

00781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“DERECHO Y FEDERALISMO  
EDUCATIVO EN MEXICO: FACTORES  
QUE OBSTACULIZAN LA  
IMPLEMENTACION DE LA  
DESCENTRALIZACION DE LA  
EDUCACION BASICA DE 1992 A LA  
FECHA”

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN DERECHO  
P R E S E N T A :

JORGE LUIS ABARCA MORENO

290069

TUTOR: DR. RAUL AVILA ORTIZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**TESIS DOCTORAL: DERECHO Y FEDERALISMO EDUCATIVO EN MÉXICO:  
FACTORES QUE OBSTACULIZAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA  
DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DE 1992 A LA FECHA.**  
Lic. Jorge Luis Abarca Moreno.

**RESUMEN EN ESPAÑOL.**

Durante décadas el Estado mexicano se distinguió por conservar la centralización como forma administrativa; hoy, debido al crecimiento del mismo, ya no funciona, porque dificulta la toma de decisiones y el control del presupuesto destinado a la atención y servicio de los diferentes órganos del gobierno, es por eso, que los estudios en relación a la descentralización y a la desconcentración administrativa del gobierno federal han tenido gran importancia, pues éstas se han ido instrumentando poco a poco en los diferentes sectores gubernales; es por ello, que al realizar esta tesis, a través de la exploración obtuve una mayor información en relación a lo que sucede con la descentralización de la educación básica. Esta investigación demuestra las persistencias de ciertos factores que han venido obstaculizando el proceso descentralizador de la educación básica de 1992 a la fecha en México. La pertinencia del trabajo radica que aborda tantos factores jurídicos como políticos, económicos y sociales que impiden el proceso de la descentralización de la educación básica. En la tesis también se estudian aspectos históricos y conceptuales, a la vez que se propone remover los referidos obstáculos para avanzar en esa dirección, y se plantean las siguientes conclusiones: en relación al avance y al estado que guarda actualmente el proceso de descentralización de la educación básica; los elementos de apoyo que puedan contribuir a hacer más efectivo el proceso; algunas ventajas y desventajas; consideraciones para que sea viable; y estrategias para instrumentar el proceso de la descentralización de la educación básica en México.

**RESUMEN EN INGLES.**

During ages, Mexican States has distinguished in keeping the centralization as an administrative form; today due to the itself growing, it doesn't work any more, because it makes difficult to make decisions and control the assigned money to altend the difficult services of the government; that's why that the studies related to the decentralization and also the administrative desconcentration of the Federal government has been of great importance, so these have been instrumented little by little in the different governmental sectors. That's why when performance the thesis through the exploration, I got a great information about what's happening with the basic education decentralization. This research shows the fails of some factors that have been blocking the decentralization process of the basic education since 1992 up today in Mexico. The point of this work consist on abording the jury factors as well as politics, economics and socials which obstruct the process of the decentralization in basic education. In this thesis I study the historical and conceptual aspects, and I also to propose to take the obstacles out and go on in that direction. My conclusions are: about the advance and the state that actually keep the decentralization process of the basic education, the elements that support and contribute to the best effective process, some advantages and disadvantages, considerations to be possible and strategic of the process in Mexican basic education.

AL DOCTOR  
RAUL AVILA ORTIZ.

Con respeto, admiración y afecto a mi gran maestro y tutor,  
a quien la palabra "Amigo", describe esencialmente su ser.

## AGRADECIMIENTOS

DRA. ELIA AVENDAÑO VILLAFUERTE

DR. MAXIMO GAMIZ PARRAL

DR. JORGE FERNANDEZ RUIZ

DR. CARLOS FRANCISCO QUINTANA ROLDAN

DR. MANUEL GONZALEZ OROPEZA

DR. JAVIER MOCTEZUMA BARRAGAN

DRA. MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

DR. PEDRO ZORRILLA MARTINEZ. (q.e.p.d.)

DR. JUAN JOSE VIEYRA SALGADO

Maestros y directivos

Universidad Nacional Autónoma de México

I N D I C E

# I N D I C E

	Páginas
INTRODUCCION. ....	2
CAPITULO I	
DERECHO Y FEDERALISMO EDUCATIVO	
1.1. Concepto de derecho. ....	8
1.2. Fines del derecho. ....	16
1.3. Marco conceptual del federalismo. ....	20
1.3.1. Federalismo. ....	20
1.3.2. Pacto federal. ....	32
1.3.3. Estado federal. ....	32
1.3.4. Confederación. ....	33
1.3.5. Estados miembros o federados. ....	35
1.3.6. Municipio. ....	36
1.4. Federalismo educativo. ....	39
1.4.1. Evolución legislativa del federalismo educativo. ....	40
1.5. Concepto de centralización, desconcentración y descentralización administrativa. ....	44
1.6. Concepto de educación básica. ....	47

## CAPITULO 2

## FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

2.1. Formas de Estado. . . . .	50
2.1.1. Concepto y clasificación de formas de Estado. . . . .	50
2.1.2. Estados unitarios o centralistas. . . . .	50
2.1.2.1. Características del Estado federal. . . . .	50
2.1.3. Estados compuestos. . . . .	53
2.1.3.1. Concepto e importancia. . . . .	53
2.1.3.2. Las uniones reales y personales. . . . .	53
2.1.3.3. Confederación. . . . .	54
2.2. Formas de gobierno. . . . .	55
2.2.1. Monarquía. . . . .	55
2.2.1.1. Absoluta. . . . .	56
2.2.1.2. Constitucional. . . . .	56
2.2.2. República. . . . .	56
2.2.2.1. En el pensamiento de Bodín. . . . .	57
2.2.3. Democracia. . . . .	57
2.2.3.1. Democracia como elemento fundamental del Estado moderno. . . . .	57
2.2.4. Modalidades de la democracia. . . . .	58
2.2.4.1. Instituciones de democracia directa. . . . .	59
2.2.4.2. Democracia representativa. . . . .	59
2.2.4.3. Democracia indirecta o semidirecta. . . . .	59
2.2.5. Democracia en el constitucionalismo mexicano. . . . .	60

2.2.5.1. Elección como requisito fundamental para la designación de gobernantes. ....	60
2.2.5.2. Modalidades de la elección y sistemas de representación política. ...	60
2.2.5.3. Sistemas de representación política. ....	61
2.2.6. Forma de gobierno y la democracia en la Constitución de 1917. ....	63

### CAPITULO 3

#### FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO

3.1. La institución del federalismo. ....	66
3.2. Uniones de estados. ....	67
3.2.1. Confederación y federación. ....	68
3.2.2. Elementos característicos del sistema federal. ....	72
3.3. Orígenes del federalismo estadounidense. ....	73
3.4. El sistema federal en América Latina, Países Europeos y Países Miembros de la Comunidad Británica de Naciones. ....	74
3.5. El federalismo en las constituciones de Apatzingán, 1824, 1836, 1843, 1857 y 1917. ....	78
3.6. Desarrollo constitucional del federalismo en México. ....	88
3.7. La difusión del federalismo como forma de Estado. ....	112
3.8. Sistema federal mexicano. ....	112
3.8.1. La distribución constitucional de competencias, facultades concurrentes o coincidentes, expresas o explícitas, e implícitas. ....	115

3.8.2. Facultades concurrentes o coincidentes. . . . .	116
3.8.3. Facultades expresas o explícitas. . . . .	123
3.8.4. Facultades implícitas. . . . .	126
3.8.5. Tipos de facultades constitucionales. . . . .	130
3.8.6. Los distintos órdenes de gobierno y el ámbito de su competencia. . . . .	131
3.8.6.1. Existencia jurídica del Estado federal. . . . .	132
3.8.6.2. La distribución de competencias y los estados miembros. . . . .	136
3.8.7. La distribución de competencias en los sistemas estadounidenses y canadiense. . . . .	140
3.8.8. Las entidades federativas. . . . .	141
3.8.9. Intervención del gobierno federal en los estados. . . . .	141
3.9. La garantía federal. . . . .	142

## CAPITULO 4

### DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION BASICA

4.1. Ideas de descentralización. . . . .	145
4.2. Descentralización y federalismo. . . . .	151
4.3. Experiencias internacionales de la descentralización. . . . .	153
4.4. Federalización de la educación básica. . . . .	155
4.5. Desarrollo de la descentralización de la educación básica. . . . .	160
4.5.1. Centralización educativa en México. . . . .	167
4.5.2. Marco normativo para la descentralización. . . . .	178

4.5.3. Fases del proceso de descentralización. ....	179
4.6. Avances y perspectivas de la descentralización. ....	201

## CAPITULO 5

### FACTORES QUE OBSTACULIZAN LA IMPLEMENTACION DE LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION BASICA DE 1992 A LA FECHA

5.1. Factores jurídicos. ....	216
5.1.1. El Artículo 3°. Constitucional, la Ley General de Educación y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. ....	216
5.2. Factores políticos. ....	226
5.2.1. El contenido político. ....	232
5.2.2. El presidencialismo. ....	234
5.2.3. La estructura jurídica, política y administrativa de la SEP. ....	236
5.2.4. Los partidos políticos. ....	256
5.2.5. Participación del SNTE y la CNTE. ....	271
5.2.6. Responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales. ....	280
5.3. Factores económicos. ....	285
5.3.1. Financiamiento de la educación. ....	287
5.3.2. La falta de recursos a las entidades federativas. ....	290
5.3.3. La distribución a los estados de los recursos federales para la educación. ....	291

5.4. Factores sociales. ....	301
5.4.1. Federalismo y participación social. ....	306
5.4.2. La participación social: Los consejos escolares a nivel nacional, estatal y municipal en cada escuela. ....	307
CONCLUSIONES. ....	315
BIBLIOGRAFIA. ....	327
ANEXOS	
Anexo 1. Convenio de Descentralización Educativa celebrado con el Estado de Guerrero, un ejemplo .....	338
Anexo 2. Bases para el Programa 2001-2006 del Sector Educativo .....	354

# INTRODUCCION

# INTRODUCCION

El origen de este estudio tiene que ver con mi formación profesional como docente, en funciones técnico - administrativas y como Supervisor actualmente de la Secretaría de Educación Pública. en Escuelas Normales del Estado de México y como miembro de diversos comités del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Sabemos que el análisis del sector educativo está conectado con la fundamentación jurídica, para ello es necesario una preparación adecuada para el conocimiento de las normas legales, esto lo he desarrollado a través del ejercicio de la docencia en Instituciones Profesionales encargadas de la formación de Licenciados en Derecho, como la Universidad Nacional Autónoma de México, Campus Aragón.

Por todo lo señalado y con la experiencia de veinticinco años en la práctica educativa, iniciamos esta Tesis:

Durante muchas décadas el Estado Mexicano se caracterizó por tener la centralización como forma administrativa; en la actualidad, debido al crecimiento del mismo, ya no funciona, porque dificulta la toma de decisiones y el control del presupuesto destinados a la atención y servicio de las diferentes instancias del gobierno, es por esto, que los estudios en relación a la descentralización y a la desconcentración administrativa de los órganos del gobierno federal han tenido gran relevancia, pues éstas se han ido instrumentando poco a poco para los diferentes sectores gubernamentales; es por ello, que al realizar este trabajo de investigación en lo referente a **DERECHO Y FEDERALISMO EDUCATIVO EN MEXICO: FACTORES QUE OBSTACULIZAN LA IMPLEMENTACION DE LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION BASICA DE 1992 A LA FECHA.** Lo estimamos de suma importancia, porque a través de la exploración tenemos una mayor información en relación a lo que sucede en éste nivel educativo.

Desde el siglo XIX, la centralización se estableció como forma de organización del Estado. Hacemos referencia a la Constitución de 1824, porque en el artículo 110, ya se le otorgan facultades al Presidente de la República para “Nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, nombrar a los jefes de Oficinas Generales de Hacienda, de las Comisarias, a los Generales, a los Cónsules, Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado y en sus recesos del Consejo de gobierno...”<sup>1</sup>. Estas prerrogativas para el Presidente se señalaron de manera parecida, en el artículo 85 constitucional de 1857, asimismo, en 1936 se promulgaron las llamadas Siete Leyes Constitucionales que mencionaron el establecimiento de un gobierno central.

El General Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1911), al asumir el poder presidencial reforzó lo ya mencionado, con un control absoluto y como dictador de nuestro país lo aplicó a la política y a los Servidores Públicos, independientemente de su jerarquía, tal antecedente fue parte del origen del movimiento revolucionario, el de 1910-1917, promulgándose la Constitución de 1917 que marcó al Estado Mexicano nuevos objetivos de carácter económico y social, surgiendo el gobierno federal con características centralistas, encabezado por un Ejecutivo fuerte. Así lo señala el artículo 40 constitucional vigente es: “Voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental...”<sup>2</sup>. Los Estados convinieron en delegar algunas facultades a favor del poder central.

En relación con la educación, desde 1934, la política del General Lázaro Cárdenas se desarrolló en torno a la Federalización de la enseñanza donde la SEP, desde el centro, realizaba funciones de supervisión; esta característica de la educación mexicana prevaleció en los gobiernos de Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán Valdez y Adolfo Ruiz Cortines.

---

<sup>1</sup> Haro, G. El Derecho de la Función Pública. E.C.A.S.A. México, 1993,. Pág. 49.

<sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el sexenio de Adolfo López Mateos se trató de federalizar la enseñanza, para cada disciplina y ciclo, como una forma de organización y unificación que repercute en la planeación educativa (plan de once años), continuado por Gustavo Díaz Ordaz, es importante señalar que en éste periodo el gobierno adquiere ciertas características autoritarias y represivas, producto de la concentración de poder, la falta de participación social y la existencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), casi como un grupo político único.

A consecuencia de éstos antecedentes, en 1973 se inicia un proceso de descentralización, más de forma que de fondo, lo que se busca es la modernización de la administración pública y reestructuración de la SEP, se crean las Unidades Regionales de Servicios Administrativos Descentralizados y las sub-unidades en el interior del país, pero desde el centro se realizaba la planeación –coordinación integral del sistema educativo. En el sexenio de José López Portillo y Pacheco el propósito de la descentralización fue adecuar la educación a las entidades federativas, las cuales podrían modificar los planes y programas de acuerdo a sus necesidades y así buscar elevar su eficiencia y promover el proceso de desarrollo político. En el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado se buscó combatir el centralismo educativo, que habría disgregado al país y acrecentar la eficiencia y calidad de la educación básica a través de la descentralización y, aunque existieron controversias con el SNTE, se creó en cada Estado un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa.

Con Carlos Salinas de Gortari, se trata la educación desde un enfoque modernizador, lo que hizo necesario transferir los servicios a los gobiernos estatales como una “SUPUESTA DESCENTRALIZACION”, pues el gobierno federal no perdió sus facultades rectoras respecto a los contenidos curriculares, evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios de los niveles preescolar, primaria y secundaria, que conforman la educación básica.

Para reforzar ésta política, en 1992 entra en vigor el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que fue suscrito por: el Presidente de la República, el Secretario de Educación Pública, el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y

los treinta y un gobernadores de las entidades federativas. En 1993 se reformó el Artículo 3º. constitucional y se estableció la Ley General de Educación, esta reglamentación ha pretendido que la educación básica se imparta con la calidad adecuada, se reformulen las currículas y se revalore la función social del magisterio en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León se presentó el "Programa Hacia Un Nuevo Federalismo" y se realizaron algunas acciones en otros sectores, en lo referente al tema que nos ocupa se considera el "Programa del Sector Educativo 1998"<sup>3</sup>, en relación al Federalismo Educativo señala: la federación ha significado una participación, responsable y comprometida de los gobiernos estatales que contribuyen a una mayor eficacia del sistema y al mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

Esta investigación nos permite en forma exploratoria, como objetivo, estudiar el avance y estado actual en que se encuentra la descentralización de la educación básica a partir de 1992 y algunos de los factores que obstaculizan el proceso, como son: los jurídicos, los políticos, los económicos y los sociales, asimismo, propone estrategias para mover los factores señalados y destrabar el proceso de la descentralización de la educación básica, que tiene más de dos décadas de haberse anunciado a través del discurso político y de haber iniciado acciones.

Debido a su importancia la descentralización es punto de observación de algunos investigadores que con su amplia experiencia abordan este tema de actualidad, entre algunas de las obras que consultamos para desarrollar éste trabajo, están las de José Antonio Carranza, Benjamín Fuentes y José Angel Pescador Osuna, quienes tratan el tema desconcentración; por otro lado Isaías Alvarez, Felipe Martínez Razo, Gilberto Guevara Niebla, Esteban Moctezuma Barragán, Pablo Latapí, Ranulfo Viyero, Silvia de Senen y José Angel Pescador nos hablan acerca de descentralización y federalización como forma de transformar el Sistema Educativo Nacional, asimismo, retomamos los puntos de vista de Enrique Aguirre Saldivar, César Jiménez Ortiz,

---

<sup>3</sup> Programa del Sector Educativo, Periódico Ovaciones. Págs. 4 y 5. Lunes 19 de enero de 1998.

Germán Cisneros Farías, Miguel Basáñez, Roderic Al Camp, Carlos Ornelas, Fernando Viveros y Ricardo Uvalle Berrones, entre otros, para enriquecer esta investigación.

El presente trabajo de investigación se divide de la siguiente manera: se establece la introducción y 5 capítulos: en el capítulo 1, Derecho y Federalismo Educativo, hacemos referencia a los conceptos relevantes del trabajo. En el capítulo 2, Formas de Estado y Gobierno en el cual establecemos los conceptos y clasificación de los mismos. En el capítulo 3, Federación como Forma de Estado, hablamos del sistema federal en México y en otros países, así como la distribución de competencias en nuestro país. En el capítulo 4, Descentralización de la Educación Básica, precisamos el desarrollo de la descentralización de la educación básica de la nación. En el capítulo 5, Factores que Obstaculizan la Implementación de la Descentralización de la Educación Básica, en donde describimos cada uno de los factores jurídicos, políticos, económicos y sociales que impiden el proceso descentralizador de la educación básica de 1992 a la fecha.

Es necesario señalar la relevancia social y académica, primeramente: consideramos que la descentralización de la educación básica produce una educación de mayor calidad y excelencia, mejora la aplicación de los recursos económicos. En cuanto a lo académico; aporta un modelo para entender la educación y el derecho, así como proponer algunas modificaciones jurídicas para desamarrar el proceso.

Finalmente establecemos las conclusiones respectivas en relación con la hipótesis planteada, y a efecto hacemos una propuesta como medida al mencionado problema, asimismo incluimos la bibliografía consultada.

**CAPITULO 1**  
**DERECHO Y FEDERALISMO EDUCATIVO**

- 1.1. Concepto de derecho
- 1.2. Fines del derecho
- 1.3. Marco conceptual del federalismo
  - 1.3.1. Federalismo
  - 1.3.2. Pacto federal
  - 1.3.3. Estado federal
  - 1.3.4. Confederación
  - 1.3.5. Estados miembros o federados
  - 1.3.6. Municipio
- 1.4. Federalismo educativo
  - 1.4.1. Evolución legislativa del federalismo educativo
- 1.5. Concepto de centralización, desconcentración y descentralización administrativa
- 1.6. Concepto de educación básica

## CAPITULO 1

### DERECHO Y FEDERALISMO EDUCATIVO

#### 1.1. CONCEPTO DE DERECHO

Diversos son los conceptos que sobre el término derecho se han manifestado a lo largo de la historia, lo podríamos analizar dentro de una amplia variedad de sentidos, sin embargo, lo limitaremos desde la óptica de algunos tratadistas con el propósito de definirlo.

La palabra derecho en su sentido etimológico (del latín *directus*) significa: lo recto lo rígido, lo adecuado. Observamos que independientemente de cualquier corriente filosófica, se le puede tratar al menos desde dos acepciones: a) como un sistema para regular la conducta humana, b) como la literatura producida sobre este sistema. Lo antes mencionado no son las únicas y es posible encontrar otra en derecho subjetivo, declarado como facultad, atributo o prerrogativa que tiene alguien para exigir algo.

Es necesario señalar que el derecho es uno de los conjuntos teóricos terminológicamente más ambiguos, lo que ha determinado que las discusiones jurídicas se centren en él.

Al referirnos a la doctrina, sostiene que el derecho es un sistema que pretende normar la forma en que se debe conducir el hombre; el filósofo Kant sostenía: “Los juristas buscan todavía una definición de derecho”. Lo que significa que existen comentarios encontrados.

Han existido diversos estudiosos del derecho que de manera tradicional se les ha ubicado como jusnaturalistas, los que manifiestan como fundamento del derecho un orden superior que emana de Dios, de la razón o de la naturaleza y que no se puede atentar contra ese orden a riesgo de que las normas establecidas por los hombres no obliguen, y por otro lado los llamados juspositivistas, que señalan que el derecho es obligatorio independientemente de ese orden natural.

Víctor Cathrien, jusnaturalista considera que el derecho objetivo será normativo o imperativo, “siendo la ley” toda norma de conducta obligatoria y duradera, que se promulga en una sociedad pública por el gobernante y para el bien común. Añadiendo que “siendo la ley una norma obligatoria, no podrá ser

verdadera ley, evidentemente, ningún precepto contrario a la razón”, pues “la obediencia de los súbditos precisa ser racional, y lo sería si se exigiera la sumisión a una ley contraria a la razón”.<sup>4</sup>

En la corriente juspositivista encontramos tres escuelas fundamentales: la formulista siendo su máximo exponente Kelsen; la realista o sociologista que la encabeza Alf Ross y la psicologista, en la que sobresale Olivecrona.

La apreciación de Giuseppe Lumia en su obra “Principios de Teoría e Ideología del Derecho”, es en el sentido de que el hombre necesita vivir en sociedad; para vivir en armonía y con tranquilidad es determinante establecer un orden social, de otra manera el condicionamiento de las acciones individuales es con el propósito de lograr los fines del hombre. Esta integridad se da por los procesos de socialización: mediante el proceso educativo por el cual el individuo asume los roles sociales que lo integran al grupo, y de interiorización, proceso por el cual el individuo adquiere las normas sociales. Estos términos no son suficientes ya que existe la variación, que modifica el comportamiento existente, con cambios de los usos sociales y la aceptación del grupo, así también la desviación que cambia sin la aprobación del grupo social.

El autor mencionado señala al contrato social como el conjunto de instrumentos y técnicas dirigidas para presionar a los individuos para llevar a cabo las conductas del grupo. Estos canales se manifiestan desde la negación de cariño por los padres a los hijos desobedientes, hasta la pena de muerte o, de manera estimulante, la entrega de premios. Aclarando que los sistemas sociales están conformados por grupos de personas que actúan de acuerdo a normas estables y se manifiestan de dos maneras: las elementales; cuya consecución de fines se lleva a cabo de forma espontánea, y los estructurados, en donde gobernantes y gobernados actúan con el poder como fuerza organizada y legitimada, o sea institucionalizada.

---

<sup>4</sup> Cathrien, Víctor. Filosofía del Derecho, El Derecho Natural y El Derecho Positivo; Trad. De José Alberto Jardón, Et-al. Editorial Reus. Madrid, 1916. Pág. 35.

Los sistemas sociales elementales se desarrollan con los grupos primitivos, y los estructurados se manifiestan en la sociedad donde la reacción frente a las desviaciones se ha institucionalizado. Para que este proceso sea de relevancia jurídica debe contener las características propias; que exista una categoría de sujetos encargada de aplicar las sanciones, las cuales deberán estar determinadas con abstracción y tipicidad para su aplicación por los encargados. Desde el punto de vista de Lumia, esto hace la diferencia del derecho de otros controles sociales. Asimismo, manifiesta este tratadista que, la idea de determinar al derecho hasta hace unos años como “un conjunto de normas cuya eficacia está reforzada mediante el uso de la fuerza” (coacción), otorgándole a este carácter el de fundamental para el derecho. Esta idea se cambió hacia la posibilidad abstracta de aplicación de la coacción (coercibilidad).

Entre los estudiosos del derecho mencionados anteriormente distinguimos a Hans Kelsen, Alf Ross y Karl Olivecrona, que han sostenido que el derecho es un conjunto de normas que regulan el uso de la fuerza de una sociedad. En relación a esto, Lumia da su punto de vista y comenta que lo primero se refiere a la fuerza creada por el derecho (función represiva); en tanto el segundo, a la fuerza empleada conforme al derecho (función garantista), confirma que son dos caras de una misma moneda, porque “el derecho sólo puede asegurar a cada individuo una esfera de libertad, dentro de la que éste actúe con plena autonomía, a condición de reprimir las actividades de los demás individuos que constituyen una interferencia indebida en esta esfera de libertad.

En lo particular, García Maynez en su obra “Introducción al Estudio del Derecho” afirma, que el derecho en sentido objetivo es un conjunto de normas “preceptos imperativo-atributivos, es decir, de reglas que, además de imponer deberes, conceden facultades”. Distingue al derecho y sus normas atribuyéndole las características de; bilateral, coercible, externo y heterónomo, en contraposición a la moral, que es; interna, autónoma, unilateral e incoercible, y los convencionalismos sociales que son; externos, bilaterales, heterónomos pero incoercibles.

Hart conceptualiza al derecho como un conjunto de órdenes respaldadas por amenazas dictadas por alguien que es generalmente obedecido, con las características de ser internamente supremo y externamente independiente.

También Kelsen dice: que el derecho es una técnica específica de control social de motivación indirecta, cuyas sanciones son socialmente organizadas, el derecho es un orden coactivo.

Ross señala que el problema de la definición del derecho es ajeno a la ciencia jurídica, y que mas bien sirven las normas jurídicas como un esquema de interpretación para un conjunto correspondiente a actos sociales.

El jurista soviético Alexandrov al respecto nos dice que el derecho es un conjunto de reglas de conducta (normas) que: a) expresan la voluntad de la clase que ostenta el poder, voluntad determinada en última instancia por la clase que tiene el poder, voluntad determinada en última instancia por las condiciones de vida material de esa clase; b) son promulgadas o sancionadas (aprobadas) por el Estado; c) en caso de necesidad, se cortan las infracciones con medidas de coerción estatal, y d) regulan las relaciones sociales a fin de consolidar y desarrollar el orden social que conviene a la clase que detenta el poder.

Al estudiar el sistema que regula la conducta humana llamado derecho, algunos tratadistas le dan el enfoque científico, mientras que otros le niegan tal distinción; la discusión se centra a los diferentes objetos a los cuales se les aplica la palabra derecho. Entendemos que existen diversos enfoques para observarlo.

En su obra "Introducción al Estudio del Derecho" García Maynez indica que a las disciplinas jurídicas se les suele dividir en fundamentales y auxiliares, y que mientras a la primera clasificación pertenecen la filosofía del derecho y la jurisprudencia técnica, las más sobresalientes de la segunda son la historia del derecho, el derecho comparado y la sociología jurídica. Agrega; que la filosofía del derecho es una rama de la filosofía en general y que ésta, como las ciencias, aspira a la verdad, y que su diferencia estriba en que la filosofía tiene un objeto de estudio universal, que busca el origen de la existencia,

mientras las ciencias pretenden abarcar sólo parte de la realidad, son explicativas y no avanzan a la esencia. asimismo, continúa; la filosofía del derecho es la teoría sobre la esencia y los valores propios de lo jurídico. Determina también, que la jurisprudencia técnica tiene por objeto la exposición ordenada y coherente de los preceptos jurídicos que se hallan vigentes en una época y un lugar determinado, y el estudio de los problemas relativos a su interpretación y aplicación.

Otro distinguido tratadista Alf Ross, sostiene tres áreas de investigación jurídica: la del concepto o naturaleza del derecho, que es estudiada primordialmente por la escuela analítica a la que pertenece Kelsen; la del propósito o idea del derecho, que es estudiada por la jus-filosofía axiológica o filosofía del derecho y la sociedad que se manifiesta en la escuela histórica y sociológica. Resume que el derecho es estudiado por dos disciplinas: la sociología jurídica, encargada del derecho en acción y la ciencia del derecho que se ocupa de las normas jurídicas, cuya ideología funciona como esquema de interpretación para el derecho en acción y los valores propios de lo jurídico y exponer esta idea como sustento integrado. Señala que la ciencia del derecho puede dividirse en: dogmática jurídica, análisis de un ordenamiento jurídico determinado en una sociedad determinada, también historia del derecho y derecho comparado. Manifiesta que la sociología puede dividirse en: fundamental por que tiene una parte general que estudia las características generales del derecho en acción, sin referirse a ninguna rama particular, y las ramas especializadas: criminología, ciencia política, relaciones internacionales, ciencia de la administración, entre otras y la aplicada a su campo de estudio está determinado por los problemas prácticos. Al señalar la filosofía del derecho, manifiesta que ninguna de las ramas que estudia el derecho, tiene tal calificativo y que en el caso del derecho natural “lo que circula bajo aquel nombre es simplemente especulación científica”. En la óptica de Ross es preferible hacer referencia a problemas jusfilosóficos.

En lo particular Kelsen señala que la ciencia del derecho es una ciencia social normativa y la divide en: teoría estática -la cual tiene por objeto el derecho como un sistema de normas con validez, el derecho en su estado de equilibrio, y teoría dinámica- la define como el proceso jurídico en que el derecho se produce y se aplica.

Por su parte Del Vecchio al agotar su análisis entre filosofía del derecho y ciencia del derecho o jurisprudencia, concluye: la primera es “la disciplina que define el derecho en su universalidad lógica, investiga los orígenes y los caracteres generales de su desarrollo histórico, y lo valora según el ideal de justicia de la pura razón”. La segunda tiene por objeto el estudio de los sistemas jurídicos en particular.

Como lo hemos anotado el derecho puede ser estudiado desde varias perspectivas ya que no existe uniformidad en relación al objeto de estudio y denominación. Coincidimos en que el derecho se puede tratar al menos desde las aristas siguientes: lo que fue el derecho (historia del derecho), lo que es el derecho en su interacción social (sociología jurídica), lo que debe ser el derecho (filosofía jurídica), y lo que es el derecho desde el punto de vista estático (ciencia del derecho).

A consecuencia del rechazo de los positivistas filosóficos por la metafísica, se crea un particular concepto de lo científico, que clasifica solamente a las ciencias naturales como científicas, eliminando a las disciplinas humanísticas de este encuadre. El concepto señalado tiene como base la inducción y se apoya en los siguientes pasos: observación, experimentación, generalización inductiva, hipótesis, intento de verificación, prueba o refutación y conocimiento. Razón por la cual las ciencias culturales no encajan en este planteamiento, debido a que no es posible la experimentación en ellas. Sin embargo, se ha limitado el concepto de ciencia con el fin de que se inserte en él a las ciencias culturales, eliminando la comprobación y señalando que las ciencias son un conjunto de conocimientos codificados y sistematizados. En relación a esto, Norberto Bobbio propone un método axiomático, según el comentario de Pattaro. Este tratadista manifiesta que los sistemas axiomáticos se sustentan en los siguientes principios: individualización de una clase de conceptos primitivos por intuición; enunciación de axiomas o postulados nuevos; definición de nuevos conceptos a partir de los primitivos no definidos; y demostración de teoremas. Es decir, igual a la ciencia en vigor.

Desde el punto de vista del jurista Alexandrov la teoría marxista-leninista del Estado y del derecho es la única verdaderamente científica. Indica que su estudio va a un sector determinado de los fenómenos

jurídicos que concierne al Estado. Se trata de una ciencia especial dentro del materialismo histórico, la ciencia más general de la sociedad.<sup>5</sup>

Karl Popper da su criterio en relación a la evolución como forma de entender las ciencias: ha propuesto como variables de demarcación de las ciencias: el de falsabilidad y el de mayor cantidad de información por lo que elimina la inducción como fundamento para la ciencia.

El tratadista Miguel Acosta Romero considera que: “El derecho es un sistema de normas bilaterales, externas, heterónomas y coercibles, con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético, que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia inter subjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que les son correlativos como: la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social”.<sup>6</sup>

Por otro lado, señalamos que la palabra derecho es un término que utilizamos con frecuencia en nuestra vida cotidiana para referirnos a lo que se hace en un sentido recto, de acuerdo con lo establecido correctamente. No es extraño por ello, que cuando lo usamos en relación con la conducta de los hombres en sociedad, casi de inmediato lo asociemos con la idea de un comportamiento razonable y sujeto a reglas. En nuestro uso común del lenguaje decimos, por ejemplo, no hay derecho a tal cosa u otra, significando con ello que la consideramos injusta. Intuitivamente sabemos que existe un sentido social compartido de lo correcto y lo justo, aunque no siempre podamos describirlo ni mucho menos justificarlo. No obstante, también usamos el término derecho para designar cosas mucho más precisas: el conjunto de leyes de una sociedad o de una parte de ella, la disciplina académica que estudia estas leyes, la actividad de los profesionales de las leyes, la prerrogativa o autorización para determinadas acciones (libertad para), o la protección frente a acciones de otros (libertad de). Estos usos integran el sentido del derecho como ley

---

<sup>5</sup> N.G. Alexandro V. Teoría del Estado y del Derecho; Trad. De A. Fierro, Editorial Grijalbo. México, 1962.

<sup>6</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Primer curso, 12ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995. Pág. 11.

(del latín *ius*), y otorgan al término una dimensión social compartida por los hombres de todas las sociedades.

Podemos considerar el derecho como un conjunto de normas que rigen la actividad humana en sociedad y cuya inobservancia amerita algún tipo de sanción.<sup>7</sup> Las normas del derecho tienen la función de organizar la vida colectiva, garantizando el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que la sociedad impone a sus miembros. Históricamente, es casi imposible encontrar algún tipo de sociedad que carezca de un sistema de derecho (también llamado jurídico o legal), toda vez que la coexistencia social exige ciertos principios de conducta que la ordenen y regulen.

Por ello, puede decirse que el derecho es consustancial a la vida social, y que allí donde se haya desarrollado algún tipo de colectividad humana, habrá aparecido también alguna forma de regulación colectiva que impone obligaciones y asigna derechos a los individuos. El derecho como sistema jurídico es, entonces, un fenómeno de carácter universal. Ciertamente, estamos acostumbrados a percibir las leyes como un sistema ordenado de normas cuyo ejercicio está asignado a determinadas instituciones (jueces, tribunales, etc.); sin embargo, las leyes no siempre se han expresado bajo esta forma codificada (ordenada, sistemática y puesta en manos de responsables permanentes de su aplicación), sino que, de manera general, en el pasado lejano se manifestaba por medio de la costumbre y la vigilancia de la comunidad. Algunas doctrinas jurídicas han querido ver los sistemas legales únicamente como expresión codificada de las costumbres de una sociedad; sin embargo, la codificación de las leyes es bastante más que eso, pues su formulación supone razonamientos, discusiones, definición de técnicas jurídicas, homogeneización de criterios y otras prácticas que no podrían derivarse directamente de la costumbre y el hábito. Aunque no es sensato ni deseable separar un sistema jurídico de la cultura en la que surge, su función creadora de orden y justicia se perdería si lo redujéramos a un mero reflejo de las costumbres de la comunidad. No obstante, todavía en nuestra época perviven algunas muestras de cómo la vida comunitaria puede definir un amplio campo del derecho con una escasa codificación. Tal es el caso del llamado Common Law (derecho

---

<sup>7</sup> Cfr. Diccionario Jurídico Espasa. Editorial Espasa. Madrid, 1993. Pág.301.

común) inglés, cuyos principios, provenientes de las costumbres de la nación y de su experiencias históricas plasmadas en la denominada "jurisprudencia", funcionan como criterios de orientación para las decisiones de los jueces.

