Ed. Porrúa, S. A. México. 1986.

9. MARTINEZ DELLA ROCCA, Salvador. Estado, Educación y Hegemonía en México. Línea. México. 1983.

10. MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Nacional. México. 1975.

11. MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. UNAM. México. 1980.

12. ORTEGA LOMELI, Roberto. El Nuevo Federalismo. "La Descentralización". Ed. Porrúa, S. A. México. 1988.

13. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios de derecho político de estados y municipios. Ed. Porrúa, S. A. México. 1987.

14. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I y II. ed. décimatercera. Ed. Porrúa, S. A. México. 1984.

15. SOLANA, Fernando. Historia de la Educación en México. D. Gral. Publicaciones y Bibliotecas SEP. México. 1982.

16. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. ed. vigésimasexta. Ed. Porrúa, S. A. México. 1992.

17. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1987, ed. décimaquinta. Ed. Porrúa, S. A. México. 1989.

LEGISLACION

ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. et. al. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. (1985). ed. tercera. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México. 1992.

Artículo 3o. Constitucional y Ley General de Educación (1993). Coordinada por la Oficialía Mayor de la Secretaría de Educación Pública. México. 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (incluye las reformas publicadas el 5 de marzo de 1993). 3a. reimpresión. Ed. PAC, S.A. México. 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (incluye las reformas publicadas el 28 de diciembre de 1994). 32a. edición. Ed. Porrúa. México. 1995.