Al ser resultado de la vida comunitaria, el derecho no puede limitarse a expresar el marco social que lo circunda; mas bien, tiene que constituirse en un elemento ordenador de ese marco social, tiene que corregir los elementos negativos de la vida comunitaria y alentar el desarrollo de sus elementos positivos. Desde este punto de vista, la transformación de las leyes de la costumbre, en leyes codificadas representa un progreso real, ya que permite al individuo tener una certidumbre tanto de los actos autorizados como de las consecuencias a que se expone si se realizan los no autorizados.

## 1.2. FINES DEL DERECHO

El fundamento del ser colectivo del hombre consiste en la necesidad que tiene de relacionarse con sus semejantes; que la forma más importante y frecuente de su actuar social es a través de la interacción; que a través de esta siempre se busca provocar un efecto en otra persona; y que el hombre en sociedad forma grupos e integra círculos colectivos denominados clases sociales. Además, se establece que toda interacción en la que el sujeto activo logra su cometido implica un fenómeno de poder, cualquiera que sea la actividad en que se produzca. La dinámica de este entretrejo, requiere de reglas objetivas que determinen las maneras, las formas, los alcances y los límites de las interacciones. Sin esas reglas la sociedad no existiría o lo haría sumida en la violencia y en la anarquía. Se señala que la diferenciación entre gobernantes y gobernados determina la existencia del Estado como realidad y, además, es la expresión y síntesis de todas las manifestaciones de poder que se dan en la sociedad. Asimismo, los grupos sociales más vigorosos condicionan la ideología predominante en la sociedad que, a fin de cuentas, se expresa en el contenido normativo y en la organización y funcionamiento del Estado. Estas reglas son las normas jurídicas que componen el orden normativo de un Estado, que presentan diferentes etapas

integradoras de un conjunto de hechos sociales: su creación, su dinámica normativa, el cumplimiento y el incumplimiento, su aplicación forzada o voluntaria y los efectos sociales que tienen.

Por una parte, se aprecia el conjunto normativo que rige la vida de un Estado como el resultado de diversos fenómenos sociales; por otra, como un hecho que regula las conductas de los hombres en sociedad. La teleología de las normas y de los órdenes jurídicos se significa en la solución de los conflictos de intereses entre gobernantes y gobernados, y entre aquellos y entre éstos. En ese objetivo, podemos percibir en cada sociedad los intereses que requieren ser regulados por las normas y aquellos que no lo ameritan; también es viable distinguir los intereses de mayor relevancia de aquellos que carecen de importancia. Como quiera que sea, la explicación de todo orden jurídico se localiza en el reconocimiento, la delimitación y la protección de los intereses socialmente en pugna, los cuales son de naturaleza individual cuando se refieren a la personalidad del hombre (la vida, la integridad, la propiedad y la libertad); de naturaleza pública cuando atienden a la organización y dinámica política del Estado en su totalidad; y de esencia social cuando se dirigen al logro y la preservación de una idea de justicia social.

La dinámica entre el orden normativo y la realidad social nos conduce a uno de los temas fundamentales de la ciencia jurídica: la ineficacia o eficacia de las normas, o sea, la explicación de por qué ciertas normas y ciertos órdenes normativos se aplican con mayor regularidad que otros. Descubrimos en la naturaleza y en el origen de los intereses en pugna, una de las causas determinantes de la relación normatividad-realidad. Si los órdenes jurídicos prevén la solución de la mayor parte de los conflictos de intereses que genera la sociedad, si esa solución responde a los valores socialmente predominantes, y si en la formación de éstos participa la mayor parte de la población, el orden normativo dispondrá de la legitimidad social suficiente para alcanzar un elevado grado de eficacia. Si sucede lo contrario, las normas carecerán de legitimidad social y, por lo mismo será precaria su positivización.

## LOS FINES

Una parte de la doctrina constitucional es insistente en la pretensión de precisar los fines del derecho y del Estado, concluyendo que son: la justicia, el bien común y la felicidad de los seres humanos. Debemos distinguir dos posiciones sobre este tema: la que podemos asumir concibiendo a un hombre, a una sociedad, a un Estado y a un derecho idealizados, y la que corresponde a la realidad. En la especulación sobre los fines del derecho y del Estado es posible admitir que son la felicidad del hombre en su ser individual y en su ser colectivo, pero salta a la vista la tendencia consciente o inconsciente, de cientificar apreciaciones subjetivas pasando por alto al Estado y al derecho como hechos de la realidad.

## LOS FINES DEL HOMBRE

Es difícil especificar las motivaciones de la conducta que cada ser humano desarrolla en su paso por este mundo. Se afirma que cada individuo tiene ciertos intereses y valores que expresa ideológicamente y que varían de persona a persona. Se observa también, que el hombre persigue la consecución de sus intereses y valores individuales para lograr su idea de felicidad o, por lo menos, para alcanzar la satisfacción de realizar el desarrollo de su persona de acuerdo con los medios de que disponga.

## LOS FINES DE LOS GRUPOS Y CLASES SOCIALES

Estas modalidades de organización sintetizan ciertos intereses y valores que, expresados como ideología, son comunes a sus miembros. Pero no todos los grupos y clases sociales comparten los mismos intereses y valores. El hecho cierto es que, observando esos grupos y clases, percibimos una dinámica en la que cada entidad pretende sobreponerse para concretar sus intereses propios que, ocasionalmente, suelen coincidir con las metas de otros grupos y clases.

## LOS FINES DE LA SOCIEDAD

Más que buscar los fines de la sociedad, debemos considerar los específicos fines que cada hombre puede lograr a través de la convivencia. La sociedad no es una creación pactada por los hombres; es un hecho de la dinámica convivencial del ser humano, la sociedad simplemente carece de fines preconcebidos, porque sólo puede establecer objetivos, la voluntad que dispone de razón como el individual o los grupos sociales que se forman y se expresan a través de los seres humanos que los representan, quienes se conducen de acuerdo con los intereses y valores objetivados en las bases de su organización. Si deseamos localizar los fines de la sociedad, tendremos que admitir que son los fines que en cada estructura establecen los grupos más vigorosos, que normalmente los manifiestan a través de las normas jurídicas; cualquier otra actitud se traduce en inventar fines sociales que no existen.

## LOS FINES DEL ESTADO

Si el Estado es la sociedad asentada en un territorio cuya organización le permite diferenciar gobernantes de gobernados, los fines del Estado también se reducen a los que determine, en cada caso, el contenido de las normas jurídicas.

## LOS FINES DEL DERECHO

Cualquiera que sean las prescripciones normativas, tienen como finalidad regir la conducta humana en la convivencia, y este objetivo solamente se alcanza a través de su eficacia, o sea, del grado de aplicación o positivización que efectivamente tengan. En cuanto a su contenido, siempre encontraremos una determinación ideológica de la que participan, en mayor o menor grado, todas las normas que integran un mismo orden: la constituyente -Constitución- con mayor intensidad que las constituidas leyes civiles, penales, agrarias, administrativas, laborales, etc.

El contenido normativo es determinado en cada estructura por los valores sociales y políticos predominantes, y éstos son la síntesis de la dinámica social en la que los grupos más vigorosos hacen

prevalecer una buena proporción de esos valores, intereses e ideologías. De ahí que una sociedad pueda alcanzar importantes grados de democracia, cuando en la conformación de los valores políticos predominantes participe el mayor número de su población, y este hecho se refleja en el contenido de su orden normativo. Por el contrario, en las sociedades con tendencias autocráticas son pocos los grupos que participan, y menos los que hacen prevalecer sus intereses en la formación de los valores y de la ideología socialmente predominantes. En conclusión, si pretendemos descubrir los fines del Estado y del derecho, sólo lograremos expresar juicios de valor y especulaciones, pero lo que sí es posible realizar con objetividad, es el examen específico del contenido político e ideológico de un determinado orden normativo y comprender las causas de su eficacia o ineficacia.

### 1.3. MARCO CONCEPTUAL DEL FEDERALISMO

#### 1.3.1. FEDERALISMO

Etimológicamente el origen del vocablo proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, se hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la ciencia política se le da el significado de: unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual. Por ello, es conveniente citar algunas de las reflexiones de los principales teóricos y estudiosos sobre el tema, quienes han dedicado buena parte de sus estudios para tratar de definir en forma clara y concreta el término federalismo. De esta forma:

Johannes Althusius (1577-1638), nacido en Alemania, ha sido considerado por diversos autores como el primer teórico del federalismo; establece que la comunidad superior está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante de ello, no pierden su individualidad y su autonomía, Señala que una de las características fundamentales del sistema federal, es que la autoridad surge desde abajo. Para este autor, la comunidad superior no sería Estado federal sino una reunión de Estados.

Montesquieu (1689-1755), desarrolla la noción de la República Federativa, como modelo de reforma que sustituya al despotismo existente en Francia, donde dicha República sería un conjunto de repúblicas. Esta forma de gobierno sería una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad.

Alexander Hamilton, John Jay y James Madison (1787-1788), autores de los artículos del informativo "El Federalista", señalan que el federalismo es una unidad en la diversidad, caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación. De tal modo que estos pensadores concebían el federalismo no sólo como un proceso evolutivo, sino que tenían también en cuenta su evidente unión con el constitucionalismo.

Alexis de Tocqueville (1805-1859), en su obra "La Democracia en América", señala que la unión de las Trece Colonias Norteamericanas fue formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales, tales como: protección en lo comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales, y complementariamente a la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados; así, el gobierno de estos últimos siguió siendo el derecho común, y la normatividad del gobierno federal fue la excepción. Más adelante plantea como una de las características principales de los Estados Unidos de América, que la unión tiene por gobernados, no a estados, sino a simples ciudadanos; hace hincapié en que el sistema federativo tiene la ventaja de representar una de las más poderosas combinaciones en favor de la prosperidad y de la libertad humana.

Jesús Reyes Heróles (1921-1985), en su obra el "Liberalismo Mexicano", postula que son los estados soberanos quienes celebran un pacto (Federan: hacer alianza o pacto), mediante sus representantes, por el que crean la Federación y expresan los derechos que le ceden; establece además, que entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal.

También hay teóricos que, con diferente perspectiva, perciben al federalismo como aspiración para la realización de valores u objetivos, de esta manera, Norberto Bobbio concibe teóricamente al

federalismo de la siguiente forma: "...es la teoría política que por primera vez en la historia establece el valor de la paz como objetivo específico de lucha; y se distingue de todas las expresiones modernas del pensamiento político y social que conciben la paz como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los estados en sentido liberal, democrático y socialista, y le asignan, por lo tanto, un posición subordinada".<sup>8</sup>

Dentro de los autores modernos sobre federalismo, puede mencionarse a Barry Weingast (1922), quien establece que durante los últimos 300 años las naciones más poderosas y desarrolladas, adoptaron una estructura federal basada en su desarrollo económico, por ejemplo: los países bajos durante la segunda mitad del siglo XVI; Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVII y hasta la segunda mitad del siglo XIX; los Estados Unidos de América, de la parte final del siglo XIX, hasta nuestros días. Estos países señala el autor, asumieron como sistema político "el federalismo orientado al mercado", el cual está basado en un sistema económico diseñado apropiadamente y con fundamento político, que establece límites fuertes sobre las facultades del gobierno federal para confiscar la riqueza; para ello es imprescindible tomar en cuenta los postulados de la Constitución, evitando que ésta sea tan sólo un conjunto de reglas escritas que pueden ser cambiadas, evitadas o ignoradas. Además, considera que la teoría del constitucionalismo positivo, tiene el propósito de explicar la relación entre la organización política de la sociedad y su desempeño económico, por lo cual señala tres principios:

1. Una Constitución debe ofrecer los medios de su propia preservación. En el lenguaje de la economía moderna, esto requiere que dicho ordenamiento jurídico sea auto cumplido.
2. El constitucionalismo positivo es solamente un fundamento político, insuficiente para la protección de los mercados.
3. Una de las tareas específicas de las instituciones políticas es proveer lo necesario para el gobierno limitado, por ejemplo, para la durabilidad de los derechos y políticas, vía restricciones, sobre la discreción política futura.

---

<sup>8</sup> Bobbio, Norberto. Et-al. Diccionario de Política. 3ª. Edición. Editorial Siglo XXI. México, 1985. Pág. 691.

Retomando los postulados de los autores de “El Federalista” (Hamilton, Jay y Madison), se infiere que el federalismo es un “proceso evolutivo” relacionado directamente con el “constitucionalismo” y que inicialmente fue considerado como un “principio de configuración política” (Althusius), sin embargo, en la actualidad se incluye primordialmente el aspecto económico, como un elemento fundamental para alcanzar una mejor relación entre la federación y los estados miembros, mediante el establecimiento de limitantes sobre el poder federal. La esencia del federalismo, es que proporciona un sistema de descentralización política, de ahí que William Riker (1964) defina al sistema político como federal, si tiene las siguientes características:

- a) Una jerarquía de gobiernos; por ejemplo, dos niveles de gobierno, gobernando el mismo territorio y la misma población;
- b) Un panorama delineado de autoridad, en el que cada nivel de gobierno es autónomo en sí mismo, con una bien definida esfera de autoridad política;
- c) Una garantía de autonomía de cada gobierno en su esfera de autoridad.

En este contexto, Barry Weingast señala una cuarta característica para un sistema federal orientado al mercado, esto es, espacios de autoridad regulatoria, postula:

- a) “La autoridad para regular mercados, no está investida en el más alto gobierno político en la jerarquía;
- b) Los gobiernos más cercanos están prevenidos de usar su autoridad regulatoria para instaurar barreras comerciales contra los bienes y servicios de otras unidades políticas”.<sup>9</sup>

Además, el autor postula que la autoridad del gobierno federal para hacer política económica debe ser limitada, y dicha autoridad por lo tanto, debe estar depositada en las unidades políticas más bajas, señalando al respecto:

“Las consecuencias económicas del federalismo, resultan del proceso de descentralización política de la autoridad económica, que induce competencia entre las unidades políticas más bajas. Alguna

---

<sup>9</sup> Weingast, Barry. El Papel Económico de las Instituciones Políticas. Universidad de Stanford, 1992. Pág. 12.

garantía para la ausencia de autoridad política del gobierno central para, regular es esencial para el éxito de ese sistema...Algo debe garantizar los límites sobre la autoridad del gobierno central para regular directamente, para usurpar esa autoridad, o simplemente, para remover sus concesiones iniciales de esa autoridad a los niveles más bajos."<sup>10</sup>

Jaime F. Cárdenas García, en relación al nuevo Federalismo señala que: el Federalismo en nuestro país debe ser entendido no como un federalismo dual, considerando la concepción de James Madison en su obra, "El Federalista" (1987), en Estados Unidos, para quien los estados se reunieron para formar la Unión, pero manteniendo su soberanía; de modo que el poder central no es sino una criatura producto de la voluntad de los Estados Unidos, en donde los poderes del gobierno central y los poderes de los gobiernos estatales están clara y estrictamente definidos y separados, por lo que la arrogación de actividades o funciones nuevas por parte del poder federal es anticonstitucional. Ni como va federalismo estrictamente cooperativo, observando la postura de Antonio la pergola en su obra, "Los Nuevos Senderos del Federalismo" (1994), en donde manifiesta que el modelo federal del Estado del bienestar en Estados Unidos fue el federalismo cooperativo. El supuesto básico de éste federalismo se concreta en compartir los poderes y funciones de las entidades del gobierno central, local y municipal. Las funciones no están parceladas nítidamente entre los diversos poderes, sino que las responsabilidades: educación, obras públicas, agricultura, etcétera están interconectadas al igual que los costos, de manera que todos los niveles de gobierno además de pagar su parte, comparten funciones y tareas aunque el gobierno federal es el que marca las directrices federales.

Continúa narrando el Dr. Jaime Cárdenas, que este federalismo tendrá una nueva estructura política de la federación en los estados, a una precisión conceptual y constitucional de las competencias entre los distintos niveles de poder; a una delimitación y cambio en la materia financiera; a una drástica reducción de la burocracia federal en los estados; a una revitalización del municipio y del Senado, así

---

<sup>10</sup> Ibid. Págs. 13-14.

como de la Suprema Corte o del futuro Tribunal Constitucional, sin dejar de considerar la cuestión indígena.

Para tal efecto, propone las siguientes acciones para transformar el federalismo mexicano:

- I. Reducir de los mecanismos políticos de intervención federal
  - 1) La derogación de las fracciones V y VI del Artículo 76 de la Constitución y su sustitución por los mecanismos de coordinación política entre estados, municipios, y federación a cargo del senado.
  - 2) La modificación de la fórmula de suspensión de garantías con el propósito de determinar con mayor claridad las causales de suspensión; de exigir una mayoría calificada del Congreso para aprobarla: de ampliar el derecho de iniciativa a otras instituciones y no exclusivamente al presidente, y de precisar las garantías que no podrán ser suspendidas.
  - 3) Derogar el párrafo tercero del artículo 97 constitucional por que limita la independencia del Poder Judicial y las atribuciones jurisdiccionales de la Suprema Corte.
  - 4) La reforma de 31 de diciembre de 1994 en materia de controversias constitucionales presenta los siguientes inconvenientes: a) Es muy dudoso que el Poder Judicial federal sea parte de las controversias constitucionales, y si lo es, sería juez y parte, razón por la que es importante contar con un Tribunal Constitucional totalmente independiente del Poder Judicial federal; b) La reforma impide que la Corte resuelva controversias constitucionales referidas a la materia electoral; c) La modificación constitucional exige un número excesivo de votos de los ministros para que la resolución que se dicte tenga efectos generales; d) La reforma no preserva la independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; y, e) En las controversias constitucionales no están legitimados para actuar los órganos constitucionales autónomos, tanto federales como locales.
  - 5) En materia de juicio político a las autoridades locales es importante: a) Incluir como sujetos de responsabilidades a los presidentes municipales y a las autoridades municipales, y b)

Definir lo que son “violaciones graves” que las autoridades locales pueden cometer respecto a la Constitución y las leyes federales.

- 6) Trasladar el mecanismo de la “garantía federal” del primer párrafo del artículo 119 constitucional al artículo 29 de la norma fundamental, lo importante será precisar los poderes federales que deben intervenir, y evitar que la actuación del Ejecutivo, cualquiera que sea, se realice sin el concurso del Poder Legislativo.

## II. Nueva Distribución de competencias

- 1) La Constitución necesita un título federal que dé coherencia al entramado de competencias que actualmente existe entre la federación, estados y municipios.
- 2) Otorgar competencias exclusivas a los estados, principalmente en materia financiera.
- 3) Reconocimiento claro y pleno del poder municipal y ampliación de sus actuales competencias.
- 4) Trasladar competencias federales a estados y municipios.
- 5) Para las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes introducir el modelo alemán: preponderancia normativa central y descentralización administrativa municipal y estatal.
- 6) Hacer del Senado el órgano legislativo del federalismo. Concederle también atribuciones de coordinación, aprobación y control sobre las políticas públicas que coincidan en las competencias coincidentes, coexistentes y concurrentes.
- 7) Instrumentar una reforma electoral del Senado que reduzca la actual sobrerrepresentación.
- 8) Crear un órgano técnico y apartidista que se ocupe del federalismo y, aunque no tenga facultades de decisión, si pueda proponer medidas para salvaguardar las bases de la federación: cuente con derecho de iniciativa legal; propone información a los ciudadanos, partidos y órganos del estado, y realice estudios sobre la temática federal.

## III. Las competencias financieras

- 1) Establecer competencias exclusivas en cada uno de los ámbitos: federal, estatal y municipal.

- 2) Es necesario que la Constitución establezca las reglas de distribución sobre los ingresos participables. En el impuesto sobre la renta, la regla podrá ser sobre la base de un 50 % para la federación y un 50 % para estados y municipios.
- 3) Las reglas de participación en los egresos y sobre el patrimonio del Estado también deberán estar previstas en la Constitución. El federalismo debe atender, además de los ingresos, el patrimonio y el endeudamiento.
- 4) El senado debe participar en la elaboración, modificación, aprobación y posible rechazo del presupuesto.
- 5) Las reglas para la participación de los estados, regiones y municipios pobres tendrían que estar previstas en la Constitución. No hacerlo equivalente a generar inestabilidad política y social. Sólo el constituyente originario puede equilibrar los intereses de los estados y municipios pobres con los de los ricos. Para incentivar los estados ricos se podría dejar a las necesidades federativas el impuesto sobre el valor agregado que se recaude en su territorio y sólo el fondo participable constituido principalmente por el impuesto sobre la renta y las contribuciones especiales que fija la federación, distribución con criterios de equidad y con miras al desarrollo de las regiones menos afortunadas.
- 6) La constitución deberá sentar las bases de la modernización entre estados y municipios de las contribuciones locales que forma exclusiva les correspondan para evitar la lucha fiscal e impedir el acercamiento de las desigualdades territoriales.
- 7) Los municipios deben tener facultades legislativas, entre otras, sobre las materias que constitucionalmente les corresponde.
- 8) Es imprescindible adicionar con nuevas facultades al senado para que sea el órgano encargado de conocer y aprobar los distintos fondos participables, de las medidas de fomento a las regiones pobres, de acordar y negociar transferencias.

políticas estén debidamente representadas. En todo caso, debe evitarse la sobrerrepresentación del partido mayoritario.

- 7) Incorporar la reelección de los municipios.
- 8) Establecer la posibilidad para que el ayuntamiento expida leyes municipales y no sólo reglamentos.
- 9) Contemplar el derecho de iniciativa legal de los ayuntamientos en el artículo 71 de la constitución.
- 10) Limitar y diferenciar claramente los mecanismos de suspensión y desaparición del ayuntamiento.
- 11) Derogar la suspensión y revocación de los municipios a cargo de las legislaturas locales.
- 12) Prever la moción de censura de los funcionarios municipales. Tal atribución sería de los ayuntamientos.
- 13) Potenciar el papel de los Tribunales Superiores de Justicia para dirimir las controversias constitucionales locales o, en su defecto, de los futuros Tribunales Constitucionales.
- 14) Perfeccionar los mecanismos de control de los ayuntamientos, - al igual que cualquier Poder Legislativo democrático - a los gobiernos municipales.
- 15) Incurrir al servicio de carrera municipal con especial énfasis de los municipios pobres del país.
- 16) Todo municipio deberá contar con un Poder Judicial propio que deberá regirse por los principios de independencia y autonomía.
- 17) Incorporar órganos autónomos municipales; electorales, de protección a los derechos humanos, etcétera.
- 18) Establecer los cabildos abiertos para los órganos inframunicipales como las agencias o delegaciones.

#### Aspectos en materia financiera

- 1) Las fórmulas y las reglas de participaciones para los municipios sobre la tributación concurrente deben estar previstas en la constitución.

- 2) Prever reglas de armonización y compensación entre los municipios a nivel federal y dentro de los estados, lo que puede hacerse en la constitución o, por lo menos, de la Ley Reglamentaria del artículo 115.
- 3) Fiscalizar la administración municipal mediante un órgano autónomo de control.
- 4) El mecanismo para la distribución de las participaciones entre los municipios no es conveniente que sea preponderantemente poblacional, sino que debería atender a cuestiones tales como la eficiencia y la eficacia en la recaudación.
- 5) El endeudamiento municipal así como las adquisiciones, concesiones y enajenaciones de los bienes municipales deben estar autorizados por cada ayuntamiento, y establecer sanciones muy severas y responsabilidades a los funcionarios municipales que imprudente o culposamente hagan uso de éstas facultades, al igual que a los regidores que ligera o irresponsablemente realicen las aprobaciones. También debe ser de competencia de los ayuntamientos la creación de empresas público municipales.
- 6) Los ciudadanos tendrán en todo momento el derecho de información sobre las cuentas municipales, y los gobiernos quedarían obligados a rendirlas ante ellos trimestralmente. Los ciudadanos preguntar o interpellar a las autoridades municipales sobre el uso y la administración de los recursos.

#### Los aspectos sociales

- 1) Introducir los mecanismos de democracia directa a nivel municipal, sin posibilidad de manipulación por las autoridades gubernativas.
- 2) Conceder a los consejos de participación ciudadana atribuciones no sólo constitutivas, sino de iniciativa, impugnación, aprobación o rechazo sobre determinados actos y programas municipales. Los consejos de participación ciudadana se integrarían no por designación de las autoridades, sino mediante elección directa de los ciudadanos para garantizar su representatividad y eliminar la injerencia de los órganos municipales de autoridad en la vida interna de los consejos.

### 1.3.2. PACTO FEDERAL

En México, en el Congreso Constituyente de 1824: Santos Vélez, Matías Romero y Valentín Gómez Farías señalan que el pacto federal se materializa en la Constitución, debido a que en ella queda estipulada y regulada la alianza o unión, en que todos los estados soberanos expresan y acuerdan, por medio de sus representantes, los derechos que ceden a la Federación para el bien general de ella y de los que cada uno se reserva. Cabe señalar, "...que es consustancial al federalismo la existencia de dos estructuras constitucionales e interdependientes: la organización constitucional federal, y la organización constitucional local. Las dos emanan del Pacto Federal expresado en una Constitución escrita."<sup>12</sup>

### 1.3.3. ESTADO FEDERAL

El Estado Federal "...constituye...la realización más elevada de los principios del constitucionalismo...".<sup>13</sup> Es la organización política que resulta de la unión de dos o más estados soberanos relacionados con un fundamento jurídico y en general, tiene las siguientes características:

- 1.- "Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los estados miembros.
- 2.- Una población que dentro del estado miembro forma la población del mismo, con derechos y deberes de ciudadana en relación con la entidad local. Esa población de los estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal.

En relación con el Estado Federal los pobladores del estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.

- 3.-Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y, cualidades que la Constitución les atribuye.

<sup>12</sup> Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano Regimen Constitucional del Sistema Federal. Editorial INAP. México, 1988. Pág. 25.

<sup>13</sup> Bobbio, Norberto. Op. Cit. Pág. 689.

4.- La personalidad del Estado Federal es, única. En el plano internacional no representan papel alguno los estados miembros. El Poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras: una de diputados y, otra de senadores, siendo estos últimos, representantes de los estados miembros. Los diputados se eligen generalmente por cierto número de habitantes, en esta forma, la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de senadores sólo varía si aumenta o disminuyen los estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por estado”<sup>14</sup>.

George Jellinek se refiere al Estado Federal como: “...un Estado soberano formado por una variedad de estados. Su poder nace de la unidad estatista de los estados miembros. Se trata de una unión de derecho político entre estados...”<sup>15</sup>.

Un aspecto relevante de cualquier sistema federalista, es el hecho de que existen varios centros de poder y ordenamientos jurídicos que están interrelacionados. Todo esto distingue al Estado Federal del centralista, en el que sólo existe un poder estatal, un ordenamiento jurídico y un sistema de gobierno.

#### 1.3.4. CONFEDERACION

Este tipo de organización política tiene muchos aspectos similares y también algunas diferencias, con las características propias del Estado Federal como las que a continuación se citan:

Existe un reparto de las competencias de los poderes Legislativo y Ejecutivo, entre una autoridad central y varias locales. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el Estado Federal el cual representa el poder supremo, en los sistemas confederales. Como señala Kelsen, “...la competencia de mayor amplitud y de más importancia corresponde a los estados miembros y la competencia asignada a los órganos centrales representa una excepción.”<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. 21ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987. Pág. 463.

<sup>15</sup> Jellinek, George. Teoría General del Estado. 2ª. Edición. Editorial compañía Editorial Continental. México, 1958. Pág. 622.

<sup>16</sup> Kelsen, Hans. Compendio de Teoría General del Estado. 3ª. Edición. Editorial Blume. España, 1979. Pág. 187

En el sistema confederativo los estados miembros buscan, en principio, tener una competencia total, dejando algunos aspectos que serán atribuidos a la competencia central representada por la confederación, en este sentido Kelsen señala: "... por ejemplo, las relaciones exteriores y aún esto tampoco de una manera exclusiva, pues los estados miembros siguen teniendo cierta competencia para los negocios extranjeros, al lado de la que corresponde a la unión confederal."<sup>17</sup>

Cabe destacar que la legislación central, y por lo tanto común en todo el territorio, es competencia de un órgano compuesto por delegados de los gobiernos de los estados confederados, además, un aspecto principalmente característico, es que las leyes de carácter general establecidas por los órganos centrales rigen para la población sólo de un modo mediato (como lo señala Kelsen), porque las normas confederales únicamente son obligatorias en el momento de ser promulgadas por los estados miembros.

- En el sistema confederal las funciones ejecutivas son desempeñadas por el órgano legislativo central (conformado como se menciona en el punto anterior).
- En la confederación cada Estado suministra un determinado contingente militar que dependerá de un generalísimo de la unión.
- Los gastos públicos de la confederación son satisfechos por el pago de impuestos que realizan los Estados confederados.

Por otra parte, George Jellinek, se refiere a una confederación de Estados, como la unión de Estados independientes mediante un pacto, por el cual quedan unidos con la finalidad de proteger el territorio de la confederación exteriormente y asegurar entre ellos la paz interior. En el aspecto jurídico, la soberanía de los estados miembros según el autor no disminuye, pero para conservarla están obligados mutuamente a ejercitar ciertas funciones teniendo como objetivo el bien común, bajo determinadas circunstancias. Además, Jellinek señala que la confederación es una unión de Estados de carácter internacional, regida y reconocida con fundamento en el Derecho Internacional, siguiendo los siguientes principios:

---

<sup>17</sup> *Ibíd.* Pág. 188.

- ❑ Evitar las colisiones con los más altos intereses particulares de los miembros;
- ❑ Respetar el contrato que surge de la unión;
- ❑ Ser fiel a los tratados y convenios signados entre los Estados miembros y;
- ❑ Dar cumplimiento a la Ley, y así procurar la perdurabilidad de la Unión.

Cabe destacar que el poder central de la Confederación de Estados (en este caso comunidad internacional), sólo se ejerce sobre los estados miembros, sin embargo, no se aplica sobre la población de dichos Estados, por ello no ofrece una ciudadanía a los individuos, ni tampoco garantía alguna de que sus disposiciones sean acatadas por todos los miembros de la Confederación.

Ambos autores se refieren al mismo término de manera diferente, ya que por una parte, Kelsen menciona al concepto "confederación" con un sentido más similar al de Estado Federal, toda vez que el carácter de la unión es a nivel local, es decir, un conjunto de Estados pactan unirse para alcanzar objetivos comunes y dan forma a un país, como en el caso de Suiza, donde la Constitución define su organización política como un Estado confederal; por la otra, Jellinek define a la "Confederación de Estados", como una organización de carácter internacional, es decir, una organización de estados federales, confederales, unitarios, etc., que conforman la unión para satisfacer necesidades internacionales o regionales comunes; al respecto pueden mencionarse a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a la Comunidad Económica Europea (CEE), etc.

### 1.3.5. ESTADOS MIEMBROS O FEDERADOS

Para Jellinek (1851-1911) son aquellos "...que en conjunto son soberanos o mejor cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones...".<sup>18</sup> Es el elemento fundamental para la instauración del sistema federal, principalmente si se considera que son las entidades (estados o provincias) quienes pactan formar un sistema político global (federalismo), para lo cual ceden parte de su soberanía y aceptan regirse bajo un orden común, (para Althusius: *comunidad*

---

<sup>18</sup> Jellinek, George. Op. Cit. Pág. 622.

*superior*), un órgano superior que los conduzca. “El Estado miembro o federado dotado de propia responsabilidad, tiene el derecho de regir sus propios asuntos...”<sup>19</sup> y participa del poder, pero sólo en los ámbitos que la Constitución general le concede. Cuenta con elementos esenciales, tales como: gobierno, población y territorio; además, con tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por su parte, Hans Kelsen apunta: “Para que los miembros sean considerados como Estados, es preciso que participen en la legislación central y además incluso en la ejecución central”.<sup>20</sup> Para ello el tipo normal del Estado Federal, según el autor “...implica que cada Estado miembro tiene en la Cámara de países o Estados (el Senado), igual participación en la voluntad del Estado Federal, en tanto que disponga de igual número de votos o representantes, independientemente de su magnitud”.<sup>21</sup>

#### 1.3.6. MUNICIPIO

La mayoría de los teóricos sobre federalismo se refieren al pacto en el que entidades autónomas (Estados o Provincias), se unen para conformar una comunidad superior, sin embargo, no hacen alusión en ningún sentido a las comunidades locales (generalmente denominadas municipios) como participantes en la alianza para conformar una Unión.

Prueba de ello es que inicialmente el federalismo como forma de organización política, cuenta con sólo dos niveles de gobierno y dos órdenes jurídicos: el federal y el estatal. La Constitución de los Estados Unidos de América (1787), así como las subsiguientes enmiendas, representan el primer ordenamiento jurídico con un carácter evidentemente federalista, el cual no hace mención alguna respecto de la organización administrativa ni tampoco de la división territorial de los Estados miembros de la Unión. Debido a esto cada uno de los integrantes de la federación está facultado para legislar sobre la forma de organizarse internamente. Por el contrario, algunos países latinoamericanos consideran al municipio dentro de las normas expresadas en la Ley Suprema, como un tercer orden de gobierno.

<sup>19</sup> Gorliz, Axel. Diccionario de Ciencia Política. Editorial Alianza. España, 1980. Pág. 280.

<sup>20</sup> Kelsen, Hans. Op. Cit. Pág. 186.

<sup>21</sup> Id.

Para Hans Kelsen, el municipio "...goza de cierta autonomía administrativa..."<sup>22</sup>, en relación con los gobiernos federal y estatal. Es la asociación de vecindad, constituido por vínculos locales fincados en el domicilio; asentado en un territorio jurídicamente delimitado y con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; reconocido por el Estado como base en su organización política y administrativa. Es la base de la división territorial de los Estados. Además, Kelsen denomina a los municipios como cuerpos autónomos los cuales tienen una competencia limitada, puesto que sólo pueden crear normas individuales, a pesar de ello el municipio tiene la facultad de elegir al consejo comunal o ayuntamiento, así como al presidente municipal o alcalde. Para Jellinek los Estados (miembros de la federación), pueden conservar el carácter de "...corporaciones con autonomía administrativa según el tipo de las asociaciones municipales, en tanto que estas ejercen por sus propios órganos la administración, según las leyes y bajo la inspección del Estado Federal".<sup>23</sup> La auto-organización del Estado miembro en municipios, condados, regiones autónomas, territorios autónomos, etc., para este autor representa una característica parcial, pero al mismo tiempo necesaria, del Estado Federal, toda vez que ésto permitirá a cada entidad integrante de la federación, establecer normas internas relativas a las relaciones mutuas entre sus diversos órganos.

El Doctor Carlos F. Quintana Roldán, estima que el problema de la definición del municipio debe abordar no solamente la estructura formal de la institución, sino también los fines sustantivos que la distinguan de otras formaciones similares y propone que: "El municipio es la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal. Que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado...En esta definición destacan varios aspectos: a) Que el Municipio es una institución de carácter jurídico, político y social; b) Que el Municipio es una institución territorial pues cuenta pues cuenta con una jurisdicción espacial definida; c) Que el municipio tiene como finalidad organizar la satisfacción de intereses primarios resultantes de la

---

<sup>22</sup> Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano. Editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales. México, 1985, Pág. 36.

<sup>23</sup> Jellinek, George. Op. Cit. Pág. 623.

convivencia social, esto es, que se origina por el hecho de la vecindad de los individuos; y, d) Que el Municipio en muchas ocasiones es considerado como la base de la división territorial y de la organización política de los Estados”.<sup>24</sup>

De lo anteriormente expuesto se resume que el federalismo es una organización política, en la cual entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior: el Estado federal o confederal. Inicialmente, el sistema federal surge con el fin de proporcionar seguridad común a todos los integrantes de la Unión, además que en él, concurren dos niveles de gobierno, y al mismo tiempo, dos órdenes jurídicos: el federal y el estatal. De la misma forma, en el Estado confederal existen estos dos aspectos, pero con ciertas diferencias, principalmente si tomamos en cuenta que en la confederación la competencia de mayor importancia corresponde a los Estados miembros y además mantienen cierta representación internacional. Siendo el federalismo un proceso evolutivo relacionado intrínsecamente con el constitucionalismo, se entiende el hecho de que en la actualidad, el aspecto económico es primordial para establecer una mejor relación entre los Estados miembros y la Federación, o en su caso, la Confederación.

Por otra parte, existen países (entre ellos México) que han elevado a rango constitucional la figura del municipio, como una tercera esfera de gobierno (las otras dos son la federación y los Estados miembros), el cual está facultado generalmente, para establecer bases reglamentarias para la ejecución de las leyes dispuestas por la cámara o congreso local, lo anterior demuestra que si bien es cierto que, en los sistemas federalistas existen tres esferas de gobierno, siguen predominando dos órdenes jurídicos: el federal, común a todo el territorio y el estatal con atribuciones de carácter local, sin contravenir lo dispuesto por la Constitución general. El municipio es considerado como la base de la división territorial de los Estados miembros, ante los cuales sólo tiene cierta autonomía administrativa y su competencia es limitada y regulada por los ordenamientos jurídicos promulgados por el Poder Legislativo del Estado del cual forman parte.

---

<sup>24</sup> Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. Pág. 6.

Después de citar diversas concepciones del término, el federalismo supone el desarrollo de una construcción social totalmente basada en el acuerdo y la ayuda mutua, donde varias comunidades políticas dotadas de propia individualidad, pero con estructura homogénea, se constituyen como unidades autónomas bajo un orden común o con vistas a la consecución de fines unívocos y se influyen en tanto recíprocamente como respecto a la organización federal.

#### 1.4. FEDERALISMO EDUCATIVO

La federalización educativa, más que la generación de procesos autónomos a nivel de los estados y municipios, implica un proceso de "descargo" a los estados y municipios de los asuntos administrativos, financieros, laborales y sindicales, y un nuevo proceso de centralización de decisiones políticas en el campo educativo por parte del gobierno federal.

La lectura y análisis de los documentos oficiales y la revisión tanto de las responsabilidades y funciones de los gobiernos federal, estatales y municipales, así como las de los Consejos de Participación Social Nacional, Estatales y Municipales, nos indica que nuestro federalismo educativo no da lugar a una verdadera autonomía de los estados y municipios, concretamente en lo que a toma de decisiones sobre política educativa se refiere. En su lugar, encontramos una estructura jerárquica. Se trata de un sistema de subordinación de funciones, dentro del cual está ubicado el poder último en la cúpula (Gobierno Federal/SEP). Así, estados y municipios quedan subordinados a ese poder. La ley atribuye a estos últimos, funciones educativas relativas a la atención de asuntos administrativos, operativos, jurídicos, laborales y sindicales, también económicos y de financiamiento, así como los relativos al mantenimiento de las instalaciones de todos los servicios educativos ubicados en sus jurisdicciones. Sin embargo, no les concede facultad de decisión con respecto a la política educativa a nivel regional y/o local, únicamente les permite "proponer" a la SEP el diseño de los contenidos regionales. Pero por otra parte, a la SEP le concede el derecho de considerar o no esas opiniones. Es decir, proponer u opinar no significa decidir.

Es importante aclarar que autonomía no significa independencia. La federalización no implica independencia de los estados y municipios, pues éstos son parte de una estructura nacional, la Federación que les da cobertura y de la que por tanto dependen. En ese sentido, la SEP es la estructura nacional que unifica y cohesionan a todas las escuelas a lo largo y ancho del país. Por su parte, la autonomía consiste en tomar decisiones con objeto de normar la vida interna de una región (estado) y/o localidad (municipio). A través de la autonomía, estados y municipios buscan dar respuestas a situaciones propias, pero sin perder de vista la estructura nacional. De esta manera, la autonomía educativa no se contrapone con la dependencia, respecto del Ejecutivo Federal o de la SEP; ambas son acciones complementarias en dicha situación.

No se trata de cuestionar la rectoría de la educación nacional por parte del Gobierno Federal, no sólo es conveniente, sino recomendable, mantener la atribución que la misma Constitución le concede a esta instancia: definir la línea rectora de la educación nacional, supervisar, y evaluar el sistema educativo nacional. La independencia de los estados y municipios con respecto de la educación, traería el riesgo de que 32 diferentes proyectos educativos fueran creados, cada uno desvinculado de los otros, con sus propios objetivos y perfiles de estudiantes de los distintos niveles, planes y programas, esto podría provocar la atomización de la política educativa nacional e incluso errores educativos graves, como lo demuestra la experiencia de países en los que la autonomía local se había vuelto incuestionable. Lo que se desea resaltar es que en los hechos reales, por una parte, la Ley le da lugar a una fuerte subordinación de los estados y municipios en diferentes aspectos al Ejecutivo Federal o a la SEP, y, por otra, no les concede autonomía con respecto de decisiones sobre asuntos propiamente educativos, tales como planes, programas, materiales y contenidos didácticos que se refieran a sus contenidos históricos.

#### 1.4.1. EVOLUCION LEGISLATIVA DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

En este apartado primeramente desarrollamos los antecedentes históricos constitucionales y de la ley reglamentaria del proceso educativo mexicano, después trataremos los elementos que giran en su

entorno, señalando la concurrencia entre los tres niveles gubernamentales existentes en el sistema federal mexicano, en relación a los retos y perspectivas en un futuro próximo.

Por lo que a los distintos órdenes de gobierno y al ámbito de su competencia nos referimos en el capítulo 3 de esta investigación, indicando la concurrencia de los niveles de gobierno en su aspecto jurisdiccional de competencia, asimismo, en ese capítulo señalamos lo que es una facultad concurrente en relación con los *artículos constitucionales 3º*, en su *párrafo primero, fracción VIII*, así como el *73, fracción XXV*, ya que en esta se juntan la intervención de los tres órdenes de gobierno y las determinadas por la Ley General de Educación de 1993. Por lo que a la fundamentación constitucional por la que ha transitado nuestro país desde 1824, en materia educativa, describimos lo siguiente:

#### CONSTITUCION DE 1824

*Artículo 50 fracción I*; "...promueve la ilustración... sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados."

No se alude en este texto constitucional al reparto de competencias en la materia entre la Federación y los Estados.

#### CONSTITUCION DE 1857

*El artículo 3º*. Establece la libertad de enseñanza. Cabe hacer mención que no establece claramente la competencia del órgano federal en la materia, dejándola a la interpretación en el artículo 117 (actual artículo 124), la distribución de competencias.

#### CONSTITUCION DE 1917

Se incorpora al texto constitucional el cuerpo del artículo 3º, para la impartición de la enseñanza de manera libre, laica y gratuita.

Así como la fracción XXVII del artículo 73, para establecer escuelas profesionales y demás concernientes a la cultura superior general de toda la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación.

#### REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1921

Se reforma el artículo 73 constitucional fracción XXVII, concediendo al Congreso de la Unión nuevas facultades en la materia.

Se crea la Secretaría de Educación Pública, con esta denominación y con amplias facultades al respecto.

#### REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1934

Se reforma el artículo 73 *fracción XXVII (actual fracción XXV)*, estableciendo como facultad expresa y concurrente del Congreso, la competencia para legislar en cuanto a la función social y educativa entre la Federación, los Estados y Municipios, para fijar aportaciones económicas con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República.

Después de haber anotado en los párrafos anteriores la síntesis de preceptos en materia educativa de los textos constitucionales vigentes en cinco diferentes épocas, continuamos con el proceso de transformación que la Ley Reglamentaria o sustantiva ha tenido desde 1867, año en que por primera vez se legisló al respecto, y 1993 con la promulgación de la actual Ley General de Educación, en donde el contenido y alcances establecen la distribución de competencias para que los 3 órdenes de gobierno cumplan, en el ámbito de sus facultades, jurisdicciones y atribuciones, el propósito federalista de brindar educación a los mexicanos en un esquema estructural. Al hacer referencia a esta doctrina, Reinhold Zippelius, observa lo siguiente: "En un Estado Federal, tanto los órganos centrales de la federación como los estados miembros ejercen el poder del Estado "...lo característico del Estado Federal consiste en que

las competencias, en conjunto, estén repartidas entre los órganos centrales de la federación y los Estados miembros, de tal forma que no exista un dualismo de centros de decisión y, sobre todo, ni los primeros ni los segundos poseen para sí la supremacía de competencias.<sup>25</sup>

#### LEYES ORGANICAS DE INSTRUCCION PUBLICA (1867)

Las leyes orgánicas de instrucción pública, son promulgadas durante el periodo presidencial de Don Benito Juárez, dichas leyes sólo tienen vigencia en el Distrito Federal (1867 - 1869).

En 1905 es creada durante el gobierno de Don Porfirio Díaz la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, y el ámbito de su competencia es sólo en el Distrito y Territorios Federales.

#### LEY ORGANICA DE EDUCACION PUBLICA (1942)

Se dio a la Federación la facultad de formular planes, programas y métodos de enseñanza en los Estados y Municipios.

Los planteles educativos establecidos por la federación dependerán de manera exclusiva de la Secretaría de Educación Pública.

Se faculta a las autoridades de los estados para establecer y sostener, dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales la misma clase de planteles e instituciones.

#### LEY FEDERAL DE EDUCACION (1973)

Reafirmaba a la federación la facultad de establecer la educación en toda la República, sin que perjudicara la concurrencia de los gobiernos locales. Otorgó a los Estados la capacidad de dirección técnica y administrativa de sus propios planteles.

---

<sup>25</sup> González, María del Refugio. El Espíritu Federal de la Nación Mexicana, Propuesta sobre el Nuevo Federalismo. Suplemento del periódico "El Nacional", 7 de mayo de 1995. Pág. 7.

## LEY GENERAL DE EDUCACION (1993)

De esta ley regulatoria del *artículo 3º* constitucional, se desprende una clara distribución de competencias, toda vez que se definen las facultades exclusivas y concurrentes como sigue:

*Concurrentes entre Federación, Entidades Federativas y Municipios (Artículo 1º).*

*Exclusivas de la Federación (Artículo 12).*

*Exclusivas de los Estados (Artículo 13).*

*Facultades expresas de los Municipios (Artículo 15).*

*Concurrentes de la Federación y de los Estados (Artículo 14).*

## 1.5. CONCEPTO DE CENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Sobre el tema que nos ocupa, diversos son los tratadistas que han dado su punto de vista en lo particular, sobresaliendo los maestros Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga, Miguel Acosta Romero y el Doctor Jorge Fernández Ruíz.

Respecto al concepto de centralización administrativa, Miguel Acosta Romero, señala:

“Es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública se ordenan y acomodan, articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

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, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que respecta a los órganos de cada secretaría, departamento de estado y procuraduría”<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 116.

Por su parte el maestro Serra Rojas, dice que la desconcentración administrativa:

“Se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que les confiere no llega a su autonomía”<sup>27</sup>.

En relación al concepto de descentralización administrativa, apunta Serra Rojas:

“...es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de tutela administrativa”<sup>28</sup>.

Por su lado, Gabino Fraga afirma:

“La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública...la desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente...la descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor a menor grado de la Administración Central”<sup>29</sup>.

De la misma forma, el Dr. Jorge Fernández Ruiz, en su valiosa obra sostiene que:

“En la actualidad la centralización se presenta como una forma de organización o tendencia organizativa aprovechable por el Estado tanto en el ámbito político como en el administrativo; en el primer caso propicia la unidad del derecho, de la norma jurídica, y sirve para estructurar al Estado unitario o centralista. En el plano administrativo la centralización promueve la uniformidad en la aplicación de las

---

<sup>27</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México, 1998. Pág. 500.

<sup>28</sup> Id.

<sup>29</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 28ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1998. Pág. 165.

leyes y en la prestación de los servicios, y orienta la organización de la administración pública centralizada...cuando se dice centralizarse se habla de reunir la decisión de las actividades del Estado, de la Administración Pública o de cualquier otra organización en su centro...concepto de centralización administrativa...la centralización administrativa conduce a la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios. En el ámbito administrativo, la centralización pura se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción y la facultad de designar a los agentes de la administración pública...en la centralización administrativa toda acción proviene del centro, por ello, los órganos centrales monopolizan las facultades coactivas, las de decisión y las de designar a prácticamente todos los agentes de la administración pública. La fuerza pública, o sea, la fuerza armada, está totalmente centralizada; lo mismo ocurre con el poder de decisión y con la facultad de designar a los funcionarios o agentes de la administración, la cual no se deja a la elección popular ni, salvo excepciones, se otorga a cuerpos especiales...conforme al esquema de la centralización administrativa pura, los órganos periféricos carecen de facultad de decisión; por lo general, los asuntos administrativos los resuelven los órganos centrales y cuando lo hacen los periféricos, el órgano central, como superior que es, está facultado para revocar tal resolución...entre las ventajas de la centralización administrativa figura el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo que redundará en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En contra, se le critica su lejanía del administrado y la erradicación de la iniciativa individual que conduce al burocratismo o excesivo formalismo procesal”<sup>30</sup>.

La idea de la descentralización.

“La descentralización alude a un sistema propenso a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía, respecto del centro...en todo aparato político o administrativo contemporáneo se

---

<sup>30</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo. Editorial Mc.Graw Hill. México, 1997. Pág.19.

advierte la presencia de la centralización y de la descentralización como fórmulas o directivas de organización coexistentes; pese a su contraposición como dos valores opuestos, paradójicamente, lejos de excluirse se complementan...”<sup>31</sup>.

Concepto de desconcentración administrativa.

“Es una posición ecléctica o intermedia entre las tendencias organizativas extremas de la centralización y la descentralización, que consiste en el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, conservando la relación de jerarquía entre ambos, por lo que el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada”<sup>32</sup>.

## 1.6. CONCEPTO DE EDUCACION BASICA

En la historia de la educación moderna es posible observar, desde el punto de vista de su contenido teórico pedagógico, dos formas de pensar o de entender la educación básica, que pueden denominarse: concepto tradicional y concepto alternativo o moderno.

El concepto tradicional hace énfasis en el carácter formal, escolarizado, propedéutico y graduado de éste nivel educativo; centrándose en la enseñanza de la lecto-escritura, de las operaciones fundamentales del cálculo, de elementos de las ciencias naturales y sociales y del civismo, como sucede, por lo general, en la educación primaria y secundaria tradicionales.

El concepto de alternativo o moderno de educación básica, constituye una forma más dinámica, abierta, integral y flexible de entender este tipo de educación, dado que hace énfasis en el desarrollo de destrezas básicas orientadas hacia la vida familiar, social y del trabajo, hacia el aprendizaje y la educación permanente, así como en la necesidad de vincular los procesos de educación formal escolarizada con los procesos de educación no formal e informal. Todo esto sin desatender a los objetivos propedéuticos, dado

---

<sup>31</sup> *Ibíd.* Pág.35.

<sup>32</sup> *Ibíd.* Pág.57.

que el énfasis se centra en el aprendizaje, en aprender a aprender, sea con el apoyo de instituciones educativas, sea mediante el esfuerzo autodidacta.

## CAPITULO 2

### FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

#### 2.1. Formas de estado

##### 2.1.1. Concepto y clasificación de formas de estado

##### 2.1.2. Estados unitarios y centralistas

###### 2.1.2.1. Características del Estado federal

##### 2.1.3. Estados compuestos

###### 2.1.3.1. Concepto e importancia

###### 2.1.3.2. Las uniones reales y personales

###### 2.1.3.3. Confederación

#### 2.2. Formas de gobierno

##### 2.2.1. Monarquía

###### 2.2.1.1. Absoluta

###### 2.2.1.2. Constitucional

##### 2.2.2. República

###### 2.2.2.1. En el pensamiento de Bodín

##### 2.2.3. Democracia

###### 2.2.3.1. Democracia como elemento del Estado moderno

##### 2.2.4. Modalidades de la democracia

###### 2.2.4.1. Instituciones de democracia directa

###### 2.2.4.2. Democracia representativa

###### 2.2.4.3. Democracia indirecta o semidirecta

##### 2.2.5. Democracia en el constitucionalismo mexicano

###### 2.2.5.1. Elección como requisito fundamental para la designación de gobernantes

###### 2.2.5.2. Modalidades de la elección y sistemas de representación política

###### 2.2.5.3. Sistemas de representación política

##### 2.2.6. Forma de gobierno y la democracia en la Constitución de 1917

## CAPITULO 2

### FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

#### 2.1. FORMAS DE ESTADO

##### 2.1.1. CONCEPTO Y CLASIFICACION DE FORMAS DE ESTADO

¿Qué son las formas de Estado? ¿serán igual que las formas de gobierno?

Las formas de Estado son las diversas relaciones que unen entre sí a los diferentes elementos constitucionales de carácter tradicional del propio Estado, gobierno, pueblo y territorio sobre la base de concepciones específicas de carácter político jurídico.<sup>33</sup>

##### 2.1.2. ESTADOS UNITARIOS O CENTRALISTAS

Existen Estados unitarios o centralistas o federales, también hay confederaciones que más adelante analizaremos.

###### 2.1.2.1. CARACTERISTICAS DEL ESTADO FEDERAL

El criterio para hacer esta clasificación es el ejercicio de la soberanía en el Estado. Si la soberanía en el Estado se considera como una e indivisible y se ejercita sobre una sola población en un solo territorio, estamos en presencia de un Estado simple como pasa en las repúblicas centralistas.

Una de las características principales del Estado Centralista es que no existen entidades federativas con autonomía, no hay un principio de descentralización, las decisiones se toman desde el centro, hay departamentos y jefes políticos.

---

<sup>33</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas; Diccionario Jurídico Mexicano; Editorial Porrúa, S.A.- UNAM, México, 1993. Pág. 1462.

## ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN ESTADO FEDERAL

Todo Estado Federal se compone de ciertos elementos básicos para su existencia, razón por la cual los señalamos:

### EL PACTO FEDERAL

Es el instrumento jurídico que permite delimitar las competencias de los órganos de gobierno, en las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma un país. Es la distribución de competencias para con los órganos federales, estatales y en su caso municipales.

Asimismo, debe contenerse en el texto constitucional y en el caso de México, están consignados sus elementos esenciales en los artículos 115, 116, 117, 118 y 124.

### LA AUTONOMIA ESTATAL

Es la capacidad de autodeterminarse de los Estados de la Federación, en otras palabras, la facultad de darse sus propias leyes, dentro de las competencias que le otorga el pacto federal. La autonomía estatal se vuelve un elemento esencial, pues si los Estados no tuvieran capacidad de crear sus leyes (entendiéndose incluida su Constitución), y por lo mismo, sus órganos de gobierno, entonces la subordinación al gobierno central sería incuestionable, con lo que se terminaría con la piedra angular del federalismo: la coextención de jurisdicciones.

Así éste requisito básico para poder hablar realmente de descentralización o federalización, es decir, del reconocimiento de personas morales oficiales distintas a la del Estado central, en nuestro caso, al Estado Mexicano.

### LA PARTICIPACION ESTATAL EN LA FORMACION DE LA VOLUNTAD NACIONAL

En líneas anteriores comentamos que la existencia de un pacto federal y la autonomía estatal son razones del federalismo, por lo que resulta que para las cuestiones nacionales y para salvaguardar los

elementos señalados, se necesita de la participación estatal en la formación de la voluntad nacional. En efecto, como en el federalismo, para los asuntos de orden internacional como para las cuestiones de control de constitucionalidad los órganos de gobierno centrales se manifiestan con representación nacional, entonces es trascendental que los estados puedan participar en la creación de las leyes que conlleven a esas actividades.

En nuestro país la participación estatal en la formación de la voluntad nacional resulta de la representación de las entidades federativas en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, como en la intervención de las legislaturas locales para la reforma constitucional. Con la presencia en el legislativo federal de representantes locales, se garantiza la consideración de la voluntad estatal en la creación de las leyes ordinarias con alcances nacionales. Con la intervención de los legisladores federales con representación (senadores), y la del legislativo local en las reformas constitucionales, se garantiza que las competencias de las entidades federativas en el pacto federal, no se vean mermadas sin su consentimiento, como el que se respeten las intenciones locales respecto del régimen jurídico constitucional.

#### CARACTERISTICAS ESENCIALES DEL ESTADO FEDERAL

La característica esencial del Estado Federal consiste en la distribución de competencias, que establece la Constitución entre el Gobierno Federal y los Estados. Esta distribución siempre la señalará la Constitución Federal, ordenamiento fundamental tanto para los poderes federales como para los estados.

Otra característica del federalismo estriba en que la distribución de competencias a favor de los Estados son iguales para todos ellos. Esta igualdad permite el equilibrio entre la Unión y los Estados.

El reparto de competencias, columna vertebral del federalismo, resulta un problema muy complejo. Y lo es, por el hecho de que se van a operar facultades para la Unión Federal y para los Estados particulares, en un mismo espacio político: el territorio nacional. En este mismo espacio político coexisten los ordenamientos locales y un ordenamiento federal. Para que ésta competencia tenga éxito, es necesario

que el Constituyente racionalice las facultades que va a distribuir, en atención al desarrollo histórico, político, cultural y social de la comunidad nacional.

Si bien, el federalismo es un modelo de organización política y de técnica constitucional, tiene necesariamente que adaptarse a las más importantes condicionantes sociales.

### 2.1.3. ESTADOS COMPUESTOS

A contrario sensu de los Estados simples y centralistas, veremos en este apartado que existen Estados compuestos, con una distribución de competencias que tienen tanto uno como los otros.

#### 2.1.3.1. CONCEPTO E IMPORTANCIA

Si por el contrario, dice el Doctor Héctor González Uribe, “el ejercicio de la soberanía está repartido entre un Estado mayor y una serie de Estados menores que contribuyen a formarlo, tenemos entonces el Estado compuesto”<sup>34</sup>. Como muestra clara se encuentra el Estado Federal, al que aludiremos más adelante.

Semejante a la federación tenemos:

#### 2.1.3.2. LAS UNIONES REALES Y PERSONALES

En los Estados donde hay o prevaleció la monarquía, fueron frecuentes en Europa, antes de la primera guerra mundial.

González Uribe, continúa mencionando que; “Ambas formas de unión, dice Jellinek concuerdan en que, a causa de la identidad de la personalidad física del monarca, aparecen al propio tiempo en dos o más Estados con una completa separación jurídica de su distinta propiedad del soberano. Estas uniones están limitadas, por consiguiente a las monarquías. Cuando la unidad de la persona física del monarca no ha sido intencionalmente establecida por el Estado, sino que se trata de una coincidencia contingente, en

---

<sup>34</sup> González Uribe, Hector. Teoría Política. Editorial Porrúa S.A. México, 1972. Págs. 404 – 405.

sentido jurídico, existe una Unión Personal. Por el contrario, si la comunidad de personas ha sido jurídicamente querida, tiene el carácter de Unión Real.

Los casos típicos de Uniones Reales fueron la monarquía Austro Húngara. Había unión de las regiones de la corona de Hungría, con los reinos y regiones de Austria en la persona de la casa de Hasburgo, y la monarquía de Suecia y Noruega.

### 2.1.3.3. CONFEDERACION

Existen otras formas de unión entre Estados y son las llamadas Confederaciones de Estados.

Se unen Estados soberanos mediante un pacto, con el propósito de defenderse de las agresiones exteriores, para asegurar la paz y promover el bienestar en el interior. Supone una organización permanente y no disminuye la soberanía jurídica de los Estados miembros.

El poder de la confederación se ejerce tan sólo sobre los miembros, esto es, sobre los Estados miembros, esto es, sobre los órganos supremos del Estado. No tiene que ver con la vida y los derechos de los ciudadanos de los Estados confederados. En esto se diferencia básicamente la confederación del Estado Federal.

Dice Jorge Carpizo que; “en tanto la confederación es una asociación, de Estados soberanos, sometida a las normas del derecho internacional, en el Estado Federal sólo hay un Estado soberano (el pueblo y no varios pueblos soberanos), y todo su orden jurídico está encuadrado en la Constitución federal”.<sup>35</sup>

Ejemplos de Confederaciones:

- Confederación de los Estados Unidos de Norte América, desde la fecha de la declaración de independencia (1776) hasta la de la primera Constitución federal.

<sup>35</sup> Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 8ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. Págs. 231-232.

### 2.2.1.1. ABSOLUTA

El rey es el único titular de la soberanía, ejerciéndola en nombre propio, de manera amplia, como su nombre lo indica. (absoluta).

### 2.2.1.2. CONSTITUCIONAL

Resultados de las luchas populares para subordinar la acción del monarca a un orden jurídico determinado. La Constitución, norma de normas, la Constitución determina la transmisión del poder real. El Rey se somete a la Constitución y comparte el poder con otros órganos primarios del Estado.

PURAS. Se ejercen por sí mismas.

PARLAMENTARIAS. Hay un primer ministro.

CARACTERÍSTICAS:

Hereditarias, La sucesión se rige por la ley especial y electiva.

### 2.2.2. REPUBLICA

Forma de gobierno popular, cuyo titular o jefe del Ejecutivo no es hereditario, sino elegible por el pueblo o por sus representantes. Viene de Res- cosa; pública, lo que pertenece al Estado.

El jefe del Estado es designado por elección popular, que se renueva en 4, 6, o 7 años; se le denomina Presidente de la República y gobierna con un gabinete de Ministros.

REPUBLICA, la clasificamos en dos:

PRESIDENCIALISMO. El Presidente de la República tiene el goce y ejercicio de las atribuciones que la Constitución señala al Ejecutivo.

Es jefe de Estado y del Gobierno, encabeza la administración pública. Nombra a sus colaboradores (Ministros, Secretarios de Estado u otras denominaciones), gabinete.

PARLAMENTARISMO. El Presidente de la República es el jefe del Estado. No es jefe de Gobierno. Tiene el goce pero no el ejercicio de las atribuciones del ejecutivo. El Gobierno en manos del

Primer Ministro o Canciller emanado del partido que ganó las elecciones y responde de sus actos ante el parlamento.

#### 2.2.2.1. EN EL PENSAMIENTO DE BODIN

Bodino define a la República como el gobierno justo de muchas familias y de lo que les es común, con suprema autoridad.

#### 2.2.3. DEMOCRACIA

Etimológicamente significa DEMOS = Pueblo, KRATOS = Poder; el gobierno o poder del pueblo.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está consagrado...No solamente es una estructura jurídica y un régimen político, sino es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Andrés Serra Rojas señala con relación a este tema que: hasta hoy la democracia ha sido auténtica a la supuesta elección de los gobernantes por el voto eventual de las mayorías que forman el campo electoral. Es la forma de Gobierno en la que el pueblo es el origen, el sostén, y la justificación del poder público.

Bentham, pensaba en: Una sociedad que lucha por obtener el mayor bien para el mayor número.

Lincoln, afirmaba: El gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo.

#### 2.2.3.1. DEMOCRACIA COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL ESTADO MODERNO

Un Estado donde no participe el pueblo, se ahoga, se asfixia, muere. Por ello, es importante que la democracia, forme parte, como elemento, que sea un ingrediente del Estado, de ese todo.

La participación popular a través de las instituciones debe ser un elemento importante e indispensable del Estado moderno.

Dice el maestro Serra Rojas, que; “la participación del pueblo en las funciones públicas, constituye las instituciones democráticas, que por otra parte se establece para beneficio del propio pueblo”.<sup>37</sup>

Hablar de democracia es hablar de libertad y de justicia.

#### 2.2.4. MODALIDADES DE LA DEMOCRACIA

Siguiendo al Doctor Héctor González Uribe, respecto del tema que ocupa dice “El gran jurista y maestro francés Maurice Hauriou, tratando el tema de la democracia directa y de la democracia representativa, señala lo siguiente: “Hay una distinción cuyo alcance no conviene exagerar. En un sentido muy lato democracia directa, valdría tanto como democracia en la cual todas las medidas gubernamentales se decidieron por la Asamblea plenaria del pueblo, y democracia representativa sería, por el contrario, una democracia en la que las medidas gubernamentales se decidieran por representantes del pueblo”.<sup>38</sup>

En realidad esta distinción, planteada en términos tan radicales, carece de todo interés, porque no ha existido en los tiempos modernos, ni existe ahora, Estado alguno en que todas las medidas gubernamentales se decidieran por la Asamblea plenaria del pueblo. La distinción, si ha de ofrecer algún interés, ha de plantearse en relación con la ley y con el Poder Legislativo. Son entonces, democracias directas aquellas en que la Asamblea del pueblo vota directamente a las leyes con el congreso más o menos importantes de los magistrados, tal acontecía en las antiguas y democracias representativas, aquellas en que las leyes son mas bien obra de las asambleas representativas designadas por elección tal como acontece en las modernas.

Entre unas y otras hay un sistema intermedio que se conoce con el nombre de democracia semi-directas o semi-representativas, en que las leyes son elaboradas por asambleas representativas y después

<sup>37</sup> *Ibíd.* Pág. 577.

<sup>38</sup> González Uribe, Héctor. *Op. Cit.* Pág. 383.

## 2.2.5. DEMOCRACIA EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Ya expresamos una definición de la democracia, incluyendo la que estima nuestra carta magna en su artículo 3º.

La Constitución aduce que somos una República representativa democrática, afirmando que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Arts. 39 y 40.

En México no existe la democracia directa (pura), sino indirecta, es decir, a través de nuestros representantes, a quienes elegimos a través del voto. Son canalizadas nuestras inquietudes, nuestros reclamos, nuestras necesidades, lo que deseamos a través de nuestros representantes.

### 2.2.5.1. ELECCION COMO REQUISITO FUNDAMENTAL PARA LA DESIGNACION DE GOBERNANTES

Nuestros gobernantes son elegidos mediante el sufragio.

La elección es un ingrediente muy importante de la democracia.

Elección es acción y efecto de elegir. Nombramiento por sufragio o votación.

El artículo 35 constitucional dice que son prerrogativas de los ciudadanos: I. Votar, en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular.

Y son obligaciones de los ciudadanos de la República: Artículo 36 Fracción III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley; y IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los Estados.

### 2.2.5.2. MODALIDADES DE LA ELECCION Y SISTEMAS DE REPRESENTACION POLITICA

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, y como fin tienen el promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el

- En ningún caso la representación de un estado podrá ser menor de dos diputados de mayoría .

#### REPRESENTACION PROPORCIONAL (200)

- Sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

#### BASES

1. Un partido político acreditará que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales para que pueda registrar sus listas.
2. El partido político que alcance por lo menos el 2% del total de la votación para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados por representación proporcional.
3. Al partido político que cumpla con lo anterior, independiente de las constancias de mayoría relativa obtenidas por sus candidatos le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional correspondiente a cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas.
4. Ningún partido político podrá contar con mas de 300 diputados por ambos principios.
5. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputado por ambos principios que representen un porcentaje del total de la cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules, del total de la cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8 %; y
6. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido que se halle en los supuestos de las fracciones IV y V, se adjudicarán a los demás partidos con

derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos.

#### EL SENADO SE CONFORMARA:

Se integrará por 128 senadores, 2 elegidos bajo el principio de votación mayoritaria relativa y un asignado a la primera minoría.

Para tal efecto los partidos registrarán una lista con 2 fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido que por si mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad.

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

#### 2.2.6. FORMA DE GOBIERNO Y LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCION DE 1917

A lo largo de este capítulo hemos visto que la forma de gobierno que tenemos es republicana, representativa y democrática, poseemos un sistema pluripartidista, representado en el Congreso de la Unión, en algunos Congresos Estatales, en la Asamblea Legislativa, en los Ayuntamientos, y en la contienda electoral para la Presidencia de la República, también son varios los partidos los que juegan un papel muy importante dentro del escenario político electoral, que luchan por asumir el poder político y para gobernar para beneficio de todos los mexicanos. Lamentablemente en la realidad no había sido así, porque teníamos un sistema, que a pesar de que se había abierto al pluralismo político, en la práctica gobernaba en beneficio de unos cuantos, lejos de que se viva la democracia como un estilo de vida teníamos un régimen oligárquico.

Sobre el particular, en el año de 1997, se llevaron a cabo las elecciones para renovar el Congreso de la Unión, y el Gobierno del Distrito Federal, y sorprendentemente observamos que el Partido de la

Revolución Democrática, en el Distrito Federal triunfó contundentemente, en algunos Estados también la oposición ganó algunas diputaciones federales, senadurías y gubernaturas.

Y a partir de las elecciones del 2 de julio del dos mil, se da un cambio total en el sistema político mexicano, en donde la participación ciudadana decide libre y democráticamente votar por un partido político diferente al que estaba en el poder desde hace algunas décadas; confirmando con ello que el pueblo a través del sufragio se da el gobierno que quiere.

Tenemos una democracia indirecta, un sistema federal, representativo, y democrático, somos una República, y la soberanía recae en el pueblo, instituyéndose para su beneficio.

Para que nuestro sistema republicano funcione mejor, es menester que la Constitución y las leyes reformen lo relativo a las facultades del Ejecutivo Federal, que desaparezcan las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República, para que exista un verdadero y automático equilibrio, auténtico de las funciones Legislativas, Judiciales y Ejecutivas, por y para la libertad y la justicia.

## CAPITULO 3

### FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO

- 3.1. La institución del federalismo
- 3.2. Uniones de estados
  - 3.2.1. Confederación y federación
  - 3.2.2. Elementos característicos del sistema federal
- 3.3. Orígenes del federalismo estadounidense
- 3.4. El sistema federal en América Latina, Países Europeos y Países Miembros de la Comunidad Británica de Naciones
- 3.5. El federalismo en las constituciones de Apatzingán, 1824, 1836, 1843, 1857 y 1917
- 3.6. Desarrollo constitucional del federalismo en México
- 3.7. La difusión del federalismo como forma de Estado
- 3.8. Sistema federal mexicano
  - 3.8.1. La distribución constitucional de competencias, facultades concurrentes o coincidentes, expresas o explícitas, e implícitas
  - 3.8.2. Facultades concurrentes o coincidentes
  - 3.8.3. Facultades expresas o explícitas
  - 3.8.4. Facultades implícitas
  - 3.8.5. Tipos de facultades constitucionales
  - 3.8.6. Los distintos órdenes de gobierno y el ámbito de su competencia
    - 3.8.6.1. Existencia jurídica del Estado federal
    - 3.8.6.2. La distribución de competencias y los estados miembros
  - 3.8.7. La distribución de competencias en los sistemas estadounidenses y canadiense
  - 3.8.8. Las entidades federativas
  - 3.8.9. Intervención del gobierno federal en los estados
- 3.9. La garantía federal

## CAPITULO 3

### FEDERALISMO COMO FORMA DE GOBIERNO

#### 3.1. LA INSTITUCION DEL FEDERALISMO

En la opinión de algunos tratadistas el federalismo es la forma de Estado o técnica para organizar el poder público, por medio de la delimitación de competencias y concretamente a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma el país, pero otorgando autonomía dentro de los mismos.

También afirmamos que el federalismo como forma de Estado Mexicano, arranca desde la estructura establecida en la Constitución y el significado político que históricamente genera la idea federalista en la población. Para su estudio se requiere de las personas jurídicas que componen las tres entidades que integran el Estado Federal, su composición, la distribución competencial que marca la normatividad y las relaciones que guardan entre sí.

El Doctor Jorge Fernández Ruiz, alude que; "...el federalismo constituye la posición ecléctica entre las estructuras estatales conocidas, es la posición intermedia entre la federación en la cual se asocia, para fines económicos y de defensa, Estados separados, y absolutamente independientes y autónomos, y la posición opuesta, o sea el Estado unitario, centralista, en el cual desaparece la autonomía de las provincias que conforman un Estado. Federalismo, pues, es un proceso dialéctico, en el cual la tesis es el Estado central y la antítesis la constituye la confederación de estados y la síntesis la representa el Estado Federal constituido por varios estados cuya autonomía interna no se pierde.

Nuestro federalismo estructura orgánicamente a la nación en tres esferas: la federal, correspondiente a todo el país; la estatal, tocante a cada una de las entidades integrantes del Estado Federal mexicano, y la municipal, que constituye la división de cada un de los estados federados. Asimismo, nuestra estructura federal se apoya en un supremo poder dividido para su ejecución, según reza el artículo 49 constitucional, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Podríamos caracterizar al federalismo mexicano como republicano, democrático y representativo. Se compone de estados libres y soberanos en lo relativo a su régimen interior. Con un poder supremo para toda la Federación dividido para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con el Legislativo depositado en la institución denominada Congreso General dividida, a su vez en dos instituciones: la Cámara de Diputados y la de Senadores; un Ejecutivo depositado en la institución llamada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y un poder Judicial que se deposita en las instituciones de la Suprema Corte de Justicia en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de Justicia Federal.

La soberanía de los estados federados en su régimen interior ha producido largas discusiones doctrinales, pues la soberanía, se dice, es indivisible y el Estado Federal no la puede compartir por tanto con sus estados miembros; sin embargo, este problema doctrinal lo supera nuestra Constitución al disponer en su artículo 39; que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; así pues, nuestra estructura federal no entraña una división de soberanía, sino la traslación del poder que implica la descentralización política y administrativa mediante la esfera federal y estatal y su respectiva distribución de competencias. Nuestro federalismo establece la superioridad jurídico-política del Estado Federal Mexicano respecto de sus entidades integrantes; ordena la prelación de la federación sobre sus federados a quienes solamente concede las atribuciones que no reserva para sí; confiere una sola nacionalidad para todo el país; señala la supremacía de la Constitución Federal sobre las Constituciones Locales, y dicta la obligación de la federación de defender a sus entidades contra invasores extranjeras, ataques a la paz interna y a la forma republicana de gobierno<sup>39</sup>.

### 3.2. UNIONES DE ESTADO

Existen entidades que se unen, que establecen alianzas con diferentes propósitos.

---

<sup>39</sup> Fernández Ruiz, Jorge. El Estado Empresario. Editorial UNAM. México, 1982. Pág.92.

### 3.2.1. CONFEDERACION Y FEDERACION

Entre las diferencias consideramos las siguientes:

#### FEDERACION

1. Es una forma de Estado.
2. Surge una Constitución y no supone la supervivencia en su seno de Estados auténticamente libres y soberanos.
3. La federación supone el surgimiento de un gobierno distinto de las entidades federativas, que no estén subordinado a ellas, al contrario de lo que sucede en la confederación.
4. Existen por lo menos teóricamente dos, la nacionalidad federal y la de las entidades federativas.
5. Existe una distribución de las competencias, dentro del ámbito del gobierno federal puede emitir normas generales y ejecutar normas concretas en forma inmediata y sin previa autorización de los gobiernos de las entidades federativas.<sup>40</sup>

#### ESTRUCTURA POLITICA DE LA FEDERACION

##### LOS TRES PODERES DE LA FEDERACION

La Constitución de Querétaro, es nuestra Norma Suprema que nos rige, estableciendo una estructura, organizando debidamente a los diferentes órganos del gobierno, Podremos considerar a la división de poderes como una institución jurídico-política, que a través del desarrollo histórico del constitucionalismo mexicano permanece inmutable en cuanto a su esencia, a su substancia, pero dinámica y cambiante para adecuarse a las realidades imperantes de la época.

A la división de poderes se le ha llegado a considerar como la pieza clave de todo gobierno democrático, y la garantía indispensable de la libertad de los ciudadanos frente a toda posible arbitrariedad del poder público.

---

<sup>40</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. Pág. 593.

Para Schmitt y Carpizo, son decisiones fundamentales del orden jurídico mexicano en cuanto a principios rectores del mismo.

Todos sabemos que Montesquieu es el autor de la división de poderes, al establecer su teoría de pesos y contra - pesos, es decir, él auspiciaba que el poder detuviera al poder, por y para la libertad.

Normalmente han existido los tres mal llamados poderes, por que sabemos que el poder no se puede dividir, serían tres funciones o para su ejecución son tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Ahora bien, lejos de que haya división tajante entre ellos, existe una colaboración entre los mismos.

Todas nuestras constituciones han complementado la división de poderes, han considerado tres, salvo la de 1836 (centralista), que además de los ya conocidos, consideró el supremo poder conservador.

En el artículo 49 de la Constitución que nos rige, que considera a la división de poderes, inclusive el título tercero, capítulo primero se llama “De la División de Poderes”.

## DIVISION DE PODERES

Artículo 49, El supremo Poder de la Federación se divide para su ejecución en, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 133, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

## MARCO CONSTITUCIONAL DE LA DIVISION DE PODERES

Artículo 49 constitucional. El Supremo Poder de la Federación se divide en:

**PODER LEGISLATIVO ARTICULO 50 CONSTITUCIONAL:****CONGRESO DE LA UNION:**

Facultades del Congreso, artículo 73

Receso del Congreso, habrá una Comisión Permanente, artículo 78

**DIPUTADOS:**

300 diputados electos por votación mayoritaria

200 diputados electos por representación proporcional

Requisitos para ser diputado, artículo 55

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, artículo 74

Duran en el poder tres años, artículo 51

**SENADORES:**

128 Senadores, se renovarán cada seis años, artículo 56

Requisitos para ser senador, artículo 58

Facultades exclusivas del Senado, artículo 76

**PODER EJECUTIVO ARTICULO 80 CONSTITUCIONAL:****PRESIDENTE DE LA REPUBLICA:**

Requisitos para poder ser presidente, artículo 82

La elección del presidente será directa, en los términos de la ley electoral, artículo 81

El presidente ejercerá su cargo el 1º. diciembre y durará seis años, artículo 83

Las facultades y obligaciones del presidente, artículo 89

La administración pública federal será centralizada y paraestatal, artículo 90

La Suprema Corte de Justicia de la Nación: se compondrá de 11 ministros y funcionará en pleno o en salas, artículo 94

**PODER JUDICIAL ARTICULO 94 CONSTITUCIONAL:**

Tribunal Electoral: será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, artículo 99

Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, artículo 97

Consejo de la Judicatura Federal: la administración y vigilancia con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, artículo 100

Para ser electo ministro se la Suprema Corte de Justicia de la Nación, artículo 95

El Doctor Máximo N. Gámiz Parral, al referirse a los tres poderes de gobierno federal, señala que:

“La Nación mexicana, resultante de la fusión de los estados y el Distrito Federal, se encuentra encabezado por un gobierno federal que se integra por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo Federal tiene como función genérica la de aprobar las leyes que rigen en todo el territorio nacional y referentes a los temas y rubros que la Constitución General de la República establece como su ámbito de competencia.

El Poder Legislativo Federal, también denominado Congreso de la Unión, está integrado por dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Teóricamente los diputados representan a los pobladores del territorio nacional, razón por la cual cada uno de los diputados es el representante popular de un número similar a los demás, de habitantes mexicanos; y en cambio la Cámara de Senadores se integra por cuatro representantes de cada estado y cuatro del Distrito Federal, independientemente del número de pobladores de cada una de éstas entidades federativas...Para los efectos de resolver las controversias o problemas que se susciten con motivo de la aplicación o interpretación de la Constitución General y de las leyes federales, se ha conformado el Poder Judicial de la Federación.

Este poder está integrado por once ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por un Tribunal Electoral, por Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal. Este último es el que define el número y la división de las jurisdicciones de los

tribunales colegiados y los unitarios de circuito y en consecuencia su competencia territorial, así como de los juzgados de distrito.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su cargo quince años y jamás podrán volver a ser designados ministros para un nuevo periodo, salvo que hayan ocupado dicho cargo con el carácter de provisional o interino”<sup>41</sup>.

## CONFEDERACION

1. Pertenece al ámbito del derecho internacional.
2. Se origina en el pacto entre estados libres y soberanos, que permanecen como tales.
3. Supone la existencia de órganos confederales y temporales o permanentes, que atiendan las funciones que se les han encomendado pero siempre subordinados a los gobiernos de los Estados confederados.
4. No surge una nueva nacionalidad, además de la que tienen los nacionales de los Estados confederados.
5. Sus órganos no pueden expedir normas generales o ejecutar normas concretas que afecten a los nacionales de los Estados confederados, en forma inmediata sino que sólo pueden hacerlo a través y con el consentimiento de sus respectivos gobiernos.

### 3.2.2. ELEMENTOS CARACTERISTICOS DEL SISTEMA FEDERAL

En relación a este punto hacemos la observación que las características del sistema federal las desarrollamos en el capítulo 1, numeral 1.3.3.

---

<sup>41</sup> Gámiz Parral, Máximo N. Lo que todo mexicano debe saber sobre derecho. Editorial Noriega. México, 1995. Págs. 75 y 86.

### 3.3. ORIGENES DEL FEDERALISMO ESTADOUNIDENSE

Fue muy peculiar e importante la manera en que el federalismo en norteamérica se estableció. Siguiendo el estudio y análisis de federalismo en los Estados Unidos de América, el primer paso para avanzar hacia el federalismo como forma de organización política, fue la declaración de independencia (4 de julio de 1776), este hecho fue la continuación del ejemplo que dieron las colonias norteamericanas de promulgar una Constitución, y que permitió que cada una de ellas se formara en un Estado libre y soberano, principalmente ejerció una gran influencia la Declaración de Derechos de Virginia, inspirada en el pensamiento de John Locke. La Independencia Norteamericana del Reino Unido se originó por la inconformidad de los colonos a los cada vez mayores tributos instaurados por el gobierno del imperio británico. Si bien es cierto que la emancipación de las colonias sólo trastornó débilmente las estructuras económicas y sociales, en cambio obligó a elaborar una nueva organización política, inicialmente los Estados Unidos tuvieron una Constitución de carácter confederal, como lo demuestran los artículos de la confederación (1778-1781), que señalan al Congreso como el depositario de los poderes de la corona y el parlamento inglés y se componía de los embajadores de todos los estados.

Una característica particular entre el intento por establecer un sistema Federal, fue debido a que no existía Poder Ejecutivo ni Poder Judicial, además no se preveía ningún mecanismo para reglamentar el comercio entre los Estados, y debido a que no había recursos financieros propios, la autoridad nacional era tan débil que no tardó en producirse una grave crisis política, lo anterior propició la agitación de los reformistas, por lo cual, la mayoría de los estados enviaron delegados a la convención federativa (mayo a septiembre de 1787), que decidió la creación de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Así se elaboró una nueva Constitución, que los estados ratificaron entre 1787 y 1790 en asambleas populares, en las que se enfrentaron dos fracciones: los federalistas, es decir partidarios de la reforma; y los antifederalistas, quienes defendían los artículos de la federación. En julio de 1788, once estados habían dado su aprobación, y de esta forma, se instaura el federalismo por primera vez en la historia.

### 3.4. EL SISTEMA FEDERAL DE AMERICA LATINA, PAISES EUROPEOS Y PAISES MIEMBROS DE LA COMUNIDAD BRITANICA DE NACIONES

Las causas que originaron la implantación del federalismo como forma de Estado, con la mayoría de los países latinoamericanos, responden a casi las mismas circunstancias, sobre todo si se toma en cuenta el dominio de la monarquía española en esta región del mundo, durante los siglos XVI, XVII, XVIII, y los primeros años del siglo XIX, período de tiempo en que nuestro continente fue una economía que dependía de las dos posiciones dictadas por la corona española. Algunos sucesos externos como la Independencia Norteamericana (1776) y posteriormente la Revolución Francesa (1789) con todos sus precursores enciclopedistas y filósofos políticos, en particular Montesquieu y Rousseau ejercieron gran influencia en el pensamiento de los colonos de América. Pero no solamente los acontecimientos del exterior provocaron los movimientos de independencia en las colonias españolas, pues la misma metrópoli se encontraba desgastada internamente, debido a la invasión napoleónica a España, la abdicación del rey Fernando, acontecimiento que propició que los esfuerzos de la corona se enfocaran a llevar a cabo la lucha de defensa en contra del invasor. El germen de la Revolución Francesa y sus ideales: libertad, igualdad, fraternidad, empezaron a causar efectos en el pensamiento de los pobladores de la colonia, por lo cual, no es coincidencia el hecho de que en el nuevo mundo surja el ideal de independizarse de España durante los primeros años del siglo XIX. Por ello el federalismo se implantó en Venezuela, Argentina y México, durante el primer cuarto del siglo mencionado, a diferencia de Brasil, que asume dicha forma de organización política hasta el año de 1899, toda vez que al lograr la Independencia de Portugal (1822), el nuevo país vivió bajo los imperios de Pedro I y II.

Por otra parte, los dos países europeos (Suiza y Alemania), tienen algunas similitudes, la principal es que ambas naciones antes de organizarse políticamente en estados federalistas, tuvieron varios intentos por implantar el federalismo como forma de Estado. Por una parte la Confederación Suiza surge al disminuir el poderío del Sacro Imperio Romano Germánico, y en 1291 los cantones de Uri, Schwyz y Unterwald, establecieron un pacto perpetuo para la defensa mutua de los derechos y las libertades de cada

comunidad, para el año 1353 la Confederación estaba formada por 8 cantones (Lucerna, Zurich, Glaris, Zug y Berna, además de los tres cantones mencionados), en sus inicios eran sólo una aglomeración muy débil, pero al fortalecerse la unión, ésta fue acrecentándose gracias a sus victorias militares, prueba de lo anterior es que para 1513 eran trece los miembros de la Confederación. Los Tratados de Westfalia (1648) reconocieron la independencia total de los cantones con respecto al imperio germánico, así la Confederación se emancipó definitivamente. Sin embargo la Revolución Francesa tuvo importantes repercusiones en Suiza, provocando que la unión de los trece cantones se desintegrara con la entrada de las tropas francesas en 1798, pero una vez derrotadas las tropas napoleónicas quedó nuevamente reinstaurada la Confederación Suiza y el Congreso de Viena garantizó la neutralidad perpetua de Suiza. Para 1848 una nueva Constitución hizo de Suiza un verdadero Estado Federal, dotado de un gobierno central con sede en Berna, de esta forma el poder que pertenecía casi exclusivamente a los cantones, fue compartido entre estos y el Estado federal.

En Alemania, el primer intento por instaurar el sistema federal fue la Confederación del Rhin, creada por Napoleón en 1806 y formada por 16 principados alemanes. Posteriormente en 1815, el Congreso de Viena dio una nueva estructura a Alemania, en lugar del Sacro Imperio Romano Germánico fue establecida la Confederación Germánica (1815), de 39 estados autónomos, entre los que se contaban Austria y Prusia, cuya rivalidad caracterizó la historia de dicha confederación; otro ensayo fue la Confederación Alemana del Norte (1867-1870), organizada por Bismarck, que comprendía todos los estados situados al norte del Main (22 en total), éstos y los cuatro estados del sur dieron forma al nuevo Imperio Alemán, denominado "el Imperio de Bismarck" (1871-1890), el cual era de carácter federal, puesto que los estados mantenían sus dinastías y sus asambleas. La historia de Alemania del siglo XX es inseparable de la Primera y Segunda Guerras Mundiales (1914 y 1939 respectivamente), al finalizar esta última y con el reparto del mundo entre los países aliados, Alemania es dividida en dos grandes unidades políticas (1949): La República Federal Alemana o Alemania Occidental y la República Democrática Alemana o Alemania Oriental; ambas se unen en 1993 y dan forma a la República Federal de Alemania.

Finalmente, Canadá y Australia tienen la característica común de haber experimentado la rivalidad acérrima de los imperialismos inglés y francés para colonizarlas; siendo más tarde dominadas por la Corona Inglesa, debido a esto las Actas de Constitución (Canadá 1867 y Australia 1900), reflejan la influencia y similitud con la Constitución de la Gran Bretaña, principalmente en el sentido de que algunas atribuciones y facultades quedan concedidas a la Reina de Inglaterra, además en dichas actas se expresa claramente el deseo para unirse federalmente en una Comunidad, bajo el dominio de la Corona del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda.

En Canadá, la Carta de 1867 es conocida oficialmente como la "British North America Act", que es un estatuto promulgado por el Parlamento Británico siguiendo la teoría constitucional del Imperio de la Gran Bretaña. A pesar que de acuerdo a la constitución de la Confederación, el Canadá tenía facultad de auto gobernarse, se le consideraba todavía parte del Imperio Colonial Británico, por lo tanto, estaba legalmente subordinado al Parlamento Británico y a los poderes discrecionales del Primer Ministro y Gabinete Británicos. La Confederación Canadiense entró en vigor el 1º de julio de 1867 y a medida que avanzó la colonización por el oeste de Canadá se incorporaron a ella nuevas provincias. En años recientes, el Canadá busca los mecanismos jurídicos para realizar enmiendas a la Constitución sin que éstas sean revisadas y posteriormente promulgadas por el Parlamento Británico. En el caso de Australia, como se ha señalado fue un dominio inglés que tuvo la facultad de promulgar su propia Constitución. En 1891 se reúne por primera vez una Convención Federal que designa inmediatamente un comité encargado de redactar un proyecto de Constitución Federal; posteriormente es aceptada la federación mediante un segundo referéndum en el que participa el 43% del electorado (1899). Un año más tarde, Australia Occidental se une a la Federación, y para el 1º de enero de 1901 se proclama oficialmente la Commonwealth de Australia.

Cabe destacar que ambos países dejaron de pertenecer al Imperio Colonial Británico, a pesar de ello, en la actualidad forman parte de la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth).

Como se demuestra en los párrafos anteriores, el sistema federal (a través de la historia), ha sido adoptado por países disímiles, tanto en aspectos históricos, geográficos, políticos, económicos, sociales y culturales; cada uno de ellos se rige bajo un orden común que regula y legisla las competencias de la Federación y los Estados miembros en un conjunto de normas que por lo general, reciben el nombre de: Constitución. En este ordenamiento jurídico de carácter general, predomina en el territorio y la población de cada Estado miembro, que en conjunto conforma el territorio y la población del Estado Federal y aunque las entidades (estados o provincias) gozan de cierta autonomía y participan del poder, sólo pueden ejercerlo en aquellas materias que la Constitución (Ley Básica, Carta Magna, etc.) les atribuye. El Estado Federal representa un aumento en la distribución de las competencias, especialmente en aquellos casos en los cuales no sólo la ejecución y la legislación se encuentran repartidas entre una autoridad central y varias autoridades locales, sino cuando, además se confiere a los órganos legislativos de los Estados miembros, competencia para establecer una Constitución de carácter local, pero sin contravenir las disposiciones de la Carta Suprema. Hans Kelsen señala que el único medio para determinar si un Estado es o no federal, es el examen del contenido de su Constitución y no el nombre que arbitrariamente adopte cada país para definir su forma de Estado.

Para que un Estado participe tanto en la legislación central como en su ejecución, es necesario la instauración de un órgano legislativo (parlamento, congreso, etc.) que esté conformado por dos corporaciones: una cuyos integrantes sean electos (generalmente) por cierto número de habitantes, representando a la población (cámara de representantes, de diputados, etc.); y otra, constituida por individuos electos por la población de cada Estado miembro al que representarán en el Congreso, Parlamento, etc., según sea el caso específico de cada país, dicha institución recibe en la mayoría de los países federalistas el nombre de Senado, excepto en Suiza y Alemania donde se denominan, Consejo de los Estados y Bundesrat, respectivamente.

### 3.5. EL FEDERALISMO EN LAS CONSTITUCIONES DE APATZINGAN, 1824, 1836, 1843, 1857 Y 1917

#### ANTECEDENTES

Como lo hemos visto, los orígenes del federalismo datan de muchos años atrás, diversos son los conceptos que sobre el término se han vertido a lo largo de la historia, es importante establecer que Althusius y Montesquieu ya tenían la claridad y observación en las posibilidades de unir Estados y gobiernos, conservando su individualidad, que se podrían coordinar sin necesidad de fundirse. Lo mencionamos porque lo escuchamos cotidianamente y lo sabemos cuando se habla de federalismo, que el único origen se le atribuye a las trece colonias que convinieron en pactar la Constitución de los Estados Unidos de América. Indudablemente tienen el mérito de haberlo implementado y sobre todo, por la influencia que ejercieron en los Estados emergentes de ese tiempo, que desarrollaron esa forma de organización y gobierno.

En la obra de Iturbide Romero Vargas encontramos que los pueblos no sólo se regían por un derecho consuetudinario, sino que su organización de gobierno tenía el carácter federal, así también hace referencia al "Pacto de Izcoatl", porque en el se consolida una alianza federal en tres Estados: Tenochtitlán, Tetzcoco y Tlacopan.<sup>42</sup> Hace referencia a que mantienen su propia autonomía y autarquía, pero que actúan de común acuerdo y de conformidad al pacto celebrado, sobresaliendo que operaba entre ellos un marco definido de competencia y facultades.

"La federación de Anáhuac llamada "hueytlahtocayotl " (*amistad de grandes estados*), estaba constituida por treinta y ocho señoríos autónomos y autárquicos unidos bajo un régimen federal de la Confederación de Tenochtitlán, Tetzcoco y Tlacopan, no pudiendo los estados confederados celebrar pactos internacionales ni intervenir en los gobiernos de otros señoríos y tenían que contribuir con tributos,

---

<sup>42</sup> Romero Vargas, Iturbide. La Cámara de Senadores de la República. México, 1967. Pág. 10.

guerreros y trabajo para el sostenimiento del Estado, de acuerdo con el pacto que cada señorío tuviera con la confederación y no podían separarse de esta sin infringir el pacto y por ello sancionados.<sup>43</sup>

Por otro lado el autor Pedro Carrasco señala que ya en el siglo XV se había formado el Imperio Azteca, como producto de una alianza (*foedus*) y con antelación a él, otros reinos estuvieron en cierto tiempo aliados (*federados*): "Las principales unidades políticas establecidas fueron al principio Culhuacan... Atzacotzalco y Coatlinchan... Estos tres reinos estuvieron en cierto tiempo aliados."<sup>44</sup>

Asimismo dice: "Estos (los mexicanos) junto con los Tetzcoanos...formaron hacia 1428 la alianza que se llama Imperio Azteca".<sup>45</sup>

Reforzamos la idea de que nuestros antepasados poseían claras formas de organización de gobierno, que en nuestros días se aplican; mencionamos que Mauro Olmeda cita a Clavijero: "Toda la nación esta gobernada por un senado o colegio de los miembros más prominentes".<sup>46</sup>

Continúa narrando "...ni la constante ampliación de las conquistas militares, ni el establecimiento, en 1426, de la confederación azteca".<sup>47</sup> Al mencionar "confederación" da adelantos para pensar, al igual que otras manifestaciones al respecto, que florecían ya los cimientos de gobiernos basados en uniones o alianzas.

De acuerdo con el carácter dinámico del federalismo y con quienes buscan el secreto, el sistema federal que adoptó México tiene sus antecedentes tanto en los antiguos señoríos de forma cuasifederación Tenochtitlán Texcoco - Tlacopan o Tlaxcala- Cholula - Huejotzingo (*otros mencionan la confederación de Mayapan*), como de la inmensa influencia norteamericana, sin menospreciar que también las ideas de los llamados enciclopedistas como Rousseau, Montesquieu, Diderot, Buffon, Robertson y Voltaire; que además de influir en la independencia de nuestro país, también lo hicieron al emerger el Estado Mexicano con tintes federalistas.

<sup>43</sup> Ibid. Pág. 11.

<sup>44</sup> Colegio de México. Historia General de México I. Primera reimpresión. México, 1986. Pág. 175.

<sup>45</sup> Ibid. Pág. 177.

<sup>46</sup> Olmeda, Mauro. El Desarrollo de la Sociedad Mexicana. Tomo I. La Fase Prehispánica. México, 1966. Pág. 108.

<sup>47</sup> Ibid. Pág. 109.

No existe la desacreditación por parte de nuestros constitucionalistas impulsores del federalismo en nuestro país, como M. Ramos Arizpe, Ignacio Godoy, Francisco García, M. Crescencio Rejón, V.G. Fariás y Prisciliano Sánchez, entre otros, pues trataron de mejorarlo recogiendo experiencias y lo perfeccionaron de acuerdo a nuestra idiosincrasia y circunstancias, bajo ideas propias.

Si bien es cierto que debido a la dinámica social se necesita un cambio permanente, señalan algunos tratadistas del federalismo, los cuales coinciden en que conserva sus rasgos principales y que la adecuación histórica no ha modificado su esencia, de otra manera las circunstancias y necesidades no han provocado que pierda su origen natural.

A finales del siglo XVIII, el federalismo se suma a las dos formas de organización del Estado, es decir unitario y parlamentario; entre las razones, la que llama particularmente la atención es la de la alianza o pacto que llevan a cabo las 13 colonias, con el fin de defenderse al igual las familias y al igual las comunidades, frente a un adversario común, este argumento insertado en el pensamiento de los teóricos del federalismo fue llevado al Constituyente de Filadelfia, cuna del federalismo.

Esta reseña es con el propósito de escudriñar los antecedentes que permitieron la asimilación del federalismo a la idiosincrasia del México, que emergía y que actualmente hacen de él un Estado Federal.

Por otro lado al referirnos al origen del federalismo en México, existen desacuerdos sobre su autenticidad, para algunos teóricos es una copia de lo implementado por los colonizadores del norte, por lo que se le considera defectos en su origen al establecer que no surge con nuestra propia experiencia política y cultural, sino por imposición de un paradigma desconocido y contrario al centralismo mexicano; se señala que el federalismo se utilizó en el siglo XIX como estandarte político de las causas insurgentes, liberales y republicanas unidas con el rito masónico yorkino americano, contrario a las ideas: realistas, conservadoras y monárquicas hermanas del rito europeo escocés e identificado con el movimiento centralista.

## EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCION DE APATZINGAN

A finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, México vive un arraigado centralismo, un gobierno unitario que es la monarquía. Las ideas independentistas surgen cuando una Nueva España es gobernada por un Monarca, un Supremo Consejo de Indias, un Virrey, la Audiencia, Alcaldes mayores y Corregidores, todos bajo un solo mando y producto de la Oligarquía del poder. Las ideas surgidas y encendidas por la desigualdad económica y social, y también influidas por las causas del exterior para concretarse como Estado independiente, entre estas: la lucha de los colonizadores de Norteamérica por independizarse del Imperio Británico; Los ideales de la Revolución Francesa y los enciclopedistas, que refuerzan la idea de desligarse de la Corona Española. Entre otros factores señalamos la fuerza libertadora del siglo de las luces; el expansionismo napoleónico; que determinan la separación de México y surgimiento de un nuevo Estado Soberano.

Después del grito de Dolores, durante más de una década, la preocupación de los libertadores es constituir a la patria en un Estado soberano con un gobierno propio, construyen en el tiempo lo que más tarde sería el cambio del Virreinato de Nueva España por el Estado Federal.

En su desarrollo cronológico, señalamos el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán (*Congreso de Chilpancingo*), el 22 de octubre de 1814, en la cual se habla de independencia, soberanía y división de poderes; pero omite mencionar el federalismo, aunque en algunos artículos se deja sentir, se observan esbozos de los mencionados términos, pues el artículo 42 se refiere a las provincias ( *futuros Estados*) que forman alianza para integrar un solo Estado (sin mencionarlo), así también el 43 reza: "Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni mucho menos enajenarse en todo o en parte", lo que lleva inmerso el pacto de mantenerse unidos, que dentro de su propia independencia aceptan una sola soberanía: la del conjunto de las provincias.

Loable aportación del "Siervo de la Nación" Don José María Morelos y Pavón, convocante al Congreso de Chilpancingo en los "Sentimientos de la Nación", así como los precursores del sustento político jurídico que constituyó al Estado Mexicano, y el reconocimiento a los que lograron esta

normatividad constitucional; entre otros: José Manuel Herrera, José María Cos, José Sixto Verduzco, Remigio de Yarza y Andrés Quintana Roo.

#### EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCION DE 1824

El texto del artículo 5º. Del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, se refiere al nacimiento del nuevo Estado con carácter de federación, señala el Decreto del 31 de enero de ese año, que es el soberano Congreso Constituyente Mexicano quien lo expide; cabe mencionar a ilustres liberales en su elaboración, sobresaliendo: M. Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas, José de Jesús Huerta, Lorenzo de Zavala, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencia Rejón, entre otros, los conocedores en ese momento; pues algunos habían vivido las experiencias de las Cortes de Cádiz con un sostenido liberalismo y profundo carácter republicano.

Entre 1814 y 1821 los próceres del movimiento de independencia discutían la connotación del futuro gobierno, no es raro que al aproximarse el 1º y 2º Congresos Constituyentes analizaron formas que se concretarían en el artículo 4º de la Constitución de 1824. Entre el primer grupo participante respecto a la discusión del futuro gobierno, sobresalen M.R. Arizpe, Lorenzo de Zavala, J. de Dios Cañedo, V.G. Farías, Juan Cayetano Portugal, M.C. Rejón y Prisciliano Sánchez, y había otro grupo que apoyaba a Fray Servando Teresa de Mier, constituido por José Espinosa de los Monteros, Carlos María de Bustamante y José María Becerra.

La ideología de Teresa de Mier, que no es conservadora ya que su posición manifiesta de hecho en darle al Estado un sentido Centralista, por eso su frase célebre es considerada como un error: "En los Estados Unidos, la Federación sirvió para unir lo desunido, en tanto entre nosotros servirá para desunir lo unido". Pero ello no borra, ni mucho claudica, las significadas batallas político - jurídicas que libró a favor de la independencia de la Nueva España.

La firmeza liberal de los primeros, impusieron en el seno del Congreso el criterio, la aceptación y luego creación de una organización jurídico política: El Estado Federal Mexicano; la aprobación del

artículo 4o. De la Constitución de 1824, sintetiza así las batallas y el deseo de los pioneros: "La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal (artículo 4º. De la Constitución del 4 de octubre de 1824).

#### EL CENTRALISMO EN LAS CONSTITUCIONES DE 1836 Y 1843

Pasada la lucha armada por la independencia y la guerra política ideológica, previas a la integración del nuevo gobierno, se pensó en la paz y prosperidad, que si bien se dio, también se presentaron periodos de agitación; entre lo destacado fue, el nulo respeto a la prescripción del artículo 166 de la recién nacida Constitución de 1824, que prohibía toda iniciativa de reforma y que si se presentaban, deberían atenderse hasta el año de 1830.

Se presentan las discrepancias entre federalistas y centralistas (*supuestamente negociadas*), estos choques entre los grupos hacían casi ingobernable la República, si agregamos que en el Estado naciente no se dio la experiencia y dirección en sus gobernantes ni la colaboración; esto ocasionó la falta de condiciones administrativas necesarias para orientar el quehacer político; todo esto provocó el caos y se le achacó al sistema de gobierno todos los fracasos, se señalaba ya el término del Federalismo y el reforzamiento del Centralismo.

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta el 15 de diciembre de 1835, y en su numeral 171 destaca la prohibición: "Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establece la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno...", contenido que no fue respetado.

El día 15 de diciembre se expiden las "Bases Constitucionales", señalando en su artículo 3º. "El sistema gubernativo de la Nación es Republicana, Representativa Popular...", se había suprimido "Federal".

De las "Bases Constitucionales" se desprendieron las llamadas "7 Leyes" que el día 29 de diciembre de 1835, se convirtieron en la Nueva Constitución Mexicana de 1836, de corte centralista, en la

que subsiste la Cámara de Senadores, aunque su esencia Federalista la deja de lado para convertirse en figura decorativa y refugio aristocrático de ese tiempo.

En este documento se aprecia la sexta ley que establecía el Centralismo, al fraccionar la República en departamentos, distritos y partidos; había terminado la República federal, constituyendo ello un triunfo del conservadurismo y de quienes militaban en ese partido, se aprovechan de los privilegios y desprecian la libertad.

Debemos apuntar que en el año de 1843 se reorganizan los federalistas, si bien es cierto que retrocedieron en 1836, hoy aparecían luchando contra el gobierno y la Constitución centralista; por desgracia se dan las amenazas de la guerra contra Texas, y el General Santa Anna dispone del mando, lo que fortalece la tendencia centralista, no obstante el fortalecido empuje de los liberales y una creciente corriente en retornar a la Constitución de 1824.

En este momento político administrativo se originan las “Bases de Organización Política de la República Mexicana”, que sería la nueva Constitución de 1843. Esto no cambia en nada la situación emanada por la de 1836 y el federalismo continúa marginado por el Centralismo.

Si bien sabemos que los principales debates fueron sobre la libertad de cultos, la idea federalista había sido aceptada y al tratar el tema atañadero al sistema federal como forma de gobierno, su aprobación se logró por la casi totalidad de los congresistas. Se lograba el restablecimiento de la Constitución de 1824, que de alguna manera ya en el acta de Reformas de 1824 se había hecho. Entre los principales integrantes de la comisión de la Constitución sobresalen: Ponciano Arriaga, León Guzmán, Melchor Ocampo, Escudero Echanove y Romero Díaz, entre otros.

## EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCION DE 1857

Antes de este año y debido a la inestabilidad interna, se da el “Plan de la Ciudadela”, en donde se manifiesta la forma de integrar un nuevo Congreso, representantes nombrados según la Constitución, de 1824, y el 22 de agosto se expide un Decreto prescribiendo "... mientras se publica la nueva Constitución

regirá la de 1824", por lo cual al suprimir los departamentos, que se cambian por Estados, se vuelve al federalismo.

Con el "Plan de Ayutla" de Don Juan Alvarez, proclamado el 1o. De mayo de 1854, se busca quitar del poder a Santa Ana; la definición de soberanía y el federalismo; antecedente indudable en la Constitución de 1857.

A raíz de esto, la idea federalista había mejorado su aceptación, las discusiones se centraron en las cuestiones religiosas y una manifestación de ello es que al tratar sobre el sistema federal como forma de gobierno, su aprobación se dio por casi la totalidad de los congresistas, recordamos que el antecedente inmediato era una lucha abierta por retornar a la vigencia de la Constitución de 1824; así como en las reformas, ya el pronunciamiento era nítido a favor del federalismo, habiendo sido jurada el Acta de reformas que restablecía la Constitución de 1824, eliminaba a los departamentos y creaba nuevamente los Estados.

En la Constitución de 1857 se estableció la división de gobierno en 3 poderes, de acuerdo a la tesis de Montesquieu, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y por razones históricas, como fueron la aristocratización del Senado, además de integrarse de militares y obispos, fue eliminada dicha institución de la nueva Carta Magna, restableciéndose en 1875.

Como podemos observar, *el artículo 40* de la Constitución de 1857 quedó en los términos siguientes: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal".

## EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCION DE 1917

Cabe mencionar que la Comisión presentó el mismo dictamen respecto al régimen federal, plasmado en su *artículo 40*, que es el mismo texto y el mismo numeral que la Constitución de 1857; en el Constituyente de 57 se discutió sobre religión y soberanía, en 1917 los temas sociales fueron importantes: como el derecho al trabajo, la tenencia de la tierra y la educación. Cuando este dictamen es sometido a

discusión se pide que se incluya en el señalado *artículo 40*, lo relativo al Municipio Libre, respondiendo la Comisión que ya está considerado en el *artículo 115* de la Carta Magna.

Por lo anterior y por su relevancia transcribimos textualmente el dictamen de la Comisión.

#### CIUDADANOS DIPUTADOS

"El *artículo 40* del proyecto, exactamente igual al de igual número de la Constitución, consagra el principio federalista tan íntimamente ligado con las glorias del partido liberal. La idea federalista era la bandera de los avanzados, como la centralista, la de los retrógrados, y su establecimiento entre nosotros, ha sido el resultado de una evolución política e histórica que se hizo indiscutible después de la Guerra de Reforma."

"Sin pretender consignar los argumentos en pro y en contra, cambiados entre los partidarios de uno y otro régimen, solamente haremos de aquel que por tener más apariencias de serenidad, es sostenido aún en la fecha por personas de cierta ilustración. Dicen estas, que el federalismo entre nosotros es una institución que por ser imitada del régimen político de los Estados Unidos de Norteamérica, es artificial; que como antecedente histórico, la colonia de Nueva España formaba un régimen central sin la Constitución de 1824"<sup>48</sup>.

Por su parte Rabasa en su obra "La Constitución y la Dictadura", página 103; señala que tal razón "supone que la federación, como régimen, no tiene más que un origen, lo que es evidentemente falso. El sistema federal, lo mismo que el Gobierno hereditario, o el régimen de las democracias, puede tener orígenes históricos muy diversos, y la razón de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido. Si así fuere, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen, cuando precisamente tenemos el notable fenómeno que podríamos llamar de sociología

---

<sup>48</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I. Edición de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Pág. 672.

experimental, de que todas las colonias hispanoamericanas adoptaron el sistema republicano al independizarse, y que todos los ensayos de monarquía en América, han concluido con fracasos".

"El ilustre presidente de la Comisión de Constitución de 1857, el señor Arriaga, en la exposición del proyecto respectivo, después de consignar la inconveniencia del federalismo y del centralismo, defendió victoriosamente y para siempre al primero, declarándose por el régimen de libertad. Y ahora la ciencia política señala como un ideal para el Estado, la fórmula "Centralización política y descentralización administrativa", adoptando el régimen federal nos ponemos en condiciones de realizarlo reasegurando a los Estados el "selfgovernment", esto es, su gobierno y su vida propios".

Por lo expuesto, la Comisión quedó integrada por Paulino Machorro Valdés, Heriberto Jara, Agustín Garza, Arturo Méndez e Hilario Medina, y el Honorable Congreso Constituyente, aprobó el artículo 40 del proyecto en los siguientes términos:

*"Artículo 40.* Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Se han desarrollado sistemas de gobierno tanto unitarios como parlamentarios; pero se observa que el federalismo ha sido lo viable y lo mejor para consolidar gobiernos y pueblos con un fin común: convivencia pacífica con desarrollo y prosperidad. No se puede precisar el futuro del federalismo por su propia dinámica, pero retomemos las palabras del Maestro Felipe Tena Ramírez: "México es un país de antecedentes unitarios, se esfuerza por descentralizar, y en su propósito topa, como es natural, con su pasado, que lo refrena en su marcha. A su vez Estados Unidos trata de introducir unidad en su variedad histórica, para la cual encuentra también, en sentido contrario al nuestro, la resistencia de su pasado. Nadie puede predecir el destino final del sistema federativo, pero acaso algún día concurren al mismo punto, la decisión descentralizadora de México y la tendencia centralizadora de Norteamérica."<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág.203.

Concluyendo, la aplicación formal del federalismo al nacer el Estado Mexicano en 1824, provino principalmente de las teorías prevaletientes en la época, influye la francesa y norteamericana, también lo es que este sistema de alianzas tienen orígenes importantes en la organización política de los pueblos del periodo prehispánico y que de manera conjunta han generado el actual sistema federal mexicano.

Los movimientos libertarios del pueblo mexicano para lograr su independencia e insertar el federalismo. Desde su génesis en 1824, la lucha es fuerte, debido a que se trataba de crear un Estado con vida propia y sólida, eran casi indestructibles los nexos que lo ligaban a un reino centralista por excelencia; como lo era la Corona Española; intereses contrapuestos entre los que perdían el poder y los que anhelaban una sociedad justa, se veía imposible una conciliación que permitiera la unidad y esta el progreso, sólo la audacia de destacados mexicanos hicieron posible la constitución de una nueva República, la mexicana, con un sistema de gobierno federal.

Ahora bien, surgido el federalismo en 1824 y consolidado en 1857, y apoyado totalmente por la búsqueda de la libertad de los mexicanos, es adoptado por el ilustre Constituyente de 1917. Pasada la 1ª. y 2ª. Guerras Mundiales, al emerger nuevos Estados han decidido aplicar este sistema que por sus aportaciones tiende a prevalecer sobre los unitarios.

### 3.6. DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO EN MEXICO

La formación del Estado Mexicano en su estructura Constitucional tiene su base y origen en el deseo de su pueblo por cambiar el sistema de producción, la organización social, judicial y administrativa, de tres siglos de Virreinato.

A partir de entonces y durante 185 años, en México se ha dado una estructura organizativa proyectada en el campo jurídico a través de 15 instrumentos Constitucionales, que reflejan el deseo de la sociedad por vivir dentro de un régimen de derecho que norme la convivencia diaria de la nación, inserta en un marco legal que impulse y logre su desarrollo integral.

En ese lapso de tiempo y sin cejar en su lucha para consolidar la estructura constitucional actual, el país ha enfrentado:

#### DURANTE 185 AÑOS

- ❑ 11 años por obtener la independencia política.
- ❑ 35 años para consolidar las instituciones republicanas ( una intervención extranjera 1847).
- ❑ 3 años de Guerra Civil por hacer respetar la Constitución de 1857.
- ❑ 4 años contra la intervención militar francesa (1862).
- ❑ 34 años de Dictadura de Santa Anna.
- ❑ 33 años de Dictadura de Díaz.
- ❑ 2 intervenciones Norteamericanas (1914, 1916).
- ❑ 11 años de revolución social.

#### EN ESE MISMO LAPSO DE TIEMPO HEMOS SIDO GOBERNADOS POR:

- ❑ Una Regencia de Arzobispos y Generales.
- ❑ Una Junta Provisional.
- ❑ Dos imperios (Iturbide y Maximiliano).
- ❑ Una llamado Supremo Poder Conservador.
- ❑ 61 Presidentes de la República.

#### LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA VIDA INDEPENDIENTE DE MEXICO HAN SIDO<sup>50</sup>:

- ❑ Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón (agosto del 1812).
- ❑ Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional (Chilpancingo 14 de septiembre de 1813).

---

<sup>50</sup> Lombardo Toledano, Vicente. Las Tesis Fundamentales de las Constituciones en México. Editorial Combatiente. México, 1968. Págs. 30-31.

- ❑ Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Apatzingán 22 de octubre de 1814).
- ❑ Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (18 de diciembre de 1822).
- ❑ Pacto Federal de Anáhuac (julio de 1823).
- ❑ Acta Constitucional de la Nación (31 de enero de 1824).
- ❑ Constitución de 1824. Instauración del Federalismo.
- ❑ Constitución Centralista de las Siete Leyes (1836). Supresión del Federalismo.
- ❑ Las Bases Orgánicas de 1843. Restauración del Federalismo (12 de junio de 1843).
- ❑ El Acta de Reformas de 1847, que invocó el texto original de 1824.
- ❑ Las Bases para la Administración de la República (abril de 1853).
- ❑ El Plan de Ayutla que sirvió como norma de gobierno en tanto se expedía la nueva Constitución (octubre de 1855 a 30 de noviembre de 1857).
- ❑ Constitución de 1857. Consolidación del Federalismo.
- ❑ Las Leyes de Reforma.
- ❑ La Constitución de 1917.

## FEDERALISMO

Estudiosos del constitucionalismo mexicano han expresado diversas consideraciones sobre el origen del federalismo adoptado como sistema de gobierno en 1824, los más, sostienen que se encuentra influenciado por la forma de gobierno instaurada por los Estados Unidos de América en 1788, aunque otros, por su parte asientan diversas hipótesis; en lo particular desarrollamos el planteamiento de:

IGNACIO BURGOA ORIHUELA. "...no se puede inferir que el régimen federal en nuestro país obedeció a una ficción político jurídica, fruto de la imitación servil y extralógica del sistema norteamericano..."<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 3ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979. Pág. 397.

JORGE CARPIZO MC GREGOR. "... el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desunido y que en los últimos años de la colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano..."<sup>52</sup>

J.TRINIDAD LANZ CARDENAS. "tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización de los estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución Norteamericana".<sup>53</sup>

ANTONIO MARTINEZ BAEZ. "...no es exacto que nuestra Constitución de 24 haya sido una copia servil de la Constitución de los Estados Unidos, influyó más la Constitución de Cádiz del 18 de marzo de 1812, y ciertas fórmulas programáticas que se tomaron de la Constitución Francesa".<sup>54</sup>

ALFONSO NORIEGA. "... México independiente volvió los ojos a los Estados Unidos y se inspiró totalmente en su Constitución para redactar la Constitución de 24, creando una República Federal..."<sup>55</sup>

JESUS REYES HEROLES. "(En México)...inicialmente concurre la idea federal europea, particularmente Montesquieu y el esquema jurídico norteamericano, o sea, el texto constitucional..."<sup>56</sup>

JORGE SAYEG HELU. "No se trata de copiar el sistema federal estadounidense, que estaba ya probando sus magníficos resultados; sino que aprovechando estos fue recogido por nuestro país para satisfacer sus propias necesidades..."<sup>57</sup>

<sup>52</sup> Carpizo Mc Gregor, Jorge. Estudios Constitucionales. 2ª. Edición. Editorial UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1983. Pág. 88.

<sup>53</sup> Lanz Cárdenas, J. Trinidad. El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal. Editorial Universidad Autónoma del Sudeste. México, 1982. Pág. 17.

<sup>54</sup> Martínez Baez, Antonio. Compilación Dinámica del Derecho Mexicano. Editado por la Procuraduría General de la República. México, 1972. Pág. 298.

<sup>55</sup> *Ibíd.* Pág.275.

<sup>56</sup> Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano III, La Integración de las Ideas. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1974. Pág. 388.

<sup>57</sup> Sayeg Helu, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano, La Integración Constitucional de México. Editorial Cultura y Ciencia Política. México, 1972. Pág. 226.

ANDRES SERRA ROJAS. "...pero el documento que había que ejercer una notable influencia en nuestros luchadores, principalmente en el grupo federalista y liberal fue la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica."<sup>58</sup>

FELIPE TENA RAMIREZ. "el sistema federal ha llegado a ser... Una mera técnica constitucional cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con la del país que lo hace suyo".<sup>59</sup>

Consideraciones a todas luces que nos hacen presumir que la influencia federalista norteamericana y la claridad doctrinaria del derecho constitucional francés, expresado en su Constitución de 1793, nos dieron un instrumento jurídico, en concepto de Maurice Hariou, pleno de "reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, considerada desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta"<sup>60</sup>, reglas que el pueblo mexicano aceptó como camino propio al dejar la tutela colonialista.

Instrumento rígido según definición del tratadista Bryce,<sup>61</sup> que acatando la determinación de las clases sociales emergentes en el proceso evolutivo constitucional, fue delineado un federalismo flexible que pasa de un congreso convocante a otro constituyente, sentando de manera ontológica los anales del federalismo mexicano.

Varios autores expresan que historicamente, después de electo el primer congreso convocante de vida efímera (24 a 30 de octubre de 1822, el "Plan de Casamata" sienta la base del federalismo al manifestarse un incipiente espíritu de autonomía. Describimos el pensamiento de dos ilustres al respecto:

<sup>58</sup> Serra Rojas, Andrés. Dinámica del Derecho Mexicano. Editorial PGR. México, 1972. Pág. 85.

<sup>59</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 108.

<sup>60</sup> Hauriou, Maurice. Principios de Derecho Político Constitucional. Editorial Reus. Madrid 1927.

<sup>61</sup> Bryce, James. Constituciones Flexibles y Rígidas. Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1952.

## “PLAN DE CASAMATA” (FEBRERO DE 1823) REINSTALACION DEL CONGRESO DISUELTO POR ITURBIDE

IGNACIO BURGOA ORIHUELA, sostiene: “Que este plan dio oportunidad para que se desarrollara el régimen federalista”<sup>62</sup> toda vez que las provincias de Oaxaca, Puebla, Nueva Galicia, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas, Michoacán y Yucatán, al conocerle, se adhirieron a él por conducto de sus diputaciones, las que deliberaron acerca de la conveniencia de su adopción, lo que revela la conciencia que tenían las provincias de su propia autonomía, supuesto político e ideológico de todo régimen federal.

NATTIE LEE BENSON, afirma: “Con la adopción del Plan de Casamata, en menos de seis semanas, por parte de todas las circunscripciones territoriales provinciales, México quedó dividido en provincias o estados independientes. Al tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales, y se declaraba así misma independiente del aún existente gobierno de Iturbide”<sup>63</sup>. Concepto que formula el reconocimiento tácito de la autonomía.

Reinstalado el Congreso, decretada la nulidad de todos los actos del Imperio de Iturbide, así como del Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, asumió el Ejecutivo triunvirato.

Este primer Congreso, declarado así mismo convocante, es propiamente quien de manera formal se pronuncia por la adopción de un sistema federal como forma de gobierno, acto histórico al que se califica como el de “Voto a favor del federalismo del Primer Congreso Constituyente”.

## VOTO A FAVOR DEL PRIMER CONGRESO CONSTITUYENTE (CONVOCANTE)

En la sesión extraordinaria de la noche del 12 de julio de 1823, se acordó que el congreso votaba “Por el sistema de la República Federada y no lo declaraba en virtud de haber decretado se firme convocatoria para nuevo congreso que constituya a la Nación”.

<sup>62</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 395.

<sup>63</sup> Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México, 1990. Pág. 106.

### EL PACTO FEDERAL DE ANAHUAC (PUBLICADO EN 1823, POR PRISCILIANO SANCHEZ)

- a) Constituye un documento que da una visión clara del pensamiento de los legisladores, que con un ideal federalista dieron origen al crisol en el que se forjó el naciente sistema político mexicano, desvirtuando las afirmaciones que la historia registra de Zavala y Lucas Alamán, entre otros.
- b) Se ha dicho de él, que pocas publicaciones son tan claras en cuanto a la idea federal y a la competencia de los tres poderes que se proponen como sistema de gobierno.
- c) Por lo tanto constituye un documento de consulta para comprender la idea federalista que campeaba entre los diputados al congreso convocante.

El 30 de octubre de 1823 se llevaron a cabo las juntas preparatorias del Segundo Congreso, del que algunos autores dicen que el hecho de que el primero se haya autodeterminado convocante, éste se declarase constituyente, mismo que se instaló el 7 de noviembre de ese año.

### EN EL SEGUNDO CONGRESO CONSTITUYENTE

Aparecieron dos tendencias, federalistas y centralistas, producto de los debates acalorados entre éstas, se llegó al Acta Constitutiva de la Federación.

El principal redactor de este documento fue Don Miguel Ramos Arizpe, no sin el concurso de diputados preclaros como Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farías y otros.

El Acta Constitutiva de la Federación resulta, a la luz de los estudiosos, no sólo una plataforma política que orientara los trabajos del Congreso en busca de un sistema de gobierno, sino una verdadera declaración de principios que debía ser promulgada, y acto seguido, protestada por todos los funcionarios y habitantes de la República.

### ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION (31 DE ENERO DE 1824)

- 1.- Consta de 36 artículos.
- 2.- Establece el Sistema Republicano y Federal en México, (art. 5°).

- 3.- Las antiguas provincias de la Nueva España, fueron declaradas estados independientes, libres y soberanos, (art. 6).
- 4.- Las labores del Congreso Constituyente deberían ajustarse a los términos de un pacto federal.
- 5.- El Poder Ejecutivo siguió siendo tripartita.
- 6.- El Sistema Bicameral no fue definido, quedó pendiente la instauración del Senado.
- 7.- La División Territorial quedó reservada a la elaboración de la Constitución definitiva.
- 8.- Es el primer documento jurídico al respecto, expedido con todas las formalidades.

#### CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

I.- Se presentó el proyecto el 1º. De abril de 1824, aprobándose el 3 de octubre del mismo año, tomando el nombre de “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”.

II.- Comprende siete títulos, a saber:

- 1.- De la nación mexicana, su territorio y religión.
- 2.- De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes y división de su Poder Supremo.
- 3.- Del Poder Legislativo.
- 4.- Del Poder Supremo Poder Ejecutivo de la Federación.
- 5.- Del Poder Judicial de la Federación.
- 6.- De los Estados de la Federación.
- 7.- De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y acta constitutiva.

#### CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

Tuvo una vigencia de 11 años 1824- 1835.

El art. 4º. Establece: la nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal.

En ella se estableció que sólo podía ser reformada hasta el año de 1830.

El artículo 49 fracción. III, expresa que: las leyes y decretos que emanen del Congreso General tendrán por objeto: mantener la independencia de los estados entre si en lo respectivo a su gobierno interior, según el acta constitutiva y esta Constitución.

En esta Constitución el retorno del sistema federal es muy claro, ya que las facultades de los estados eran mucho mayores, sin restricciones en su régimen interno. Asimismo, las legislaturas eran el factor determinante en la elección del ejecutivo.

El artículo 157, señala que el gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio, en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con lo cual se asentó un golpe al centralismo colonial.

El artículo 171, establecía: "...Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva, que establecen la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta..."

Entre otros, figuraron como constituyentes, legisladores preclaros del talle de: Miguel Ramos Arizpe, Carlos María Bustamante, Ignacio López Rayón, Fray Servando Teresa de Mier, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farías, Lorenzo de Zavala, José María de Izazaga, haciendo un total de 97 diputados, quienes promulgaron este importante instrumento constitucional.

## SUPRESION DEL FEDERALISMO

La lucha entre liberales y conservadores llevó, en 1835 a que se diera un giro al marco legal federalista en el que se desenvolvía la nación.

La denominación de esta nueva etapa constitucional fue la de "Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente, el 15 de septiembre de 1835" y que aprobándose al siguiente año, también conocidas como:

## LAS SIETE LEYES

□ PRIMERA: Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.

- SEGUNDA: Organización de un Supremo Poder Conservador.
- TERCERA: Del Poder Legislativo de sus miembros y de cuando se dice relación a la formación de las leyes.
- CUARTA: Organización del Supremo Poder Ejecutivo.
- QUINTA: Del Poder Judicial.
- SEXTA: División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos.
- SEPTIMA: Variaciones de las leyes constitucionales.

La historia ha consignado esta era al oscurantismo y excesos de voluntad de un sólo hombre, en palabras del politólogo Jesús Reyes Heróles, como la etapa de “la sociedad fluctuante”, porque, ciertamente a la luz del análisis histórico de nuestros días, fue una etapa de reacomodo de la clase dirigente y privilegiada, que se veía debilitada por el federalismo practicante de una sociedad ávida de libertad y de autonomía en su destino. Más aún, el juicio lúcido de Ignacio M. Altamirano, extraordinario pensador de la época, de manera contundente califica en el siguiente concepto, el factor determinante que influyó en la extinción transitoria de nuestra vida constitucional, citó: “Por fin, las castas privilegiadas de México habían llegado a constituir algo que llenase sus aspiraciones, y que, sin realizar su ideal definitivo, era al menos lo que bastaba para ir matando en el pueblo, los principios de libertad que habían germinado en el periodo anterior”.

#### LAS BASES ORGANICAS DE 1843 Y LA RESTAURACION DEL FEDERALISMO

El llamado “Plan de Tacubaya” da término a la Constitución de 1836 y convoca a un Constituyente más; electos los diputados al mismo con mayoría liberal, es disuelta la Cámara por decreto. El Ejecutivo designa una Junta Nacional Legislativa que:

- Elabora la Carta Constitucional Centralista, conocida como las “Bases Orgánicas”.
- La constituyen 80 miembros designados por el Poder Ejecutivo (Nicolás Bravo).

- La Junta Nacional Legislativa da origen a un legislativo aristocrático, sobre todo por lo que se refiere a la Cámara de Senadores.
- Los diputados en menor grado, aún cuando requerían de contar con una renta alta para ser designados.
- Los electores tenían restricciones (elección indirecta) y los gobernadores de los departamentos son designados por el Presidente de la República.

#### LAS BASES ORGANICAS:

- I. De la Nación Mexicana, su territorio, forma de gobierno y religión.
- II. De los habitantes de la República.
- III. De los mexicanos, ciudadanos mexicanos y derechos y obligaciones de unos y otros.
- IV. Poder Legislativo.
- V. Poder Ejecutivo.
- VI. Del Poder Judicial.
- VII. Gobierno de los Departamentos.
- VIII. Poder Electoral.
- IX. Disposiciones generales sobre administración de justicia.
- X. De la hacienda pública.
- XI. De la observancia y reforma de estas bases.

Las pugnas entre liberales y conservadores, y el tenaz trabajo de los federalistas puros, creyentes en la Carta de 24, precipitaron que las Bases Orgánicas, al ser desconocidas por el Plan de San Luis, fueran de corta vigencia.

## 1846, RESTAURACION DEL FEDERALISMO

### PLAN DE LA CIUDADELA

Artículo 1º. “En el lugar del congreso que actualmente existe, se reunirá otro compuesto de representantes nombrados popularmente, según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento de 1824.

El 22 de agosto de 1846 se publica un decreto para restaurar el federalismo, pues mientras se pública la nueva Constitución, regiría la de 1824.

Circunstancias históricas trascendentes como la Guerra de Texas y la intervención norteamericana del 47, hacían que la vida política de la nación fuera particularmente difícil, sin embargo el Congreso en funciones, mediante el acta de reformas de 1847, restableció la vigencia de la Constitución de 1824, con algunas reformas y fue jurada el 21 de mayo de ese año. Acto con el que constitucionalmente fue restaurado el federalismo como forma de Gobierno en nuestro país. (se da vida al Juicio de Amparo con carácter nacional).

### CONSOLIDACION DEL FEDERALISMO

El “Tratado de Guadalupe”, merced al cual perdimos más de la mitad de nuestro territorio; la invasión norteamericana del 47; la llamada rebelión de los Polkos; el sucesivo enfrentamiento entre liberales, conservadores, puros y moderados; la influencia del clero y el regreso de Santa Anna de su destierro, provocaron un viraje constitucional sin orden que dejó al federalismo de lado, al grado de que el país vivió inmerso en una dictadura de corte monárquico, que originó una nueva rebelión, la de Ayutla, acaudillada por Don Juan Alvarez.

### LA REBELION DE AYUTLA

- Tiene su origen en el plan de su nombre, del 1º de marzo de 1854.
- Desconoce a Santa Anna y a todos quienes hubieren merecido la desconfianza de los pueblos.

- Se convocaría a representantes de cada estado y territorios para elegir presidente interino.
- Los estados deberían darse un estatuto provisional.
- El Presidente Interino convocaría a los quince días de entrar en funciones a un Congreso extraordinario que organizara la República en forma representativa y popular.
- 10 días después se hicieron las modificaciones al Plan incluyendo tendencias federalistas.

#### ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA

Expedido por Ignacio Comonfort el 15 de mayo de 1856, como anticipo de la Nueva Constitución, ya que la de 24 y su acta de reformas del 47, no tenían vigencia, pues Santa Anna gobernó a base de decretos y de un instrumento denominado “Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución” (23/IV/1853); a este estatuto no recayó dictamen, por lo tanto su vigencia fue teórica (se componía de 9 secciones).

La lucha encarnizada de partidos defendiendo sus irreductibles posiciones; los excesos de la última dictadura de Santa Anna y la conducta de Comonfort, que rayó en solicitar facultades extraordinarias, además de las conferidas por la Constitución puesta en vigor el 15 de septiembre de 1857, apenas 22 días después, precipitan un golpe de Estado.

Para el 17 de diciembre de ese año, un enésimo “Plan de Tacubaya” en su artículo lo citaba: “Cesa de regir en esta fecha en la República la Constitución de 1857”. Porque es la Constitución de 1857, después de todos los avatares a que se enfrentó el pueblo de México, el andamiaje jurídico que resume 47 años de aspiraciones libertarias y 33 años de zozobra política, para culminar en la decisión tomada en 1824, por adoptar como forma de gobierno el sistema de República Federal.

## CONSTITUCION DE 1857

- En el artículo 40, precisa la voluntad del pueblo por constituirse en una República representativa, democrática y federal compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.
- Los artículos 42 y 43, establecen el territorio de la federación.
- El artículo 41, es claro en cuanto a la competencia de los poderes de la unión y de los estados.
- En el artículo 72, se precisan las facultades del Congreso de la Unión y en la fracción III, las de las legislaturas de los Estados.
- En el artículo 111, faculta a los Estados fronterizos para coligarse en caso de guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.

Históricamente se ha precisado que los grupos conservadores, el clero y el antiguo ejército de corte "Santanista", afectados por la supresión de fueros y privilegios, y la tormenta clerical desatada por Pío IX en Roma en contra de la Carta del 57; así como por no haberse implantado la doctrina católica como religión del Estado y lo estipulado en el artículo 123; desencadenaron un conflicto armado más, que llevó a México a la etapa conocida como; Guerra de los Tres Años o Guerra de Reforma.

## EN ESTA ETAPA

1. En 1858 (12 de julio) se concreta la separación jurídica del Estado y de la iglesia.
2. En medio de la lucha se expidieron las Leyes de Reforma (1859), a lo que algunos tratadistas mencionan como complemento de la Constitución del 57.
3. Se llevó a cabo el tratado de Mc Lane Ocampo (afectaba a la Soberanía de una parte del territorio nacional).
4. Se efectuó el tratado de Mon Almonte (no ratificado por el Senado Norteamericano).
5. Se llevaron a cabo los crímenes de Tacubaya.

6. El 3 de agosto de 1859, se dictó la resolución por la que se retiraba la Delegación Mexicana del Vaticano (hecho que duró poco más de 133 años).
7. El 4 de diciembre de 1860, culmina la lucha con la promulgación de la Ley de Cultos.
8. La contienda civil se da en favor de los liberales partidarios de la Constitución.

Estando Benito Juárez al frente del Ejecutivo y vigente la Constitución del 57, los conservadores solicitaron la intervención extranjera que dio como resultado la intervención militar de Francia (1862) y la pretendida implantación del espurio Imperio de Maximiliano de Habsburgo, quien pronto se enfrentó no sólo a los liberales, sino también a los conservadores, al expedir como norma constitucional el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”. Algunos autores<sup>64</sup> lo denominaron más que norma constitucional, instrumento de trabajo. Este instrumento estatuye la monarquía moderada como sistema de gobierno.

En 1866-67 declinó la intervención europea y las fuerzas republicanas, no sin ardua lucha militar e ideológica, lograron en julio del 67 el episodio denominado, “Restauración de la República” y con ella, la vigencia de la Constitución de 57 de claro corte federalista.

Los años siguientes a la carta de 57 se preservó, no sin intentos reformistas de Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, encaminados todos a la supresión del espíritu federalista que le dio origen, y propiciando la centralización del Poder Ejecutivo, desde el ascenso de Juárez a la Presidencia de la República (1858), al Plan de San Luis (20 de Noviembre de 1910).

#### LAS REFORMAS MAS IMPORTANTES DE LA CONSTITUCION DE 57, ENTRE OTRAS FUERON:

- 1861; supresión de alcabalas, restablecidas en 1862, (Juárez);
- 1863, erección del Estado de Campeche, (Juárez);
- 1868, erección del Estado de Coahuila, (Juárez);
- 1869, erección de los Estados de Hidalgo y Morelos, (Juárez);
- 1873, incorporación de la leyes más importantes de la reforma, (Lerdo de Tejada).

---

<sup>64</sup> Moreno, Daniel. Op. Cit. Pág. 212.

- 1874, modificaciones al Poder Legislativo restauración del Senado, Poder Legislativo Bicameral, reglamentándose el trabajo de las Cámaras y de la diputación permanente, (Lerdo de Tejada).
- 1878, supresión de la Reelección del Ejecutivo, (Porfirio Díaz).
- 1882, supresión de alcabalas, (M. González).
- 1882, aumento de las Facultades del Congreso, (Díaz).
- 1883, restricción de la libertad de expresión, (Díaz).
- 1883, aumento de las facultades del Congreso en materia de minería y comercio, en detrimento de las facultades de los estados y consecuentemente del federalismo<sup>65</sup>.

#### 1884 PRIMERA REELECCION ININTERRUMPIDA DE DIAZ Y HASTA 1911<sup>66</sup>.

En 16 ocasiones por iniciativa expresa del Ejecutivo, se reforma la Constitución del 57, virando hacia el centralismo, en materia de:

- Marcas y Patentes.
- Instituciones Bancarias.
- Vías de Comunicación.
- Correo.
- Emigración y Salubridad

La no reelección se suprimió para una segunda y tercera etapas, hasta dejar la figura de la reelección de manera indefinida.

Se aumentaron las facultades de la Suprema Corte de Justicia.

Se crea el territorio de Quintana Roo.

Se establece la Vicepresidencia de la República.

---

<sup>65</sup> *Ibíd.* Pág. 216.

<sup>66</sup> *La Enciclopedia de México*. Tomo III. México, 1958. Pág. 452.

Se aumenta el periodo de gobierno a 6 años<sup>67</sup>.

## CONSTITUCION DE 1917

Hemos sintetizado el desarrollo constitucional del federalismo en nuestro país, de ahí que, para llegar a la Carta de Querétaro se haya considerado la conveniencia de hacer un somero análisis de las condiciones imperantes en la década 1900-1910, ya que las condiciones socioeconómicas existentes, sumadas a las constitucionales y políticas de la época, fueron ingredientes condicionantes para que el Constituyente del 17 orientara sus puntos de vista en los debates correspondientes, a los artículos que especifican la distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, y que en conjunto constituyen la estructura federal constitucional.

Así, la Revolución de 1917 se dio en medio de:

### UNA ESTRUCTURA SOCIAL LATIFUNDISTA

- El 1% de la población era propietaria del 95% del territorio nacional.
- El 2% de la propiedad rústica correspondía a los pequeños propietarios.
- El 1% era de los pueblos y comunidades.
- El 96% de la población estaba dedicada a la agricultura.
- De las 70,000 localidades habitadas que había en la República, 50,000 estaban enclavadas en las haciendas.
- El salario promedio diario era de un real y medio (moneda aún de la Colonia) equivalente a 18 ctvs. de entonces.
- Las rutas de los ferrocarriles de compañías norteamericanas e inglesas estaban proyectadas para favorecer a los intereses de mineros y latifundistas transnacionales.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Lara Pardo. Esbozo Político. Editorial Botas. México, 1958. Pág. 48.

<sup>68</sup> Lombardo Toledano, Vicente. Carta a la Juventud Sobre la Revolución Mexicana su Origen Desarrollo y Perspectiva. Editorial del Magisterio. México, 1960.

## UNA ESTRUCTURA ECONOMICA TAMBIEN LATIFUNDISTA

- El 72.5% de la industria manufacturera correspondía a la alimentación, integrada por pequeños trapiches de piloncillo, negocios de bebidas alcohólicas, molinos de nixtamal, trigo, arroz, y elaboración de pastas, dulces y aguas gaseosas.
- El 27.5% lo formaban otras industrias, (Una sola fundición de hierro y acero), fábricas textiles, de tabaco y de calzado.
- La textil en 1906, tenía 689 mil 842 usos con un personal de 33 mil 132 obreros en toda la República, (ubicada cerca de lugares de agua corriente permanente para disponer de fuerza motriz).
- La Industria extractiva y parte de la básica tenían el carácter de la industria colonial (salía en forma de materia prima para ser beneficiada en el extranjero).
- La de más valor era la minería, aunada a la incipiente del petróleo, iniciada en 1901.
- La industria primaria y manufacturera pertenecían a los capitales extranjeros. De 1862 a 1907, la inversión de capital nacional era de 591 millones de pesos.
- En 1907 el 50% de la riqueza nacional estaba en manos de extranjeros, pues la ley vigente había anulado el principio de dominio de la nación sobre las riquezas del subsuelo.<sup>69</sup>

En 1910, por cada mil habitantes había 33 defunciones y, el índice de mortandad era tan alto que de cada mil mexicanos que nacían vivos, morían 323 antes de cumplir un año de edad, en gran parte debido a la estructura socioeconómica imperante.

La población económicamente activa (P.E.A), era de 5 millones 262 mil hombres y mujeres; la inactiva, cercana a los 10 millones de habitantes.

De los 10 millones 800 mil hombres y mujeres mayores de 10 años, sólo, sabían leer 279 mil 650.

La población nacional en general ascendía a 15 millones de mexicanos.

---

<sup>69</sup> Ibid. Págs. 15-19.

“Los derechos del Hombre”, como se denomina a las garantías individuales en la Constitución del 57, vigente aún en 1910, eran la base y el objeto de las instituciones sociales, pero en la práctica, para asegurar la paz interior, no se respetaban.

Al asumir Madero la Presidencia de la República, el 17 de octubre de 1911, una disyuntiva se planteaba hacia el futuro constitucional del país; es decir, ¿Qué reformas a la Institución Federal deberían de plasmarse?. El somero análisis de cifras de la vida social y económica a que hemos hecho referencia al principio de este capítulo, planteaba la urgencia de legislar para normar un nuevo orden social, frente a problemas de índole político y social tan grandes como:

- ❑ La influencia y presión del ejército (porfirista), beneficiario del poder económico.
- ❑ El latifundismo y por tanto, la urgencia de una reforma agraria.
- ❑ Las concesiones al capital extranjero para la explotación de las riquezas naturales.
- ❑ La reintegración al patrimonio nacional de las tierras, aguas, bosques y recursos del subsuelo.
- ❑ Las libertades individuales y los derechos sociales de obreros y campesinos.
- ❑ La intervención del clero en los planteles educativos y en la vida política.

Ante la indecisión de Madero, la lucha de facciones, impulsó un trabajo programático en busca de los anteriores objetivos, con la expedición de numerosos planes y decretos que tuvieron hondas repercusiones políticas y sociales para el proyecto de constitución presentado al Congreso de Querétaro de 1917.

EL PLANTEAMIENTO PROGRAMÁTICO DE LOS PLANES ENTRE OTROS QUE INCIDIERON EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917<sup>70</sup> FUERON:

- ❑ Plan de San Luis (20 de noviembre de 1910).
- ❑ Plan Político Social, proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el D.F. (10 de marzo de 1911).

---

<sup>70</sup> *Ibíd.* Págs. 35-37.

- Plan Libertador de los Hijos del Estado de Morelos, conocido por el nombre de “Plan de Ayala” (28 de noviembre de 1911).
- Plan de Santa Rosa (Chihuahua el 2 de febrero de 1912).
- Pacto de la Empacadora (Chihuahua, 25 de marzo de 1912), suscrito por los generales Pascual Orozco, Benjamín Argumedo y otros.
- Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913), que nombra Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza.
- Programa de la Soberana Convención Revolucionaria (18 de abril de 1916), aprobado por numerosos jefes revolucionarios de diversas regiones del país.
- Pacto de Torreón, que reforma el Plan de Guadalupe para coordinar la acción de la División del Norte, comandada por el General Francisco Villa y la División del Noroeste, cuyo jefe principal era Venustiano Carranza.
- Adiciones al Plan de Guadalupe, acordadas en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.
- Decreto que reforma algunos artículos del Plan de Guadalupe, expedido en el Palacio Nacional de México el 14 de septiembre de 1916 por Venustiano Carranza, convocando a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución.

No cabe duda que el contenido programático de los planes revolucionarios enumerados con antelación, inciden en el contenido social y normativo del instrumento jurídico que rige la convivencia dentro de un Estado de derecho, en el cual el federalismo constituye un marco esencial, que competencialmente establece la regulación; en el que se da el acontecer político, social y económico de la nación.

Al estudiar con profundidad la técnica constitucional con que está redactada la Carta del 17, a decir de un estudioso de estas cuestiones, hubo algunas “confusas razones técnicas”<sup>71</sup>, para la

---

<sup>71</sup> Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Constitucionales. Editorial Polis. México, 1940. Pág 253.

Querétaro, más que ser de doctos en ciencia jurídica o estudiosos del denominado Ciclo Aristotélico, expuesto con claridad en “La República”, para definir tiranía, aristocracia, oligarquía, o bien seguidores de Montesquieu en su teoría clásica de la división de poderes; quienes fueron diputados al Constituyente que nos ocupa, eran obreros textiles de la naciente industria o de las minas; campesinos y pequeños labriegos forjados en el latifundio, medianos propietarios o comerciantes. En suma, los gremios sociales, producto de la estructura imperante que mezclada y poco instruida, quería, más por intuición que por pedantería jurídica, establecer en la Carta Constitucional lo que el inolvidable maestro:

#### ALFONSO NORIEGA CANTU

Resume en el siguiente en el siguiente concepto: “El tercer gran movimiento de nuestro poema sinfónico constitucional, se elaboró en la Ciudad de Querétaro en 1917, y en el que se condensaron los elementos que nuestra larga lucha por la libertad, había hecho patrimonio de la conciencia colectiva del mexicano...”<sup>74</sup>

Se ha dicho que, entre otros, los grandes factores que originaron la falta de una depurada técnica constitucional en la Carta del 17 son:

- a) El que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza, lo que pretendía no era una nueva Constitución, sino restaurar el orden constitucional;
- b) Adicionar la Constitución de 1857, con modificaciones sobre aspectos agrarios y laborales surgidos en la lucha revolucionaria;
- c) Que el brevísimo tiempo que se dio para revisar y reformar a la Constitución (tres meses), cuando los constituyentes del 24 y 57 estuvieron en funciones un año cada uno, provocó legislar al vapor, y;
- d) Que artículos claves en nuestra vida federalista como el 73, el 115, el 117, el 121 o el 124, etc., no fueron objeto de arduo estudio por las comisiones dictaminadoras, ya que la fecha señalada para jurar la nueva Constitución fue inducida de manera perentoria para el 31 de enero del 17, y su

---

<sup>74</sup> Ibid. pág. 288.

promulgación cinco días después, todo el con objeto de coincidir con la fecha de promulgación de la Carta de 1857.

Es importante para el propósito de este desarrollo constitucional del federalismo en México, lo señalado jurídicamente por el maestro:

TENA RAMIREZ FELIPE

“...La actitud legalista de Carranza, adoptada por error o como táctica, se inició con su levantamiento, que pretendió justificar al amparo de la Constitución del 57; se ratificó en todos los decretos del período preconstitucional en los cuales siguió invocando aquella Constitución, y llegó hasta el Constituyente de Querétaro, ante el que se propuso no una nueva Constitución, sino una serie de reformas a la anterior. Pero en la asamblea triunfó la realidad y se impuso el espíritu de la revolución, al expedir en lugar de las reformas, otra Constitución que dejó insubsistentes la de 57...”

En consecuencia, lo anterior nos hace coincidir con el maestro Tena, con respecto a que si bien la técnica constitucional no fue un tanto ortodoxa de acuerdo a la doctrina, la Constitución de 1917, como obra y expresión de la revolución está totalmente “justificada a la luz de la moral y de la necesidad social”.<sup>75</sup>

La necesidad socioeconómica frente a una estructura latifundista de principios de siglo, que buscó no sólo incorporar las aspiraciones agrarias, obreras, educativas, etc., en el texto constitucional, sino varias más, que en conjunto sumadas en 33 artículos que por separado se desglosan, constituyen el ámbito competencial que norma nuestro acontecer regulatorio federalista y que a lo largo de los años, desde aquel 5 de febrero de 1917, en que entró en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857, en diversas ocasiones ha sido reformada y adicionada por cuanto a lo que constituye el marco federalista.

---

<sup>75</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 72.

## CONSTITUCION DE 1917

La componen 136 artículos, agrupados en 9 títulos, 17 transitorios y 15 anexos, como sigue:

### TITULO PRIMERO

- Capítulo Primero: De las Garantías Individuales. (del Art. 1º. al Art. 29)
- Capítulo Segundo: De los Mexicanos. (del Art. 30 al Art. 32)
- Capítulo Tercero: De los Extranjeros. (Art. 33)
- Capítulo Cuarto: De los Ciudadanos Mexicanos. (del Art. 34 al Art. 38)

### TITULO SEGUNDO

- Capítulo Primero: De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno. (del Art. 39 al Art. 41).
- Capítulo Segundo: De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional. (del Art. 42 al Art. 48).

### TITULO TERCERO

- Capítulo Primero: De la División de Poderes. (Art. 49)
- Capítulo Segundo: Del poder legislativo.
  - a) Sección Primera: Elección e instalación del Congreso. (Del Art. 50 al Art. 70)
  - b) Sección Segunda: Iniciativa y Formación de las Leyes. (Del Art. 71 al Art. 72)
  - c) Sección Tercera: Facultades del Congreso. (Del Art. 73 al Art. 77)
  - d) Sección Cuarta: De la Comisión Permanente. (Del Art. 78 al Art. 79)
- Capítulo Tercero: Del Poder Ejecutivo. (Del Art. 80 al Art. 93)
- Capítulo Cuarto: Del Poder Judicial. (Del Art. 94 al Art. 107)

### TITULO CUARTO

- De las Responsabilidades de los Servidores Públicos. (Del Art. 108 al Art. 114)

### TITULO QUINTO

- De los Estados de la Federación y del Distrito Federal. (Del Art. 115 al Art. 122)

Las facultades coincidentes son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, se dan en:

- Forma amplia
- Forma restringida

**Amplia :** Cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división, por ejemplo: el penúltimo párrafo del artículo 18 indica que la federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

**Restringida:** Al conferirse tanto en la federación como en las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases, o un cierto criterio de división de esta facultad, ejemplo: Artículo 3. La educación que imparte el Estado, Federación, Estados y municipios, tenderá...Fracción 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 Federación, los Estados y Municipios.....<sup>78</sup>

### 3.8.1. LA DISTRIBUCION CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS, FACULTADES CONCURRENTES O COINCIDENTES, EXPRESAS O EXPLICITAS, E IMPLICITAS

Iniciamos este tema comentando lo que es la:

#### DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS (ART. 124)

- 1.- La establece la Constitución entre el gobierno federal y los estados de manera igualitaria.
- 2.- Operan para un mismo territorio ordenamientos locales, con la supremacía del federal.
- 3.- Se da un modelo de organización político jurídica, mediante una técnica constitucional.

El proceso evolutivo constitucional dio como resultado una técnica que ha modificado el proyecto concebido en 1824 sobre el federalismo original y así:

---

<sup>78</sup> *Ibíd.* Pág. 252.

## LA TECNICA CONSTITUCIONAL MEXICANA

- 1.- Es el canal adecuado para que la distribución de competencias se dé por la aplicación específica del artículo 124 del texto constitucional.
- 2.- O bien, por nuevas interpretaciones a los preceptos relativos que norman a las denominadas facultades reservadas y delegadas, facultades expresas e implícitas y facultades compartidas (coincidentes y concurrentes).<sup>79</sup>
- 3.- Dada la rigidez señalada por la misma, ha permitido el control de la constitucionalidad y garantizado la obligatoriedad de la distribución de competencias.
- 4.- Señala claramente el ámbito de competencia del gobierno federal y el de los estados: actos de gobierno, leyes, reglamentos, resoluciones administrativas y sentencias.<sup>80</sup>

La distribución de competencias entre los poderes federales y los estatales en nuestro sistema jurídico, está normada por el artículo 124 Constitucional; el Constituyente de Querétaro consideró la conveniencia de que su antecedente, es decir, el texto original del artículo 117 de la Constitución de 1857, quedara intacto, como lo señalamos anteriormente.

La interpretación del origen del artículo 124 Constitucional que con esa redacción norma nuestro sistema federal, a lo que en la técnica constitucional mexicana se ha denominado en:

### 3.8.2. FACULTADES CONCURRENTES O COINCIDENTES

- Son las concedidas al gobierno federal, pero no prohibidas a los estados.
- Son reguladas por el gobierno federal, así como por los estados.

El maestro Tena Ramírez dice: “Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación Mexicana nació de un pacto entre Estados preexistente, que delegaron ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124”.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 2ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1997. Pág. 310.

<sup>80</sup> Id.

<sup>81</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 113.

de autoridad violatorio al derecho de legalidad consignado en el artículo 16 Constitucional.

El federalismo se funda en el primigenio principio de esta doctrina que establece el reparto de competencias entre Federación y Estados. Faya Viesca maneja la tesis de que:

“Si la Constitución ha otorgado una determinada competencia a la Federación, pero esta no la ejerce porque el Congreso Federal no ha legislado en esa materia, indudablemente que esta competencia de legislación afecta al sistema federal en su conjunto. Y lo afecta, porque independientemente de que se legisle, el poder central o los estados destinatarios de la legislación serán siempre personas que vivan en los territorios de los Estados, pues no hay habitantes del poder central y habitantes de los estados, sino que se trata de un mismo pueblo y del mismo territorio. Como esto es así, el vacío de una legislación necesaria, afecta los derechos del pueblo”.<sup>84</sup>

En los E.U.A., al respecto existe, plenamente difundido, el criterio de las llamadas facultades concurrentes, en el sentido de no excluir a los Estados en materias que no les han sido expresamente prohibidas en la Constitución ó que, si bien se han concedido al Poder Federal, este no las ha ejercido.

En México se ha argumentado que las tesis de Hamilton y- Petterson, son contrarias a nuestra idiosincrasia constitucional federalista; lo cierto es que para lograr un nuevo federalismo, es necesario incorporar a nuestra doctrina los avances que en la materia ha tenido el Derecho Constitucional de otros países, así como los criterios doctrinarios y jurisprudenciales que plantean el fortalecimiento de las atribuciones de las Entidades Federativas, entorno que, por el proceso evolutivo constitucional, se ha venido demeritando ante el centralismo que en nuestra vida política es práctica cotidiana.

El mencionado constitucionalista Felipe Tena Ramírez, ha señalado que las denominadas facultades concurrentes no han sido objeto de legislación, porque nuestra Constitución no las consagra en el sentido norteamericano, pero propone: “Llegado el caso de que un poder del congreso no negado expresamente a los Estados permaneciera inactivo por parte de aquél, sería pertinente aplicar la tesis

---

<sup>84</sup> *Ibíd.* Pág. 123.

Norteamericana y Argentina como una excepción al artículo 124. Esa excepción, no consignada en la Ley Suprema, se justifica conforme a la doctrina federal, pues si los estados miembros se desprenden de alguna de sus atribuciones en favor de la unión, es para que ésta las utilice en beneficio general; si no es así, los estados pueden ejercitarlas, en lugar de que continúen ociosas y estériles”<sup>85</sup>.

El propio Tena Ramírez en sus estudios de las competencias a que da lugar la técnica constitucional, precisa:

“En cuanto a las facultades concurrentes, hay en nuestra Constitución algunos raros casos, por vía de ejemplo puede citarse el de la fracción XXV del artículo 73, que antes de la reforma de 1931 consignaba la facultad de la Federación sobre sus planteles educativos, sin menoscabo de la libertad de los Estados para legislar en el mismo ramo. Por eso es que la Suprema Corte de Justicia ha expresado en alguna ejecutoria, que a pesar del artículo 124, la Constitución no realizó en toda su pureza el sistema de enumerar las facultades del poder central y dejar todas las restantes a merced de los estados”<sup>86</sup>.

La ejecutoria a que hace referencia Tena Ramírez aparece en el Semanario Judicial de la Federación, T. XXXVI, p. 1069, y en su parte conducente dice: “puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confiere a los Estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican, y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente”.

Faya Viesca, por su parte, establece con el término “coincidente”,<sup>87</sup> entre los casos en los que se da esta facultad, existe el del artículo 117 Constitucional, que en lo conducente señala: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego las leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 122.

<sup>86</sup> *Ibíd.* Pág. 125.

<sup>87</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. Pág. 125.

<sup>88</sup> Herrera y Lasso, Manuel. Op. Cit. Pág. 256.

Desde la óptica de Manuel Herrera y Lasso, ejemplifica a la facultad concurrente o coincidente con el nombre de facultad “dual”, a los casos que al respecto se dan dentro de la técnica constitucional en este sentido, expresando enfáticamente que para él, la única vez que se presenta es en lo referente a la materia mercantil.<sup>89</sup>

Sobre el análisis que del ámbito competencial federalista en nuestro país han hecho diversos estudiosos del tema, apuntamos la definición de:

#### JUAN ANTONIO MARTINEZ DE LA SERNA

Siguiendo teóricamente el modelo federal, las facultades son implícitas y/o expresas para la federación, las reservadas, para los estados y las concurrentes o coincidentes tanto de la federación como de los estados, es decir, concurren o coinciden en una misma materia, la federación y los estados.

Las facultades concurrentes en los Estados Unidos de América, tienen existencia únicamente jurisprudencial y funcionan como facultades para los estados, por que se requiere que a pesar de ser concedidas a la Federación, que no estén expresamente prohibidas a los Estados, y sólo hasta que el Congreso se sobreponga a los Estados, serán expresas facultades de la Federación, es decir, son facultades expresas que la federación no las ha ejercido; pudiéramos decir que se trata de una contradelegación de hecho, de la Federación a los estados, cuya extinción opera en el momento mismo en que la federación determina ejercerlas.

De tal manera, en relación a lo tratado: “ Exactamente el sentido norteamericano se traslada a Argentina, aún cuando con mayor precisión jurídica, ya que aclara que las facultades expresas no deben estar prohibidas a los estados. De aquí es donde toman su adjetivo las facultades expresas y si no son expresas, participan tanto la Federación como los estados, y si nosotros en el 124 interpretamos a “funcionarios federales” por Federación, entonces sí, el camino de la Federación es más estrecho, pero en razón únicamente de competencia; de ninguna manera se trata de la persona del funcionario federal;

---

<sup>89</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. Pág. 125.

Kelsen es quien ha creado esta concepción, coincide nuestra opinión con su elucubración teórica. Sólo puede la federación actuar en lo expresamente cedido, en tanto que los estados actúan en lo que está expresamente cedido, y en lo que no les está expresamente prohibido”.<sup>90</sup>

Por la importancia de las facultades concurrentes (en nuestro caso, competencias), parte central dentro de la técnica constitucional para la comprensión sobre la distribución de competencias en un sistema federal, el constitucionalista Jorge Carpizo Mc Gregor, analiza el pensamiento de Tocqueville acerca del Estado Federal y expone con claridad su idea al respecto de este personaje, de tal manera que precisa la forma en que en el caso de Norteamérica la competencia delegada a la federación, se basa en un hecho histórico: “Al independizarse las colonias norteamericanas de Inglaterra, cada colonia era un estado soberano y al constituirse el Estado Federal, las entidades particulares delegaron en la federación un número determinado de competencias”.<sup>91</sup>

Y aclara el caso de Canadá, en donde señala: “...el país fue una unidad. El 29 de marzo de 1867, Inglaterra concedió autonomía al Canadá y reorganizó la estructura del dominio como un Estado Federal, donde la federación posee la competencia originaria y las entidades federativas la competencia delegada”.<sup>92</sup>

Al respecto sobre este tema de distribución de competencias el Dr. Carpizo concluye:

“ En México, el Estado federal sirvió para unir lo que estaba desmesurado, o sea, la situación en 1823, varios estados declarados libres y soberanos era similar a la del vecino del norte. Nuestro artículo 124 constitucional expresa: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”. Este artículo representa la dinámica federal y nos soluciona el problema de la distribución de competencias. El artículo 124 nos hace comprender que el sistema adoptado en México respecto a las competencias es el norteamericano. Es

---

<sup>90</sup> Martínez De La Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México, 1983. Pág. 120.

<sup>91</sup> Carpizo Mc Gregor, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Op. Cit. Pág. 303.

<sup>92</sup> *Ibid.* Pág. 303.

decir, la competencia de origen corresponde a las entidades federativas, y la delegada a la Federación.

De la anterior afirmación se deriva el principio de que las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala y que las demás facultades corresponden a los Estados miembros que actuarán de acuerdo con las constituciones locales. Se observa que únicamente la Constitución Federal puede hacer el reparto de competencias”.<sup>93</sup>

El Dr. Carpizo comenta el tema de las llamadas Facultades Concurrentes, señaladas en diversos artículos constitucionales, de las que expresa que existe confusión doctrinal y jurisprudencial, argumentando:

“Las Facultades Concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la Federación, no prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la Federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto...El argumento para justificar la existencia de las facultades concurrentes estriba en que las entidades federativas no pueden estar esperando a que la federación intervenga para satisfacer las necesidades”.<sup>94</sup>

El ilustre maestro Héctor Fix Zamudio, señala que la interpretación constitucional se ha ido transformando en una labor técnica muy alta, en la que es necesario poseer sensibilidad jurídica, política y social,<sup>95</sup> para no caer en errores de apreciación con respecto a las facultades o competencias concurrentes que se dan entre los dos órdenes de gobierno que coinciden dentro de los ordenamientos constitucionales que las norman. Consideramos los diversos criterios que al efecto se manejan para que se precise una decisión que nos conduzca a una correcta interpretación competencial en la que priva diferencia de criterios, como lo expresa Mario de la Cueva, quien afirma que en México no existen las facultades concurrentes, apoyando su dicho en los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales y con quien coincide el Dr. Carpizo, al afirmar que esta definición le parece acertada, toda vez que, al no aceptar la existencia de

---

<sup>93</sup> Ibid. Págs. 303-304.

<sup>94</sup> Ibid. Pág. 308.

<sup>95</sup> Fix Zamudio, Héctor. El Juez ante la Norma Constitucional. En Revista de la Facultad de Derecho de México; México. Tomo XV, Núm. 57, Enero-Marzo de 1965.

este tipo de facultades en nuestro orden jurídico, nunca el Derecho Federal quiebra al local, como acontece en otras naciones.<sup>96</sup>

### 3.8.3. FACULTADES EXPRESAS O EXPLÍCITAS

El jurista Mario de la Cueva analiza la distribución de competencias, nos orienta en los siguientes considerandos, para interiorizarnos en el conocimiento de las facultades expresas o explícitas.

#### MARIO DE LA CUEVA

“Existen dos sistemas en el problema de la distribución de competencias: el norteamericano y el canadiense...En el norteamericano, el Estado Federal tiene facultades expresas y todas las que no pertenecen corresponden a las entidades federales...En el canadiense por el contrario, son los gobiernos locales quiénes tienen facultades expresas en la Constitución y las que no les pertenecen corresponden al gobierno federal...La diferencia entre los dos sistemas se motiva o tiene su origen en la formación diversa del Estado Federal. En los Estados Unidos se parte de la existencia de varios estados independientes para llevar a la Federación; en Canadá un estado unitario central pasa a convertirse en régimen general.”<sup>97</sup>

En razón de lo anterior creemos que en México, y dadas las circunstancias históricas y culturales en las que se dio el Constituyente del 57, antecedente del de 17, en el que ya existe un más claro sentido de técnica jurídica, las llamadas facultades expresas son: aquellas que señalan claramente las atribuciones de las tres esferas de competencia (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y que sirven de medio para que las denominadas facultades implícitas ejercidas por los poderes Ejecutivo y Judicial, materialicen y absorban nuevas competencias que generalmente demeritan el sistema federal, acrecentando con el apoyo del legislativo, el centralismo.

El maestro Faya Viesca en su obra “El Federalismo Mexicano”, trata este aspecto como se detalla:

<sup>96</sup> Carpizo Mc Gregor, Jorge. Estudios Constitucionales. Op. Cit. Pág. 103.

<sup>97</sup> De La Cueva, Mario; Derecho Constitucional; Universidad Nacional Autónoma de México. Apuntes. Pág. 85.

“En su origen, las facultades expresas o limitadas son aquellas que la Constitución confiere a cada uno de los tres poderes. En cambio, son implícitas cuando el Congreso de la Unión en base a las facultades expresas, se da nuevas competencias a sí mismo o a los otros dos poderes. En México la norma constitucional que permite el acceso a nuevas competencias, es precisamente la fracción XXX del art. 73... que para que uno de los tres poderes pueda cumplir con alguna de las competencias enumeradas es necesario conferir nuevas competencias (facultades implícitas), estas nuevas competencias se convierten, en estricto sentido, en facultades perfectamente concretizadas. La distinción está en que las facultades expresas, limitadas o enumeradas, son siempre conferidas por la Constitución a alguno de los tres poderes, o bien, mediante una ley posterior, se otorgan por parte del Poder Legislativo, pero siempre y cuando la propia Constitución le haya otorgado al Congreso la competencia para legislar sobre determinada materia. En cambio, las facultades implícitas...son la resultante del criterio del Congreso de la Unión, al legislar en base a la fracción XXX del artículo 73, por considerar que esas nuevas competencias resultantes de su acto de legislación, son indispensables para que alguno de los tres poderes pueda ejercer alguna de las facultades que en forma expresa y limitada les confirió la Constitución en su articulado.”<sup>98</sup>

El tratadista Tena Ramírez, en su obra “Derecho Constitucional Mexicano”, al abordar el tema del ámbito competencial, alude al marco referencial histórico del Congreso Nacional Argentino de 1862, en cuanto a la distribución de competencias y las razones que se argumentaron para delegar la autoridad nacional y provincial en la Constitución de ese país, y más adelante, al referirse en concreto a las facultades expresas o explícitas, declara:

Facultades expresamente conferidas a los poderes federales y facultades limitadas de los mismos poderes, son expresiones equivalentes. En efecto, los poderes federales no son sino representantes con facultades de que enumeradamente están dotados; cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un

---

<sup>98</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. Pág. 114.

exceso en la comisión, e implica un acto nulo; por lo tanto, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración.

“Síguese de lo dicho, que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad así ejercida, significaría en realidad un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad: en ambos casos el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los Poderes Federales”<sup>99</sup>.

Al revisar la Carta Magna encontramos a manera de ejemplo, como facultades expresas para el Ejecutivo, las señaladas en el artículo 28 y que son consideradas, como su nombre lo indica, exclusivas o expresas para la Federación.

#### FACULTADES EXPRESAS DE LA FEDERACION

Acuñaación de moneda, correos, telégrafo, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las facultades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala en la página 1418 el punto de vista del Licenciado Jorge Madrazo:

#### FACULTADES EXPRESAS

I. En el derecho público mexicano la expresión “facultades expresas” pueden tener por lo menos tres significados distintos, de acuerdo con el contexto jurídico en el que se utilice: a) en oposición a facultades implícitas; b) como forma de atribución de competencias de los funcionarios federales, y c) como elemento de la garantía de la autoridad competente.

<sup>99</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 115.

II. Las facultades implícitas son aquellas que el Poder Legislativo puede darse a sí mismo o a cualquiera otro de los poderes federales, a fin de hacer efectivas las facultades expresas, es decir, aquellas que se establecen en las primeras 29 fracciones del artículo 73 y en otros dispositivos constitucionales, en favor del propio Congreso o de los Poderes Ejecutivo y Judicial.

III. Como forma de atribución de competencia de la Federación: México es un Estado federal. La regla general para distribuir la competencia entre la Federación y las entidades federativas se establece en el artículo 124 constitucional, que prevé que todo aquello que no esté expresamente reservado por la propia Constitución a los funcionarios federales se entiende reservado a los estados. De este modo, los órganos federales actúan en uso de facultades expresas, lo que significa que tienen la competencia derivada, mientras que las entidades federativas conservan la original.

IV. Como elemento de la garantía de la autoridad competente: el artículo 16 constitucional, establece como garantía individual que: “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente...” De este modo, los actos de molestia que las autoridades puedan inferir a los gobernados, deben estar previstos expresamente en el orden jurídico como facultad expresa de alguno de los órganos de gobierno, y sin dicha facultad no pueden actuar. Esto viene a delimitar el campo de acción de los gobernantes y la esfera de los derechos de los gobernados, dentro del concepto de Estado de Derecho. En México los particulares deben tener siempre el derecho de saber; que autoridades pueden regir sobre nuestra conducta y hasta que límite”.

#### 3.8.4. FACULTADES IMPLÍCITAS

Destacamos el concepto doctrinal del maestro Tena Ramírez, quien con claridad jurídica expone:

“Tenemos pues, en nuestro derecho constitucional un sistema estricto, que recluye a los poderes federales dentro de una zona perfectamente ceñida. Sin embargo, existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los poderes federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercitar facultades que, según el rígido sistema del artículo 124, deben pertenecer en

términos generales a los estados. Nos referimos a la última fracción del artículo 73 (actualmente la fracción XXX), que consagra las comúnmente llamadas facultades implícitas...Mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinante en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales, como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas.<sup>100</sup>

Asimismo, clarifica la forma en la que se puede otorgar una facultad implícita, a su juicio, siempre y cuando se reúnan los siguientes:

#### REQUISITOS

“1º. la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2º. la relación del medio necesario respecto al fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º. el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita”.

#### Y AL RESPECTO ACLARA

- “El primer requisito engendra la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría.
- El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedará inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra.
- El tercer requisito significa que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial pueden conferirse a sí mismos las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas

---

<sup>100</sup> *Ibíd.* Pág. 114.

del Poder Legislativo; en cambio, este poder no sólo otorga a los otros dos las facultades implícitas sino, que también se las da a sí mismo”.<sup>101</sup>

El tratadista Juan Antonio Martínez de la Serna ha explicado profundas reflexiones conceptuales para determinar de manera clara la distribución de competencias y las facultades que se derivan de ella en el sistema federal y apunta:

“Es de tal manera amplia la facultad implícita, que su elasticidad ha hecho que toda ley que de ninguna manera cae en el ámbito federal, mediante interpretaciones forzadas, así se conceptúe.”<sup>102</sup>

La realidad en la aplicación de este precepto ha derivado, en no pocos casos, en el uso y abuso discrecional por el Ejecutivo de esta facultad. Para que el Legislativo, que en la mayoría de veces orienta sus resoluciones por razones de índole política, que no jurídica, legisle forzosamente leyes que han venido engrosando un centralismo que requiere una revisión profunda para que, congruente con los orígenes federalistas, devuelva a las entidades federativas, facultades que les ha venido demeritando el proceso evolutivo constitucional y que fueron el objeto y fundamento de la incorporación al texto constitucional del artículo 4º del que se arguye<sup>103</sup> que cuando se debatió, no se conocían la tesis modernas de Dabin, Lefur, Mouskheli, etc., sobre la descentralización.

Otro tratadista, Enrique Sánchez Bringas, al respecto apunta en su obra “Derecho Constitucional”, página 103:

“Las facultades implícitas son aquellas que la Constitución asignó a la Federación a través de alguna facultad expresa. Significa que toda facultad implícita requiere de la existencia de una expresa; aquella que no se delegó de manera específica pero, por ser accesoria de la expresa, se entiende delegada, por ejemplo: el texto del artículo 73 constitucional no faculta al Congreso de la Unión para expedir la la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; sin embargo, el artículo 73 fracción XXX lo faculta:

<sup>101</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág.114.

<sup>102</sup> Martínez de la Serna, Juan Antonio. Op. Cit. Págs. 119-120.

<sup>103</sup> Carpizo Mc Gregor, Jorge. Sistema Federal Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 1993. Pág. 100.

“...Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y, todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

El Maestro Mario de la Cueva nos explica:

“La interpretación de la fracción XXX del artículo 73: “El Congreso tiene la facultad: para expedir todas las leyes que sean necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. Es el problema de las facultades implícitas que han servido al gobierno federal hasta la fecha para aminorar, restringir facultades a las entidades federativas...”<sup>104</sup>

Finalmente el jurista Faya Viesca nos dice:

#### LAS FACULTADES IMPLÍCITAS Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN

“En gran parte el equilibrio y fortaleza del federalismo mexicano, va a depender del reparto más conveniente de competencias constitucionales entre las autoridades federales y los estados miembros. Ahora bien, este reparto no termina con las competencias enumeradas y limitadas que la Constitución establece, para el Gobierno Federal, y en su caso, para los estados. Aunque ya sabemos que la regla fundamental prescribe que: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados” (artículo 124). Y el reparto no termina en la Constitución precisamente, debido a la fracción XXX del artículo 73 constitucional, que posibilita una futura creciente legislación en base a las llamadas facultades implícitas. En este delicadísimo campo, el Poder Legislativo Federal juega un importantísimo papel, pues su principal misión es ajustarse a la idea de que la Constitución es la Ley Suprema, por lo que todo mero otorgamiento de facultades implícitas (a veces indispensables), tendrá que conferirse a un estricto apego por lo previsto en las facultades expresas y a una fiel interpretación del espíritu de la Ley Suprema”.<sup>105</sup>

<sup>104</sup> De la Cueva, Mario. Op. Cit. Pág. 90.

<sup>105</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. Pág. 118.

También formula en su trabajo sobre el federalismo mexicano, el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este fundamental aspecto de las facultades implícitas, y hace la siguiente propuesta:

“Conocer la naturaleza y el proceso de las facultades implícitas, es una urgente e indispensable necesidad para el federalismo mexicano, una medida práctica y de la mejor utilidad, consistiría en el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en esta materia. Los criterios de la Corte, aunque no serían obligatorios para el Poder Legislativo Federal, si en cambio, tendrían un enorme peso en la conciencia y conducta del legislador federal, pues se trataría de criterios de interpretación de la Constitución por parte de quien tiene precisamente esa altísima misión.”<sup>106</sup>

### 3.8.5. TIPOS DE FACULTADES CONSTITUCIONALES

#### FACULTADES CONCURRENTES O COINCIDENTES, EXPRESAS O EXPLICITAS, E IMPLICITAS

##### CONCURRENTES O COINCIDENTES, ESTAN NORMADAS POR LOS ARTICULOS:

Artículo 3 frac. VIII; Art. 4 párrafo cuarto; Art. 17, párrafo tercero; Art. 18, párrafos 2, 3 y 4; Art. 21, párrafos 5 y 6; Art. 27, frac. VI, párrafo segundo y frac. XVII párrafos primero y tercero; Art. 71, frac. II y III; Art. 102, inciso b); Art. 109, párrafo primero; Art. 116 frac. VI; Art. 117 frac. IX último párrafo; Art. 124.

##### EXPLICITAS O EXPRESAS, LAS NORMAN PARA EL LEGISLATIVO:

Artículo 24; Art. 26 párrafo cuarto; Art. 27, párrafo nueve, cuarta parte, frac. XIX; Art. 28, párrafo 7; Art. 71, frac. II; Art. 73, frac. I a XXIX; Art. 74, frac. I y IV, párrafo I; Arts. 76,79,84,85,86,90,99; Art. 121, párrafo I; Art. 122 frac.I, incisos a), b), c), d), e); Art. 123 párrafo 2; Art. 130, párrafo 2; Art. 131, párrafo 2; Arts. 132 y 135.

---

<sup>106</sup> *Ibíd.* Pág. 122.

PARA EL EJECUTIVO:

Art. 27, segundo párrafo; párrafo 6, última parte, párrafo7, tercera parte; Arts. 28,29 y 33; Art. 71 frac. I; Art. 72 inciso j); Art. 89; Art. 122 frac. II, incisos a), b), c) y e).

PARA EL JUDICIAL:

Arts. 103, 104, 105 y 106.

IMPLICITAS, SIRVEN COMO MEDIO PARA REALIZAR LAS FACULTADES EXPRESAS Y LAS NORMAN:

La fracción XXX del artículo 73 constitucional, ya que faculta al Congreso “para expedir las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades que le anteceden (frac. I a XIX del artículo 73 constitucional) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”. Así como: Art. 5 párrafo 2; Art. 14, párrafo 1; Art. 16, párrafo 1; Art. 26, párrafo 3; Art. 27, frac. VII, párrafos 2, 3 y 4; Art. 28, párrafo 3; Art. 38 frac. VI, párrafo II; Art. 41, párrafos 6 y 11; Art. 70, párrafo 3; Art. 90, párrafo 2; Art. 94, párrafo 7; Art. 102 inciso a), párrafo I; Art. 109 frac. III párrafo 3; Art. 115, frac. IV, inciso b).

### 3.8.6. LOS DISTINTOS ORDENES DE GOBIERNO Y EL AMBITO DE SU COMPETENCIA

En este apartado precisaremos la concurrencia que priva entre los distintos órdenes de gobierno en los ámbitos de competencia, jurisdicción y atribución, iniciaremos con el origen jurídico de la federación, las posiciones contrapuestas sobre descentralización administrativa y legislativa y posteriormente, el proceso por el que se desempeñan en su ámbito de competencia jurisdiccional y atributiva, los distintos órdenes del gobierno federal y local; cómo se entrelazan y cual es su relación derivada de la supremacía constitucional y de lo estipulado, entre otros, en los artículos 39, 40, 41, 73, 121, 124 y 133 constitucionales, mismos que en su conjunto configuran el tronco sustentante por el que desarrollan las llamadas facultades.

## ORIGEN DE LA FEDERACION

### 3.8.6.1. EXISTENCIA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL

“Para el fundador de la denominada Escuela Vienes, <sup>107</sup> estriba en la coexistencia y superposición de dos sistemas definidos; de los órganos jurídico-centrales y de los órganos jurídico-locales, cada uno en su esfera de acción, con una zona de determinación especial, con un respeto mutuo de jerarquías y jurisdicciones; basado todo en una organización que depende de la Ley fundamental, en una Constitución de tipo rígido”.<sup>108</sup>

Con esta idea se fundamenta el marco conceptual, en el cual se desarrolla el procedimiento por el que fluyen los esquemas que constituyen la red que entrelaza las funciones gubernamentales en un Estado federal.

Dos son las teorías que explican la cuestión federalista:

#### KELSEN

Para este jurista clásico es, principalmente, una descentralización de tipo legislativo. Se descentraliza la función que originalmente corresponde a un órgano primario, para dividirla o fraccionarla en una esfera de tipo federal y en otra que corresponde a los distintos territorios o regiones, que constituyen el territorio de la nación.<sup>109</sup>

Por otra parte, el concepto totalmente opuesto de:

#### HAURIUO

La llamada tesis "francesa", que encabeza este decano de la Universidad de París, la descentralización es simplemente de carácter administrativo. Para él no existe, ni puede existir, ninguna descentralización de carácter legislativo.<sup>110</sup>

<sup>107</sup> Corriente doctrinaria estatuida por Hans Kelsen.

<sup>108</sup> Siqueiros, José Luis Los Conflictos de Leyes en el Sistema Constitucional Mexicano. Publicado por la Escuela de Derecho de la Universidad de Chihuahua, 1957. Pág. 15.

<sup>109</sup> *Ibid.* Pág. 16.

<sup>110</sup> *Id.*

De tal suerte más que una cuestión de mera descentralización legislativa o administrativa como lo enfocan los autores antes citados, el flujo de los órganos jurídico-centrales (federales) y jurídico-locales (estatales), por entre las funciones gubernamentales, se da cargado de ordenamientos legislativos con implicaciones histórico-legales de origen.

Esta observación riesgosa en relación a los conceptos de Kelsen y Hauriou, tiene su fundamento en la opinión vertida por Siqueiros, invocando a Gaxiola el jurista mexicano de principios de siglo, pues como bien lo asevera el primero, citó: "Frente a estos criterios eminentemente antagónicos, el problema tiene caracteres peculiares, ya que los autores mencionados (Kelsen y Hauriou), no han comprendido la génesis del problema, toda vez que la federación sólo puede surgir de dos maneras."<sup>111</sup>

En esta forma es de entender, que en esta aseveración las implicaciones histórico-jurídicas y teóricas juegan un papel fundamental en el engarzado conceptual que hace el órgano legislativo, al concurrir al constituyente y posteriormente al producto resultante de éste, que es el articulado y técnica constitucional aplicada en el cuerpo del texto, de cuyos lineamientos surgen las competencias de los distintos órdenes de gobierno.

En nuestra investigación y en este apartado resulta fundamental hacer mención de los dos antecedentes que el ya citado Siqueiros, apoyado en Gaxiola, esboza,<sup>112</sup> en relación con el origen de la federación y por tanto a sus implicaciones determinantes en la normatividad a posteriori, y desde luego en el todo competencial de los órdenes de Gobierno en los ámbitos federal y local; ya que según la manera en que se haya llegado al Estado federal, será como se desentrañen las dudas y conflictos que se llegan a suscitar producto de este flujo, que en algunos casos, como lo señala Siqueiros en su bien elaborado trabajo denominado "Conflicto de Leyes ", originan una "colisión legislativa".

De acuerdo con Gaxiola y Siqueiros la federación sólo puede surgir de dos formas, a saber:

---

<sup>111</sup> Id.

<sup>112</sup> Id.

## LA PRIMERA

“Si se trata, como fuera el caso de los Estados Unidos, de la existencia de estados soberanos o semisoberanos, con rasgos y fisonomía propios que, mediante un pacto acuerdan constituirse en federación, renunciando cada uno de ellos a cierto número de facultades y atribuciones que originalmente les corresponden, para cederlas en beneficio de la federación.”<sup>113</sup>

## LA SEGUNDA

“...Esta es a la inversa. Tenemos un Estado unitario, un régimen centralista, unificado por tradición, por situación demográfica, por antecedentes históricos y religiosos, en cuyo caso el fenómeno sucede al revés. Es decir, lo que era unificado se descentraliza; lo que era centralizado, se federaliza...”<sup>114</sup>

Observamos que el origen del federalismo en nuestro país fue contrario a lo que sucedió en los Estados Unidos, toda vez que ha quedado evidenciado que la federación no surgió como una consecuencia natural y espontánea, sino que "El proceso fue artificioso y se consumó debido a la imitación que se tuvo de sistemas, principalmente de los Estados Unidos de América"<sup>115</sup>.

En este sentido el Licenciado Fernando Ortiz Arana declaró el 7 de diciembre de 1994 el fortalecimiento del pacto federal, en los siguientes términos:

" .... La separación entre poderes es un principio que sustenta el ejercicio del gobierno democrático; es una separación que garantiza equilibrios y eficacia, porque se trata de autonomías que concurren con sus atribuciones específicas a una acción común. La separación entre poderes establece un sistema de corresponsabilidad en la marcha del gobierno; corresponsabilidad por que mediante las iniciativas conjuntas y el diálogo permanente se vinculan la capacidad de tomar decisiones y la representación popular".

---

<sup>113</sup> Id.

<sup>114</sup> Ibid. Pág. 17.

<sup>115</sup> Ibid. Pág. 16.

De tal forma Siqueiros y Gaxiola, tienen razón en la segunda tesis que al respecto sostienen estos estudiosos y que es de aplicarse al caso de México, en donde “De la Conversión del Estado Unitario en Régimen Federal, si existe una verdadera descentralización, lo que era centralizado, se diversifica, lo que era unitario se fracciona en una serie de jurisdicciones, de competencias y atribuciones, que se aplican en tres órdenes de gobierno, por medio de un estatuto constitucional de los poderes federales y otro de los poderes de los estados miembros”<sup>116</sup>.

En cuyo caso, a manera de cúspide piramidal, se encuentra la figura de la:

### SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

Reglamentada por el artículo 133 constitucional, “que se traduce en otorgar a la Constitución el valor normativo superior, inmune a las leyes ordinarias y mas bien determinante de la validez de cualquier ley del Congreso General o de las Legislaturas de los Estados”.<sup>117</sup>

Se contempla que la supremacía constitucional, es la creación más importante, junto con el sistema federal, del constitucionalismo norteamericano, y postulado básico de nuestro constitucionalismo, por ser él; el rango supremo de nuestra organización constitucional.

Este artículo fué presentado por la comisión respectiva al Congreso Constituyente de 1916-17 en la 54ª. sesión ordinaria, celebrada el 21 de enero de 1917, sin que se encuentre antecedente en el Proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, pero encontrándose su correlativo en el artículo 126 de la Constitución de 1857 y, al decir de varios estudiosos, la inspiración del mismo en el artículo 6, inciso 2, de la Constitución Norteamericana.

De esta cúspide piramidal fluyen las competencias, jurisdicciones y atribuciones por conducto de los tres niveles de gobierno que por mandato de diversos artículos constitucionales, van tejiendo la red

---

<sup>116</sup> *Ibíd.* Pág. 17.

<sup>117</sup> Faya Viesca, Jacinto. *Op. Cit.* Pág. 14.

jurisdiccional por la que aquéllos se desplazan en:

### 3.8.6.2. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS Y LOS ESTADOS MIEMBROS

#### EL ARTICULO 39 Y EL ARTICULO 124

Distinción propia de nuestro sistema federal es la facultad que tienen los estados miembros de otorgarse su propia constitución, así como la atribución de poder revisarla y reformarla dentro de su autonomía interna.

De ahí que con propiedad se señale que elemento esencial para constituir el Estado federal es la condición cualitativa, y no cuantitativa, esto es: el que las entidades federativas puedan legislar mediante un reparto de competencias derivadas del artículo 124 constitucional.

En el artículo 39 se especifica con toda claridad cuales son las características del Estado Federal Mexicano y su Forma de Gobierno, y retomando la idea de Amador Rodríguez Lozano que en su obra “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada”, dice en la página 102: “La doctrina afirma que en principio, un Estado Federal es similar a un Estado unitario, la unidad de ambos es la Constitución, sin embargo, paradójicamente, la diferencia entre ambos radica precisamente en la forma que esta los va a estructurar...Con las cualificaciones del caso se puede afirmar que un Estado unitario es aquel que su orden jurídico tiene validez en todo su territorio y por lo tanto, no hay normas que exclusivamente se apliquen en una porción de él...El Estado federal, por lo contrario, consiste en la existencia de dos órdenes jurídicos: el del gobierno de la federación y el de los estados, ambos subordinados a la Constitución federal. El Estado federal mexicano se caracteriza por lo siguiente: la Constitución general es el todo jurídico con validez en todo el territorio, es quien crea a la Federación y a las entidades federativas como dos órdenes jurídicos subordinados a ella y coordinados entre sí, les otorga atribuciones y les fija límites a las mismas. En este orden de ideas, es importante hacer notar que jurídicamente no existe jerarquía entre el gobierno de la Federación y los de las entidades federativas. Que de acuerdo al carácter estricto del sistema de distribución de competencias, establecido en la regla general

del artículo 124, cada órgano es competente en las materias que le son propias; en el caso mexicano, las que no le son otorgadas expresamente a la Federación se entienden reservadas a las entidades federativas...Además, el Estado federal mexicano cuenta con órganos propios: es decir, que no son ni de la Federación ni de las entidades federativas: El Poder Revisor de la Constitución o Constituyente Permanente (previsto por el artículo 135 constitucional) y el órgano de Control de la Constitucionalidad de leyes y actos (que en nuestro país corresponde al Poder Judicial Federal)...Por otro lado, como la federación cuenta con su ámbito de competencia expresamente otorgada por la Constitución, está dotada de órganos propios diferentes a los de las entidades federativas. (Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en los términos del artículo 49 constitucional)...Otra característica del Estado federal es que las entidades federativas gozan de autonomía constitucional; es decir, crean y modifican su orden constitucional interno conforme a las bases de la Constitución General, poseen recursos financieros propios e intervienen en el proceso de reforma constitucional a través de los mecanismos: las legislaturas locales y sus representantes en el Senado Federal...Finalmente, la Constitución utiliza la terminología de "Estados Libres y Soberanos ", esta circunstancia no es exacta, la confusión terminológica se debe al Constituyente de 1857 que no llegó a comprender claramente cual era la naturaleza del Estado federal, en consecuencia, utilizó la terminología en boga, basada en la tesis de la cosoberanía de Tocqueville: tanto la Federación como, las entidades federativas son soberanas...Actualmente esta situación ha sido superada a través de la interpretación doctrinal; en efecto, si la soberanía es indivisible y le pertenece "esencial y originalmente al pueblo" y, por otro lado, si la Constitución les fija a los estados miembros ciertas bases para que se estructuren internamente, circunstancia que es ajena a la soberanía debido a que, de acuerdo a la definición generalmente aceptada, no existe ningún poder sobre ella, entonces, las entidades federativas no son soberanas sino autónomas dentro de los límites que la Constitución les fija. Es decir, pueden crear su ley fundamental pero sin contrariar los principios básicos de la Constitución general”.

El Acta Constitutiva y de Reformas, aprobada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847, en sus artículos 20 y 21, ordenó que sobre los

objetos sometidos al poder de la Unión, ningún estado tuviese otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, y que los poderes federales derivaban todos de ella y debían limitarse estrictamente, sólo al ejercicio de las facultades que expresamente les concedía.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido por el presidente sustituto Ignacio Comonfort, en el Palacio Nacional de México, el 15 de mayo de 1856, con fundamento en el Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854 en su precepto número 81, dispuso que todas las facultades que no fueran señaladas expresamente a los gobiernos de los Estados y Territorios en dicho Estatuto, serían ejercidas por el Primer Mandatario del país, conforme al artículo 3º del mencionado Plan de Ayutla.

Desde la arista de Francisco Arturo Schroeder Cordero,<sup>118</sup> en relación con este artículo constitucional al que ya nos hemos referido por su capital importancia en la distribución competencial, tiene relación con otros preceptos que se correlacionan, a saber:

"El precepto del artículo 124 se relaciona con los siguientes: el 40, relativo a la forma de gobierno, el 41, sobre el ejercicio de la soberanía del pueblo, mismo que se realiza a través de los poderes federales y de los poderes estatales, todos los cuales cumplen sus funciones dentro de sus respectivas esferas de competencia y mediante las facultades conferidas al efecto por la Constitución el 73, que contiene las potestades del Congreso de la Unión; el 74 que consigna las exclusivas de la Cámara de Diputados y el 76 las propias de la Cámara de Senadores; el 79 que señala aparte de otro, las atribuciones de la Comisión Permanente; el 89 que establece las facultades y obligaciones del primer Mandatario del país, del 94 al 107 se crean organizan y confieren al Poder Judicial Federal sus elevadas funciones y atribuciones; el 115 y hasta el 122 son los referente a la forma de gobierno de los estados, organización de los municipios, funciones, facultades y obligaciones correspondientes, así como prohibiciones respectivas; el 131 que otorga facultad privativa a la Federación para gravar el comercio de la importación y exportación de

---

<sup>118</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1985.

mercaderías y concede la delegación de facultades extraordinarias del Legislativo al Ejecutivo para legislar sobre el particular; y el 132 relativo a la potestad jurisdiccional de los poderes federales sobre los bienes inmuebles destinados por el gobierno de la unión al servicio público o de uso común, como son: fortalezas, cuarteles almacenes de depósito, etcétera.”

## LA DOCTRINA DE LA GARANTIA DE ENTERA FE Y CREDITO

### EL ARTICULO 121

Este numeral desde la óptica de Faya Viesca,<sup>119</sup> tiene su inspiración y fundamento en el artículo IV denominado: “Directions For States”, (Directrices para los Estados), sección I de la Constitución Norteamericana, al que el tratadista Eduardo Andrade Sánchez, al comentar el artículo en cuestión en la publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, denominada “Constitución Mexicana Comentada”, edición 1985, hace un acertado relato documental e interpretativo, del que destaca.

Si “Es notable la similitud de la disposición de la Constitución Norteamericana con la que fue recogida por el Constituyente Mexicano de 1824 que decía lo siguiente: En cada uno de los Estados de la Federación se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de los otros Estados. El congreso general uniformará las leyes según las que deberán probarse dichos actos, registros y procedimientos...En 1857 el texto fue modificado para quedar en los términos siguientes: En cada estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos...Como puede apreciarse, la esencia del artículo quedó intacta, la modificación principal se refiere a que el Congreso ya no uniformará las leyes, la cual es una expresión ambigua y difícil de poner en práctica, puesto que de no ser por una disposición federal legislativa no parecería posible algún otro medio para lograr la mencionada uniformidad. El texto de 1857 prevé que el Congreso puede mediante leyes generales señalar la forma

---

<sup>119</sup> Ibid. Pág. 207.

como deben probarse los actos correspondientes...Este artículo regula algunos aspectos de particular importancia en nuestro sistema federal. Atiende esta disposición a lo que los autores tratan dentro de los actos relativos al conflicto de leyes, los cuales deben ser normados de manera particular en los sistemas federales, en virtud de que por la naturaleza de ellos, coexisten en el territorio de un mismo Estado Nacional, diversas legislaciones correspondientes a los estados federados...En la doctrina mexicana se ha analizado este problema y ha quedado de manifiesto que el texto tomado de la Constitución Norteamericana fue objeto de una traducción excesivamente literal que no recogió el verdadero sentido técnico jurídico de las expresiones empleadas en el precepto estadounidense, así, por ejemplo, la noción actos públicos del artículo constitucional mexicano proviene de la expresión pública que usa el Constituyente Norteamericano y que tiene básicamente la connotación de acto legislativo. Actualmente, en términos del derecho norteamericano, es una disposición legislativa de carácter general, de modo tal que lo que trataba de hacerse notar en el texto original, era el reconocimiento de las leyes de un Estado en todos los demás, pero no en el sentido de que las leyes de un estado tuviera vigencia en el resto, sino en cuanto al reconocimiento de la validez de los actos realizados bajo dichas leyes, no podía ponerse en duda, en un Estado, la validez de la legislación expedida por otro, por supuesto para regular las situaciones internas del Estado que expidiera la ley en cuestión<sup>120</sup>

### 3.8.7. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN LOS SISTEMAS ESTADOUNIDENSE Y CANADIENSE

Ya aludimos al sistema Norteamericano de una manera breve, sin embargo añadimos que al independizarse las colonias Norteamericanas de Inglaterra, cada colonia era un Estado soberano, y al constituirse el Estado Federal, las entidades particulares delegaron en la federación ciertas competencias.

---

<sup>120</sup> *Ibíd.* Págs. 292-293.

En Canadá fue a contrario sensu. El 29 de marzo de 1867, Inglaterra, concedió autonomía al Canadá, y reorganizó la estructura del dominio como un Estado Federal, donde la Federación posee la competencia originaria y las entidades federativas la competencia delegada.

### 3.8.8. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En un Estado Federal existen dos esferas competenciales: LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Estas tiene su base constitucional en el artículo 40 : Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática y federal COMPUESTA DE ESTADOS LIBRES Y SOBERANOS, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

#### CARACTERISTICAS:

1. Facultad de otorgarse su propia Constitución, revisarla y reformarla internamente.
2. Legislan mediante un reparto de competencias derivadas.
3. Están subordinadas a la Constitución federal.
4. Participan en las reformas a la Constitución
5. Se pueden dar su propias Leyes.
6. Manejan sus propios recursos económicos, financieros y humanos.

Los artículos 40, 41, 42, 43, 44, .45, 47, 124, se refieren a ellas.

### 3.8.9. INTERVENCION DEL GOBIERNO FEDERAL EN LOS ESTADOS

La Federación tiene mucha ingerencia en los Estados; El 124, se refiere a la Federación y se relaciona con los siguientes preceptos donde la Federación tiene mucha influencia; el 40, relativo a la forma de gobierno; el 41 sobre el ejercicio de la soberanía del pueblo mismo que se realiza a través de los poderes federales y de sus poderes estatales, todos los cuales cumplen sus funciones dentro de sus

respectivas esferas de competencias y mediante las facultades conferidas al efecto por la Constitución; el 73 que contiene las potestades del Congreso de la Unión; el 74 que consigna las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el 76 las propias de la Cámara de Senadores; el 79 que señala, a parte de otras, las atribuciones de la Comisión Permanente; el 89 que establece las facultades y obligaciones del primer mandatario del país; del 94 al 107, se crean, organizan y confieren al Poder Judicial Federal sus elevadas funciones y atribuciones; el 115 y hasta el 122 son referentes a la forma de gobierno de los Estados, organización de los municipios; el 131 que otorga facultad privativa a la Federación para gravar el comercio de la importación y exportación de mercaderías y concede la delegación de facultades extraordinarias del Legislativo al Ejecutivo para legislar sobre el particular; y el 132 referente a la potestad jurisdiccional de los poderes federales sobre los bienes inmuebles destinados por el gobierno de la unión al servicio público o de uso común, como son fortalezas, cuarteles, almacenes de depósito, etcétera. También los artículos 117 y 118 establecen límites a las entidades federativas.

### 3.9. LA GARANTIA FEDERAL

Se refiere a la protección que la Federación debe otorgar a las entidades federativas. Anteriormente se encontraba en el artículo 122, pero la Constitución fue reformada y ahora es el 119 que dice: “Los Poderes de la Unión tienen deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior, en cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida”.

Respecto del tema que nos ocupa creemos que es obvio que los poderes de la unión, es decir la Federación, el Estado mexicano proteja contra toda invasión, intervenga, en caso de violencia exterior; los Estados no están facultados constitucionalmente para ello, en materia internacional no es posible que actúen motu proprio. En cuanto a la segunda parte del precepto al presentarse la sublevación, el trastorno interno entre un Estado, los poderes de la unión darán protección, pero previamente la entidad

correspondiente deberá solicitarlo a través de la legislatura local o por su Ejecutivo en caso de que aquella no estuviera reunida.

Tenemos una Constitución muy avanzada en materia de federalismo, sin embargo, observamos que en la realidad los principios propios del Estado federal no son aplicables, por lo tanto, el federalismo mexicano es un mito.

## CAPITULO 4

### DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION BASICA

- 4.1. Ideas de descentralización
- 4.2. Descentralización y federalismo
- 4.3. Experiencias internacionales de la descentralización
- 4.4. Federalización de la educación básica
- 4.5. Desarrollo de la descentralización de la educación básica
  - 4.5.1. Centralización educativa en México
  - 4.5.2. Marco normativo para la descentralización
  - 4.5.3. Fases del proceso de descentralización
- 4.6. Avances y perspectivas de la descentralización

## CAPITULO 4

### DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION BASICA

#### 4.1. IDEAS DE DESCENTRALIZACION

Algunos tratadistas observan en la autonomía jurídica la pieza clave para la comprensión del Estado Federal; otros la hacen consistir en la autonomía política y algunos más en la coexistencia de dos gobiernos: En general esta tendencia enfoca el grado de descentralización del poder público característico del Estado federal, o sea, la descentralización de la producción normativa que no se presenta en los estados unitarios o centralistas: es curioso observar la unanimidad que existe en esta corriente cuando recurre a la figura de la confederación para explicar la naturaleza jurídica del Estado federal y del unitario. La confederación no es una forma de Estado sino que constituye una de las formas como los estados se pueden asociar pero siempre será innecesaria para resolver las diferencias de las formas estatales.

En la doctrina jurídica extranjera conservan importancia los puntos de vista de Mouskheli y de Hans Kelsen; en la nacional, los de Ignacio Burgoa Orihuela, Porfirio Marquet Guerrero y Felipe Tena Ramírez.

a) *Ideas de Mouskheli.* En la organización de la estructura política federal, este autor aplica un método comparativo para distinguir las características del Estado federal y del unitario, con el fin de descubrir sus semejanzas y diferencias. Encuentra que el Estado federal se parece al unitario en lo siguiente: tiene un derecho central que predomina sobre los estados miembros; tiene la nacionalidad única de la población; dispone de la unidad de su territorio; posee órganos de gobierno centrales con cobertura en todo el territorio nacional y desarrolla atribuciones semejantes en el ámbito internacional, Mouskheli resuelve que en el Estado federal existen dos características que no se presentan en el unitario: los estados miembros tienen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad política del todo estatal.

Los estados miembros disponen de autonomía constitucional, porque están en posibilidad de hacer sus constituciones, de reformarlas y de sustituirlas sin que en esto intervenga la federación. Esa autonomía

puede ser absoluta y relativa: es absoluta cuando los estados miembros no son restringidos por la Constitución federal para hacer, modificar o sustituir sus constituciones; es relativa si tienen el imperativo de ceñirse a los principios de la Constitución Federal al elaborar sus respectivas constituciones: En el Estado unitario las entidades, provincias o departamentos, no tienen constituciones.

En la participación de los estados para formar la voluntad política del Estado Nacional, Mouskheli observa que puede ser de dos formas: indirecta, por que los estados miembros se encuentran representados en el órgano legislativo de la Federación a través de la Cámara de Senadores que posibilita a las entidades federativas, su participación en el estudio y decisión de los proyectos de reformas de la Constitución Federal y de leyes federales y sus modificaciones; por la misma razón, las entidades federativas también intervienen en las facultades exclusivas que la Constitución asigna al Senado. La participación directa de los estados se produce en los procedimientos de reformas de la Constitución federal donde intervienen el órgano legislativo de la Federación y las legislaturas estatales.

En conclusión Mouskheli concibe al Estado federal como la forma estatal donde los estados disponen de autonomía constitucional y participan en la integración de la voluntad política del Estado federal, el autor señala:

"...un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se compone de colectividades, miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores."<sup>121</sup>

b) *Ideas de Hans Kelsen.* Este tratadista parte de las diferencias entre Confederación, Estado federal y Estado unitario o centralista. Dice que sus diferentes naturalezas son determinadas por el grado de centralización o descentralización que exista en la producción normativa.

En el Estado unitario la centralización es tan intensa que el sistema jurídico -el Estado- se forma con un solo orden normativo: hay un órgano legislativo que hace las únicas leyes aplicables en todo el

---

<sup>121</sup> Mouskheli, Teoría Jurídica del Estado Federal, Editorial Nacional, México, 1981. Pág. 319.

territorio del Estado; existe un órgano ejecutivo que aplica esas leyes en la esfera administrativa, en todo el país; y un órgano judicial que resuelve controversias en todo el territorio nacional. La naturaleza de esta forma estatal hace que la producción normativa se concentre.

En el Estado federal, el sistema jurídico se conforma con dos ordenes normativos parciales: el primero es el de la Federación con sus órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que despliegan sus atribuciones al producir las leyes, al ejecutarlas en la esfera administrativa y al aplicarlas al resolver controversias. El segundo orden parcial, es de los estados que también tienen sus órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, los que desarrollan sus facultades dentro de sus competencias asignadas por la Constitución del Estado federal. De este modo, en el Estado Federal hay una dualidad en los órganos públicos y en las competencias normativas, por ello, el grado de descentralización es relevante.

En la confederación, el grado de descentralización es tan elevado que cada entidad que la compone sigue siendo un sistema jurídico y mantiene su soberanía -la fuerza coercitiva-, por esa razón los estados pueden separarse en cualquier momento de la confederación, Kelsen explica estos sucesos de la forma siguientes:

“... Lo único que distingue a un Estado Unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado federal, es el grado de descentralización. Y así como el federal se distingue de un Estado unitario sólo por un mayor grado de descentralización, del mismo modo se distingue una Confederación internacional de estados de un Estado federal. En la escala de la descentralización, el Estado federal ocupa un lugar intermedio entre el unitario y una unión internacional de estados. El Estado federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto es, con un Estado y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional, es decir con una comunidad constituida por el Derecho Internacional...el orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de ese territorio, los territorios de los Estados 'componentes' (o miembros). Las normas centrales generales o 'leyes federales' son creadas por un órgano legislativo

central, la legislatura de la 'federación', mientras que las generales locales son creadas por órganos legislativos locales, o legislaturas de los Estados miembros. Esto presupone que en el Estado federal es el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de legislación del Estado, encuéntrese dividida entre una autoridad central y varias locales."<sup>122</sup>

c) *Ideas de Ignacio Burgoa Orihuela.* Este emérito maestro no acepta como fundamental, el criterio basado en la centralización y descentralización para explicar la naturaleza jurídica del Estado federal. Afirma que debe partirse de las ideas de autonomía y de participación de los estados miembros en la expresión de la voluntad nacional; su posición se identifica con las ideas de Mouskheli. Sin embargo, reconoce que en la autonomía de los estados y en su participación en la formación de la voluntad nacional, está presente el principio de descentralización. Burgoa hace las siguientes explicaciones:

“...el fenómeno de la descentralización no puede considerarse como un elemento distintivo y característico por sí solo del Estado federal, por la sencilla razón de que también ocurre en un régimen llamado central... en puridad jurídica, ambos se distinguen por el grado de autonomía a que hemos aludido, trataremos de fijar las peculiaridades del primero:

1. Autonomía democrática de las entidades (Estados o provincias, pues la denominación es intrascendente), en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales;
2. Autonomía constitucional, traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución nacional;
3. Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que concierne a las materias comprendidas en la órbita federal;

---

<sup>122</sup> Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Editorial Nacional. México, 1995. Págs. 376 y 377.

4. Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general".<sup>123</sup>

d) *Ideas de Porfirio Marquet Guerrero.* Este doctrinario observa en la dualidad de gobiernos, y en la autonomía política de los estados miembros, la pieza clave que explica la naturaleza jurídica del Estado federal; afirma lo siguiente:

"...En fin, podemos concluir diciendo que el Estado federal es en realidad un solo Estado pero con un gobierno doble: el gobierno de la federación del poder central, y el gobierno de cada una de las entidades federativas. Pensamos que el único soberano es el pueblo de todo el Estado Federal, la soberanía no se encuentra dividida entre las diversas entidades federativas, las que, desde este punto de vista no son Estados; éstas, sin embargo, gozan de un régimen de descentralización política, de una autonomía constitucional, la cual se encuentra ciertamente limitada a no ser contradictoria con los principios fundamentales que la Constitución establezca."<sup>124</sup>

e) *Ideas de Felipe Tena Ramírez.* Siguiendo las ideas de Kelsen, Tena afirma lo siguiente:

"...El Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de estados. El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación de los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y, ciertas

<sup>123</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Págs. 467 y 468.

<sup>124</sup> Marguer Guerrero, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano; INIJ. UNAM. México, 1975. Págs. 260 y 261.

facultades interiores, en favor del gobierno central; pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central."<sup>125</sup>

A pesar de los consistentes argumentos de la doctrina sobre la naturaleza jurídica del Estado federal, la corriente que parte de la soberanía, reduce el planteamiento a determinar si la soberanía es de la Federación o de los estados, o si ambos participan de tal atributo; con esta explicación oscurecen el tema de la soberanía y no resuelven el del Estado federal. Los tratadistas que se basan en la descentralización describen algunos de los efectos que produce la dinámica del Estado federal, pero no esclarecen su naturaleza jurídica, y no lo hacen porque la descentralización solamente es un indicador de la organización del Estado, pero en sí misma, no define las diferencias específicas entre los sistemas que disponen de importantes grados de autonomía sin que puedan, por eso, ser identificados en su forma estatal (Estado federal y Estado autonómico).

#### IDEAS DE SOBERANIA

La explicación aportada por Madison, Hamilton, Jay y Tocqueville, es inaceptable desde cualquier perspectiva en que la soberanía sea enfocada. Si se considera como el poder del Estado indivisible, inalienable e imprescriptible que se manifiesta en su independencia exterior y en la supremacía interior, resulta imposible que esa soberanía sea compartida por la Federación y por los estados. Y si la entendemos como la fuerza coercitiva del sistema jurídico, tampoco es aceptable la idea porque esa fuerza coercitiva también es un todo indivisible.

Por su parte Jellinek considera la soberanía como un atributo que los estados pueden tener o no. Ignora que la soberanía es un elemento existencial del Estado, si se entiende como el poder político que se manifiesta en independencia y supremacía; y desde la perspectiva estrictamente jurídica, tampoco es válido su argumento, porque la soberanía o fuerza coercitiva del orden normativo sólo existe cuando éste se produce como totalidad, cuando existe el Estado.

---

<sup>125</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 111.

## RECAPITULANDO IDEAS DE LA DESCENTRALIZACION

Mouskheli, Kelsen, Burgoa, Marquet y Tena, se aproximan con acierto a la explicación del Estado federal; lo logran en la medida en que determinan los efectos de esa forma estatal. Es indudable que en el Estado federal se produce la autonomía constitucional y la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad política de la federación, como lo afirma Mouskheli. Es cierto que el Estado federal, a diferencia del unitario, presenta dos órdenes jurídicos parciales y dispone de un grado de descentralización que es compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional y de un grado de centralización que no es compatible con una comunidad jurídica internacional, como lo afirma Kelsen. La misma idea subyace en Burgoa Orihuela cuando atribuye a los Estados miembros del Estado federal la autonomía democrática, la constitucional, la legislativa y la posibilidad de participación en la expresión de la voluntad nacional. También es exacto, como lo aseveran Marquet y Tena, que en el Estado federal coexisten dos gobiernos: el de la federación y el de los estados miembros. Estas explicaciones, sin embargo, solamente conducen a la percepción de las características y de ciertos efectos del Estado federal pero no explican su naturaleza jurídica.

### 4.2. DESCENTRALIZACION Y FEDERALISMO

Con referencia al federalismo, la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional. Y el federalismo es una forma de gobierno que responde, como bien decía Jesús Reyes Heróles, “a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo”. El federalismo conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas. Pero se trata de una conjugación de relaciones donde lo óptimo no es el equilibrio puro o abstracto del poder, sino una configuración calculada, balanceada y correlacionada, de poderes que garanticen la diversidad política y cultural en favor de la unidad del Estado, para acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas. El federalismo es un medio para integrar la vida política de un país y fórmula para que las cuotas de poder sean regidas mediante acuerdos,

reglas, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas. El federalismo en la vida moderna da vida a un conjunto de poderes que deben dirigirse, coordinarse y colaborar a la manera de un todo armónico. El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos.

Como forma de gobierno, el federalismo es una suma de poderes concurrentes que tienen como denominador común, la voluntad de cooperar tomando en cuenta diversos contextos de gobierno y por lo tanto, de decisión. Esto no significa que en el federalismo exista ausencia de conflictos, por el contrario, desde el momento que alude a la categoría de gobierno es importante considerarlo como institución donde se abordan y solucionan problemas, conflictos de competencia e intereses contrapuestos. Como bien lo ha señalado Aaron Wildavsky; "el federalismo auténtico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado".

El federalismo en cuanto sistema de convivencia no es ajeno a las relaciones de conflicto y cooperación. Pero tiene vías razonables para que la acción de gobierno pueda aspirar al consenso y la legitimidad. Por factores geográficos y políticos, los ámbitos centrales, estatales, municipales y comunales, cuidan intereses propios de su representación. Pero ello no significa que la interdependencia en la acción de gobierno no pueda lograrse. De esta forma, es posible hablar de dinámica e interacción, considerando entonces el federalismo como un proceso, un movimiento perpetuo que oscila entre la diversidad y la unidad, la centralización y la descentralización...El federalismo en el sentido de descentralización (de poderes), se convierte así en un proceso donde las comunidades (regiones, provincias) interactúan como unidades autónomas.

Como bien dice Carl Friedrich, "En un sistema federal no puede haber soberano y nadie tiene la última palabra". Sin embargo, es contrario al federalismo, que se fermenten fuerzas centrífugas, dado que son fuente de desestabilización. El éxito del sistema federal de gobierno depende de las condiciones históricas de cada país. Tanto la cultura como las costumbres políticas son fundamentales para alentar o inhibir al federalismo.

El federalismo implica que la descentralización política le sea consecuente. Un federalismo proclamado en espacios centralizados, no tiene opción de realización plena. Un federalismo proclamado en terreno abonado para la centralización actual del poder, se queda en mera noción doctrinaria. En cambio, cuando hay decisión para dar vigencia al federalismo, es básico dar cauce a los movimientos de la descentralización política, que unida a la democracia moderna, permite que la representación geográfica, provincial, regional, comunal, municipal de un país, sea amplia y efectiva.

Se entiende por federalismo, un proyecto de vida política que, organizado como forma de gobierno, tiene como sustento instituciones democráticas y representativas, que dan cuerpo a relaciones de poder que permiten la cohesión en la acción de gobierno, dado que ésta se nutre con la existencia de centros autónomos que están dotados de personalidad jurídica política.

Por el federalismo, un país se integra como nación, sociedad civil, gobierno y Estado. Por la descentralización, un país oxigena su unidad política, da cabida la equidad institucional y material, se fortalece la autonomía y la personalidad de otros centros de gobierno y se reconoce la pluralidad, contrastes y deseos de la comunidad política. Como bien señaló el ilustre Doctor Pedro Zorrilla Martínez, “La descentralización real debe ser en muy cierto sentido, una respuesta, una correspondencia, una reciprocidad, un reconocimiento; más aún en una sociedad contrastada, diversa y plural”.

#### 4.3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE LA DESCENTRALIZACION

Desde la década de los setenta, en países de todos los continentes se ha venido impulsando la descentralización como una estrategia para resolver algunos de los problemas que presentaban los sistemas educativos. Las expectativas por lo general eran que la descentralización agilizará los trámites burocráticos, lograr un uso más eficiente de los recursos y que incrementara la participación de los diferentes actores sociales que intervienen en las acciones educativas. Supone también delegar poderes de decisión, que varían en cuanto a su alcance y sujetos que toman las decisiones según los esquemas organizativos de los proyectos.

A décadas de distancia, la descentralización está ahora en debate. Las experiencias demuestran que los proyectos no siempre lograron sus propósitos iniciales y poco se avanzó en la dirección deseada. En ciertos casos, algunos problemas de los sistemas educativos se resolvieron o minimizaron, pero aparecieron otros. Es por ello que en estos momentos coexisten experiencias como la de Gran Bretaña que está en un proceso inverso de centralización.

Un estudio que analiza las experiencias en América Latina, afirma que se observa una distancia apreciable, entre las formulaciones de principios, las normas adoptadas y los procesos concretos de reorganización del aparato educativo. Señala que las investigaciones al respecto demuestran que el impacto de estas políticas ha sido limitado, que la descentralización no resuelve en todos los casos, los problemas que pretende solucionar, y que no aumentan necesariamente la eficiencia administrativa ni la eficacia, ni siquiera la participación local, pero que *bajo ciertas condiciones*, es una estrategia que posibilita enfrentar con relativo éxito los problemas de pertinencia, eficacia y eficiencia de los sistemas educativos de la región.<sup>126</sup>

Es decir, queda demostrado que la descentralización es un proyecto que adquiere características y se desarrolla en función del contexto en el que se aplica.<sup>127</sup> La descentralización en Francia, y en Chile en la época pinochetista, por ejemplo nos puede revelar las grandes diferencias existentes en proyectos de esa naturaleza. En Francia, con la descentralización se ampliaron, en lo normativo y en los hechos, los espacios en las regiones y comunas para la participación de los diferentes sectores en los planes y proyectos educativos. Con objetivos contrarios, en Chile, el control político de la población y la privatización fueron móviles de la descentralización.

---

<sup>126</sup> Hevia Rivas, Ricardo. Política de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte. UNESCO. REDUC, Santiago, 1991.

<sup>127</sup> Noriega, Margarita. La Descentralización Educativa. Los Casos de Francia y México en Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Vol. XXIII. Primer Trimestre.

Por lo anterior, es necesario analizar la política descentralizadora de nuestro país que, desde décadas atrás, se ha venido imponiendo y que tiene en la federalización su punto culminante, en función del contexto económico, político, social y cultural en el que se inserta. Asimismo, se requieren analizar las ventajas y las desventajas que este proyecto puede aportar al sistema educativo, las formas y modalidades en que las dependencias locales, regionales y hasta municipales, han venido rechazando, haciendo suyo o modificando el proyecto de la SEP. En resumen, es necesario ir más allá de los discursos y mirar con lente analítica los resultados reales del proceso y no asumir, a priori, que la federalización automáticamente resuelve los problemas del sistema educativo y que reporta las ventajas que en los documentos se le atribuyen.

#### 4.4. FEDERALIZACION DE LA EDUCACION BASICA

La modernización educativa marcó el inicio de un momento en la historia de la educación nacional. Surgió en una coyuntura concreta caracterizada por la política sexenal neoliberal y de modernización de todos los aspectos y ámbitos de la vida nacional, como respuesta a una situación de aguda crisis general del país.

En 1988, el Presidente Carlos Salinas de Gortari heredó del anterior gobierno, bajo la administración del Presidente Miguel de la Madrid, un preocupante panorama que atravesaba todos los aparatos y ámbitos de la vida: el económico, el social y el político, ante esta situación, de inmediato el gobierno entrante hizo patente la nueva política que señalaba, sacaría a México de la grave crisis: la Modernización, está basada en tres acuerdos presidenciales: en lo económico significa la recuperación de la economía con estabilidad de los precios; en lo social, el mejoramiento del nivel de vida de los sectores más agobiados por la crisis y, en lo político, la ampliación de la vida democrática.

En ese contexto, la democracia entendida más como sistema de vida, adquiriría un papel central en el discurso salinista, así se planteaba un modelo de desarrollo modernizante y neoliberal como una medida

viable que permitiera lograr un sistema de vida democrático, ello significa que la democracia tendría que atravesar por los niveles económico, social y político.

Por una parte, suponía alcanzar un crecimiento económico con estabilidad de precios; la ampliación de la racionalidad y la competitividad de la economía mexicana; el incremento de la productividad, la incorporación de nuevas técnicas y nuevos conocimientos de producción, y la racionalización de los costos, se establecía la meta de alcanzar una tasa de crecimiento cercana al 6% anual. Además, la inserción de la economía mexicana en el mercado internacional se planteaba como objetivo fundamental.

Por otra parte, este modelo económico tendría poco significado si no se reflejaba en el bienestar colectivo. Entonces se pensaba que el aumento de la productividad impulsaría el mejoramiento social a través de la creación de empleos y el aumento de la capacidad de compra de los salarios. Así, demandas prioritarias del bienestar social que afectan el nivel de vida de las mayorías, podrían ser atendidas: seguridad pública, educación, asistencia y salud, alimentos, vivienda, servicios, creación de cultura, deporte y esparcimiento.

Además, democracia en lo político significaba lograr una sociedad más participativa y crítica, que lo manifiesta no sólo en las demandas sociales...sino también en los procesos electorales y en movilizaciones orientadas hacia propósitos de desarrollo como los asuntos ecológicos y de los derechos humanos<sup>128</sup>, hablaba de la necesidad de mover ridigeces que obstaculizaban la participación y de dar transparencia a la acción política. Ello implicaba permitir la apertura de espacios legítimos a la oposición y a la disidencia. Se trataba de combinar un amplio esfuerzo de concertación y un ejercicio moderno de autoridad.

En lo propiamente educativo, democracia abarcaba tres dimensiones: entendida como régimen jurídico y como sistema de vida; como justicia (en tanto todos los mexicanos disfruten de buenos servicios

---

<sup>128</sup> Pescador, J.A. ANMEB: Una Visión Integral en lo Cotidiano, Modernización Educativa. UAM-A. Nov-Dic. México, 1992.

educativos), y como desarrollo “(que implica el compromiso de los usuarios de los diversos niveles educativos, con la productividad para elevar los niveles de bienestar de todos los mexicanos)”<sup>129</sup>. De esta manera la modernización educativa orientaría sus esfuerzos hacia la obtención de: mayores recursos al sector educativo; un verdadero proceso de federalización de la educación básica, entendiéndose ésta como la descentralización de dicho nivel educativo, pero con una adecuación especial referida a las relaciones laborales con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE); mayor participación de los padres de familia en la educación de sus hijos y la democratización de la organización escolar; la reformulación de contenidos y materiales educativos, con un sentido nacional, regional y local; el mejoramiento de las condiciones de vida del maestro y de su salario, y la instrumentación de la Carrera Magisterial<sup>130</sup>.

Ahora bien, ya transcurrido el sexenio del Presidente Salinas, la experiencia neoliberal dio pasos concretos, especialmente en lo económico: el ingreso al mercado internacional, la firma del Tratado Trilateral del Libre Comercio y el retiro del Estado de ciertos terrenos, cediéndolos a la iniciativa privada. Los resultados alcanzados están muy por debajo de los propuestos en lo económico, el crecimiento del PNB no llegó al 6 %, sino apenas al 0.5 en 1994; en lo social y en lo político, los graves acontecimientos sucedidos a lo largo de 1994 son la expresión más grave del desacuerdo al interior del país respecto de los fines, los medios y los resultados del proyecto de modernización impulsado por el salinismo. A la mitad del sexenio, cuando parecía que el modelo lograba los resultados deseados, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se reformaron los artículos 3º y 31 constitucionales y se promulgó la Ley General de Educación.

---

<sup>129</sup> Convocatoria del Presidente Salinas a la Modernización Educativa en Programa para la Modernización Educativa (1989-1994). SEP. Págs. 6-7.

<sup>130</sup> Id.

## EL CONTEXTO LEGAL

De acuerdo con lo dicho en el discurso oficial, la modernización del país requería acelerar cambios en el orden educativo, que implicaban una nueva relación entre el Estado y la sociedad, así como entre los niveles de gobierno, además, suponía, en general, una participación más intensa de la sociedad bajo una organización social fincada en la democracia, la libertad y la justicia. También necesitaba fortalecer los valores de soberanía y democracia, así como promover la justicia, la igualdad y los derechos humanos. Aunado a esto, la modernización implicaba concebir a la educación como "pilar del desarrollo integral del país que prepare a los mexicanos para el desarrollo, la libertad y la justicia" (ANMEB).

Ahora bien, desde los primeros discursos del Presidente Salinas, el centralismo y el burocratismo del sistema educativo fueron continuamente reconocidos como graves problemas que han obstaculizado el logro de estos objetivos. Por tanto, resultaba necesario volver a aquellos preceptos constitucionales que permitieran "alcanzar un sistema educativo nacional con responsabilidades afines a nuestro federalismo... con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República y los municipios " (ANMEB).

Es por ello que la consolidación de un "auténtico federalismo educativo"<sup>131</sup> planteada como eje de la política modernizadora de la educación. Con base en los principios que dan sustento al sistema federal como forma de gobierno, se rectificaron las respectivas responsabilidades del Gobierno Federal y de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los municipios en la conducción y operación del sistema educativo.

Es decir, el Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y los municipales no adquirieron nuevas funciones que no tuvieran conforme a la ley. Los cambios a partir de las nuevas disposiciones oficiales tenían por objeto propiciar que los estados realizaran funciones educativas que la ley señala como concurrentes y que hasta entonces, en algunos casos, no habían sido realizados por falta de una delimitación precisa de responsabilidades. En este sentido, el inciso VIII del Artículo 3º. constitucional

---

<sup>131</sup> Fuentes, Olac. Los Retos Educativos del Sexenio, Educación: Territorio Devastado en el Cotidiano, UAM-A. México, 1990. Págs. 339-343.

establece que; con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, el Congreso de la Unión "expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios..."

La medida más importante que ha dado nueva forma al "federalismo educativo" fue la reorganización del sistema educativo. A través de la firma de convenios entre el Ejecutivo Federal y cada estado, el primero transfirió a los segundos los servicios, bienes muebles e inmuebles, y personal docente de los niveles preescolar, primaria, secundaria y normal, así como los de las unidades de la Universidad Pedagógica Nacional, la educación indígena y la especial, que la Secretaría de Educación Pública venía operando en cada entidad federativa. Significa que maestros y escuelas fueron traspasados a los sistemas educativos estatales donde se encontraban. A partir de ese momento, todos los asuntos relativos a la administración y operación del sexenio educativo deberían ser resueltos en cada uno de los estados, lo que daría lugar a una mayor eficiencia.

#### ANTECEDENTES

Los antecedentes más recientes con relación a la federalización de la educación nos remiten a dos momentos, primero: en 1978, bajo la administración del Presidente José López Portillo, el Secretario de Educación, Fernando Solana, echó a andar la desconcentración administrativa de la educación. Bajo la bandera de la eficiencia, estableció 31 delegaciones generales, llamadas Unidades de Servicios Educativos Descentralizados en los Estados (USEDES), una en cada entidad federativa de la República, que se encargarían de los asuntos educativos estatales. El personal adscrito a las delegaciones estaba formado por técnicos y profesionales de la educación, directamente designados por el Secretario de Educación y no por maestros. Este hecho provocó un fuerte malestar entre éstos, pues argumentaban que los delegados estatales de la SEP, deberían ser maestros con experiencia docente, y que todos los niveles de docencia y los cargos de dirección del ramo educativo deberían ser ejercidos por auténticos profesionales de la educación.

Segundo: en 1982, el entonces Presidente Miguel de la Madrid anunció el proyecto de la descentralización de la educación básica y normal, como el retorno al sentido original del federalismo. Entre sus principales objetivos explícitos estaba el de combatir el gigantismo del aparato administrativo. Sin embargo, "lo que realmente se aplicó fue un oneroso y naciente sistema de desconcentración, que sobrepuso una nueva estructura administrativa a las que le precedieron, sin disminuir el centralismo, debilitar el liderazgo sindical ni reducir la maraña burocrática. Los convenios de descentralización mantuvieron en cada estado los sistemas federal y estatal, y las dependencias que los controlan conservaron la organización sindical sin modificación, y sólo se crearon, por encima de lo existente, una dirección de servicios coordinados".<sup>132</sup>

#### 4.5. DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION BASICA

El crecimiento y la complejidad del sistema educativo durante las últimas décadas, producto del crecimiento demográfico y la urbanización en nuestro país, ha traído como consecuencia la imposibilidad de una coordinación y supervisión educativas eficaces, a nivel central, por lo que se ha hecho impostergable la descentralización técnica y administrativa de este sector. Dicho problema se fue gestando a finales de la década de los 50s.

El primer intento de descentralización fue a raíz de la Reforma Educativa, que caracterizó la gestión de Luis Echeverría Álvarez, en la que se crearon programas específicos, destacando el Proyecto General de Descentralización, el cual se concretó a través de la creación de nueve Unidades Regionales de Servicios Administrativos Descentralizados, con treinta Subunidades regionales.

En la administración de José López Portillo dichas Unidades y Subunidades casi habían perdido sus funciones. En los sectores educativo estatales existían una gran cantidad de representantes y personal que dificultaba la toma de decisiones, por lo que se impulsó nuevamente la descentralización y se

---

<sup>132</sup> Id.

integraron Delegaciones Estatales. Se nombró un Delegado General de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en cada estado.

Este intento de llevar a cabo la descentralización fue limitado, ya que durante el gobierno de Miguel de la Madrid surgió un desacuerdo entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la SEP. El SNTE argumentaba que a través de la descentralización lo que se pretendía era debilitar su fuerza al fraccionarlo, ya que habría delegaciones sindicales en cada estado. A pesar de ello, se siguió fortaleciendo el proceso y las Delegaciones Estatales de la SEP cambian su denominación a Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar. En 1983 se publica el Decreto que ordenaba la creación de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada entidad y de 1984 a 1987 se firman los Acuerdos de Coordinación con todos los estados del país. Se modifica el nombre de las Unidades por el de Direcciones de Servicios Coordinados. Se crean los Comités Municipales de Educación en los que se pugna, porque además del representante de la SEP y del SNTE, participen los grupos sociales de la comunidad, especialmente los padres de familia.

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari se distinguió por su interés en modernizar al país a través de la reunión de esfuerzos que permitieran enfrentar las realidades económicas y sociales, y buscar la apertura de México al ámbito mundial.

Se consideró, que la forma idónea de enfrentar estos retos era modernizando la educación, sobre todo la básica, por medio de una descentralización efectiva en la que cada estado se hiciera cargo de este sector y simplificar así la gestión administrativa, para poner al país en una situación de vanguardia. Las Direcciones Generales de Servicios Coordinados sufrieron nuevamente una lucha política entre la administración pública y el SNTE, por lo que se entregó al sindicato el control de dichas Direcciones. El gobierno Federal conservó la rectoría en relación a los contenidos de planes y programas de estudio, su evaluación, así como la revalidación y el reconocimiento de los estudios. Los servicios federales se agruparon en institutos estatales o se integraron con los grupos estatales.

Durante la gestión salinista también hubo cambios reglamentarios importantes tales como: se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se reforman los artículos 3o. y 31 constitucionales y se publica la Ley General de la Educación.

El sexenio del Presidente Zedillo se caracteriza en relación al tema que nos ocupa por su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en donde se destaca: impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y los municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional. Además, se delinean estrategias y acciones para profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública y en una rendición de cuenta responsable, transparente y puntual.

Este Plan 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. “Debemos movilizar nuestra capacidad para hacer concurrir las voluntades de los gobiernos federal, estatal, y municipales; y lograr una amplia participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad. La educación será una altísima y constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto público que los haga realizables”.

Una de las demandas más repetidas es una educación de cobertura suficiente y de buena calidad. La cobertura de nuestro sistema educativo comprende a la mayoría de los mexicanos. Es tiempo de elevar su calidad en beneficio de todos.

*Educación básica.* El fundamento de una educación de calidad para todos, reside en una sólida formación de valores, actitudes, hábitos, conocimientos y destrezas desde la primera infancia, a través de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. De ahí que un propósito central del Plan sea convertir en realidad el mandato del artículo tercero constitucional de garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico.

La importancia estratégica de la educación básica estriba en que atiende al mayor número de estudiantes del sistema educativo, constituye la plataforma para un mejor aprovechamiento de toda educación posterior y, para muchos mexicanos, representa el término de su instrucción formal.

En consecuencia, este Plan se propone diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso al nivel preescolar, a la primaria y a la secundaria, elevar sustancialmente la eficiencia terminal en toda la educación básica, y reducir las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública. Se reforzarán los programas que contribuyan a eliminar rezagos en aquellas entidades y regiones donde las condiciones sociales y geográficas dificultan el acceso a la educación y propician que los alumnos deserten y reprueben con mayor frecuencia. Un objetivo de la mayor importancia, será mejorar sustancialmente los servicios de educación indígena, respetando las lenguas, las costumbres y las tradiciones de los pueblos. Adicionalmente, se reforzará la educación especial, a fin de que rinda sus beneficios a la población que requiere de ella.

Este Plan se propone la superación del proceso de enseñanza-aprendizaje, mediante el mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales educativos; la inclusión de elementos regionales y el incremento en el trabajo escolar. Se subrayará la adquisición de las capacidades básicas de lectura, expresión oral y escrita, y matemáticas, por ser fundamento de todo aprendizaje. Por su importancia como apoyo a la educación, se cuidará con esmero la calidad de los libros de texto gratuitos de la escuela primaria y su distribución oportuna. Asimismo, se impulsará el desarrollo de iniciativas y proyectos originados en la escuela, para fortalecer la capacidad de gestión de la comunidad escolar. La revaloración de las actividades de supervisión y dirección escolar contribuirá a este propósito.

Se reacondicionarán, ampliarán y modernizarán la infraestructura y el equipo de los planteles de educación básica, incluyendo las nuevas tecnologías de comunicación e informática, para un mejor desempeño de la labor docente y un mayor aprovechamiento de los alumnos.

Las actividades de evaluación y seguimiento son indispensables para asegurar la pertinencia y la eficacia de las acciones educativas en un contexto de cambio continuo. La evaluación será objetiva y

oportuna para facilitar respuestas ágiles del sistema educativo, y así asegurar que los propósitos y fines de la educación correspondan a las necesidades que plantea el desarrollo del país.

Se integrarán las actividades del sector educativo con otros programas gubernamentales que forman parte de la política social. De esta manera, se ampliará el alcance de programas como los de educación inicial, desayunos escolares y becas. Por su tradicional importancia en la vida de la comunidad, la escuela puede servir como eje para articular los programas sociales de mayor arraigo comunitario.

Se consolidará la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas. Será necesario revisar y adecuar los mecanismos de operación y funcionamiento de los consejos de participación social, con el fin de intensificar la práctica de la corresponsabilidad de los padres de familia y de las autoridades locales.

El maestro es protagonista destacado en el quehacer educativo. Por ello, se establecerá un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio, que asegure las condiciones para garantizar la calidad profesional de su trabajo. De particular importancia será la educación normal. Asimismo, se trabajará para mejorar las condiciones de vida del maestro y su familia, y para fortalecer el respeto y el aprecio social a su labor.

Asimismo, en este sexenio se aprueba EL PROGRAMA PARA UN NUEVO FEDERALISMO 1995-2000; destacamos lo más sobresaliente en relación el federalismo y la descentralización.

## OBJETIVOS GENERALES

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 se elaboró con base en la valoración de diez objetivos fundamentales, que se guían por el fortalecimiento de la unidad nacional y la soberanía, el respeto al Estado de Derecho, la justicia social, el propósito de alcanzar un desarrollo económico nacional y regional vigoroso y sostenido, en un marco que concibe al Nuevo Federalismo como la búsqueda de nuevas relaciones intergubernamentales, basadas en los principios de cooperación y coordinación.

1. Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del Pacto Federal, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional, marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la Unión.
2. Vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.
3. Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio.
4. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de Gobierno Federal y estatal, y los municipios.
5. Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados.
6. Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.
7. Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el Desarrollo Regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.
8. Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas, en materia de Desarrollo Social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.
9. Promover el Desarrollo Administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno, mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.

10. Revisar las atribuciones y responsabilidades del Municipio, para fortalecerle como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

## FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION

El subprograma se refiere al proceso de descentralización de la Administración Pública Federal hacia los gobiernos estatales y municipales, en atención a lo dispuesto en el PND.

La descentralización de la Administración Pública Federal implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.

## LINEAS DE ACCION

En la presente Administración, las dependencias del Ejecutivo Federal se proponen alcanzar las metas de descentralización que a continuación se describen:

- Educación Pública:
  - Transferir al gobierno del Distrito Federal los servicios de educación básica.
  - Transferir los programas de alfabetización para adultos, primaria, secundaria, educación comunitaria y capacitación no formal para el trabajo.
  - Transferir la construcción, equipamiento y mantenimiento de las escuelas de nivel básico, medio superior, superior, de posgrado y de capacitación.
  - Transferir la prestación de los servicios de Educación Comunitaria Rural.
  - Descentralizar la investigación, promoción, capacitación y difusión de las culturas étnicas y populares, tanto rurales como urbanas.
  - Concluir la descentralización del subsistema de preparatoria abierta.
  - Transferir los servicios de educación tecnológica en los niveles medio superior y superior.

- ❑ Consolidar los sistemas regionales de investigación en ciencia y tecnología.
- ❑ Concluir la transferencia de las atribuciones de registro de instituciones educativas y colegios de profesionistas, así como las funciones de vigilancia del servicio profesional.
- ❑ Descentralizar las unidades regionales de culturas populares.
- ❑ Transferir la administración de las villas deportivas y juveniles.

A pesar de estos esfuerzos que, durante más de dos décadas, ha llevado al país a la búsqueda de formas convenientes de aplicar, apoyar y establecer firmemente la descentralización, para beneficio de la calidad y eficacia educativas, el magisterio nacional no lo ha vivido de esta manera, repercutiendo en los educandos y consecuentemente, en la sociedad en general.

La centralización administrativa, que durante muchas décadas caracterizó al Estado Mexicano, en la actualidad, debido al crecimiento del mismo, resulta inoperante, ya que dificulta la toma de decisiones y el manejo de presupuestos enfocados a la atención y servicio de las diversas instancias gubernamentales, de ahí, que los estudios respecto a la descentralización y a la desconcentración administrativas de los organismos del gobierno federal han cobrado una gran relevancia, pues éstas se han ido instrumentando, paulatinamente, para los diferentes sectores gubernamentales, por lo que al realizar una investigación sobre los factores que obstaculizan la implementación de la descentralización de la educación básica se considera de suma importancia pues, a través de un estudio exploratorio, se obtiene una mayor información sobre lo que sucede en este nivel educativo.

#### 4.5.1. CENTRALIZACION EDUCATIVA EN MEXICO

La centralización, como forma de organización del Estado se estableció desde el siglo XIX. En el artículo 110 de la Constitución de 1824, ya se le daban atribuciones al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho... nombrar a los Jefes de Oficinas Generales de Hacienda, de las Comisariás, a los Generales, a los Cónsules, Coroneles y demás oficiales superiores

del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y en sus recesos del Consejo de Gobierno<sup>133</sup>. Estas prerrogativas para el presidente se indicaron, en forma similar en el artículo 85 de la Constitución de 1857, además de que en 1836 se promulgaron las llamadas Siete Leyes Constitucionales que hablaban del establecimiento de un gobierno central.

Todo esto vino a reforzar el General Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1911), quien asumió el poder presidencial con un control absoluto y dictatorial que aplicó a la política del país y a los servidores públicos, independientemente de su jerarquía. Tal situación provocó un movimiento revolucionario, el de 1910-1917, promulgándose la Constitución de 1917, que impulsó al Estado nuevos objetivos de carácter económico y social, surgiendo el Gobierno Federal, pero con un carácter centralista, encabezado por un Ejecutivo fuerte. Así pues, en el artículo 40 de dicha Constitución se señala que es: "...voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental<sup>134</sup>...el cual permanece sin cambios hasta la fecha". Los estados convinieron en delegar algunas facultades a favor del poder central.

Ahora bien, en relación específica con la educación, desde 1934, la política de Lázaro Cárdenas giró en torno a la federalización de la enseñanza en donde la SEP, desde el centro, realizaba funciones de supervisión. Dicho carácter de la educación mexicana conservó esta forma en los gobiernos de Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruíz Cortines. En la gestión de Adolfo López Mateos se habla de federalizar la enseñanza, para cada disciplina y ciclo, como forma de organización y unificación que repercute en la planeación educativa (Plan de Once Años), continuado por Gustavo Díaz Ordaz, aunque en éste último sexenio, el Estado adquiere tintes más autoritarios y represivos, producto de la centralización del poder, la falta de participación social y la existencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), casi como grupo político único.

---

<sup>133</sup> Haro, G. El Derecho de la Función Pública. E.C.A.S.A. México. 1993. Pág. 49

<sup>134</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Prisma. México. Pág. 23.

A raíz de estos antecedentes, en 1973 se inicia un proceso de descentralización, más de forma que de fondo, pues lo que se intenta es la modernización de la administración pública y reestructuración de la SEP; se crean las Unidades Regionales de Servicios Administrativos Descentralizados y las Subunidades en el interior del país, pero desde el centro se realizaba la planeación y coordinación integral del sistema educativo. Con José López Portillo el objeto de la descentralización fue adecuar la educación a las entidades, las cuales podrían modificar los planes y programas de acuerdo a sus necesidades y, consecuentemente, su eficacia, y promover el proceso de desarrollo político. Miguel de la Madrid trató de combatir el centralismo educativo que había disgregado al país, y acrecentar la eficiencia y calidad de la educación básica a través de la descentralización y, aunque hubo problemas con el SNTE, se creó en cada Estado un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa.

En el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, la educación se enfocó desde una dimensión modernizadora, por lo que se hace necesario transferir los servicios a los gobiernos como una "SUPUESTA DESCENTRALIZACION", pues el gobierno federal no perdió sus atribuciones rectoras respecto a los contenidos curriculares, evaluación, revalidación y reconocimiento de estudios de los niveles: preescolares, primaria y secundaria, o sea, la educación básica.

Para fortalecer ésta política, en 1992 entra en vigor el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que fue firmado por el Presidente, el Secretario de Educación Pública, el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE y los 31 Gobernadores. En 1993 se reforma el artículo 3º constitucional y se establece la Ley General de Educación. Dicha normatividad ha pretendido que la educación básica cuente con la calidad adecuada, se reformulen las currículas y se revalore la función social del magisterio en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

De todo lo anterior, se puede reiterar la importancia de esta investigación, pues permitirá en forma exploratoria, estudiar el avance de dicho proceso descentralizador, que tiene más de veinte años de haberse anunciado a través de discursos políticos y de haber iniciado acciones; además de que se podrá

averiguar la forma en que algunos factores jurídicos, políticos, económicos y sociales obstaculizan su implementación.

Dado que esta tesis es respecto a los factores que obstaculizan la implementación de la educación básica, antes de hablar de las políticas educativas que durante los últimos sexenios propiciaron la necesidad de llegar a ella, se consideró pertinente hablar de la organización de nuestro país, a través de la historia y del federalismo, así como de la centralización, regionalización, desconcentración y descentralización, siendo estas dos últimas; formas que ha asumido el Estado Mexicano para hacer frente al problema del crecimiento poblacional y al de la urbanización, que ha hecho inmanejable la atención educativa desde el área central, a todo el país, a través de la Secretaría de Educación Pública.

“Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en una autoridad central superior...de aquí que el régimen de centralización administrativa federal organice exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal, el cual se desenvuelve a través de un conjunto de órganos superiores que mandan, en relación de estricta dependencia, y de órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquellas”<sup>135</sup>. “Regionalizar es transferir las funciones de algunos órganos centrales a unidades administrativas regionales que se responsabilizan de su ejecución, pero permanecen bajo la supervisión y coordinación de dichos órganos”<sup>136</sup>. En la desconcentración administrativa, los órganos centrales delegan la capacidad ejecutiva a los órganos regionales. “Descentralizar, en cambio, es facultar a los órganos regionales para tomar decisiones por sí mismos y no para operar decisiones tomadas por una entidad rectora, para lo cual han de tener personalidad jurídica y patrimonio propio”<sup>137</sup>.

El federalismo es el sistema basado en el reparto del poder y competencias entre una entidad estatal y central y otras, voluntariamente subordinadas a ésta. De ahí, que el hablar del federalismo resulta de vital importancia para entender la posición del Estado Mexicano.

---

<sup>135</sup> Haro, G. Op. Cit. Pág. 175.

<sup>136</sup> Hevia, R. Op. Cit. Pág. 169.

<sup>137</sup> Pescador, J.A. Aportaciones para la Modernización Educativa. U.P.N. México, 1994. Pág. 182.

Manuel García P. afirma que el federalismo moderno “tuvo su origen en las diputaciones provinciales instituidas por la Constitución de Cádiz de 1812 y éstos, a su vez, tomaron en cuenta las regiones formadas bajo el régimen Colonial”<sup>138</sup>.

En 1824 se estructura el nuevo Estado, sobre las bases liberales tendientes a destruir el sistema Colonial, lo cual se apoya en la Constitución promulgada ese año, en su artículo 50 fracción I que ordena: “promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus obras; edificando colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo establecimientos en que se enseñan las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lengua, sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública de los respectivos estados”<sup>139</sup>.

Los Constituyentes de 1824 no fijaron condiciones precisas a la educación nacional, pero propiciaban que las entidades federativas organizaran la educación de acuerdo a sus necesidades. José María Luis Mora, en su discurso en el Congreso del Estado de México del 17 de noviembre de 1824 señaló, que lo más importante para el Estado era la juventud, que es la base en la que se rigen las instituciones sociales, por lo que debía ser organizada y controlada por el Estado, quien impondría su filosofía.

En 1833 se otorgó al Estado el control y al organización de la educación y se creó la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito Federal y Territorios Federales, con una enseñanza libre, pero ciñéndose a las disposiciones y reglamentos del gobierno nacional, sin aceptar la influencia clerical, puesto que la educación giraría en torno a los conocimientos científicos más avanzados, lo que equivalía a la centralización de la educación como una forma de preservar el federalismo.

En 1834 se suprime la Reforma Liberal y se asigna a las escuelas lancasterianas y a algunas escuelas religiosas la dirección de la educación. La Compañía Lancasteriana queda a cargo de la Dirección de Instrucción Pública. De 1836 a 1843, el Estado vuelve a centralizar la educación.

---

<sup>138</sup> Haro, G. Op. Cit. Pág. 169.

<sup>139</sup> Solana, Fernando. Et. al. Historia de la Educación Pública en México. F.C.E. México, 1982. Pág. 19.

En 1843, con influencia de algunos liberales, la Dirección General de Instrucción Primaria, publica un plan general de enseñanza que contenía aspectos administrativos, de organización de las escuelas y los métodos de enseñanza, ordenando además, la nacionalización de los colegios particulares que eran subsidiados por el gobierno, todo ello en bien del federalismo.

En 1857 se adopta el sistema federal en la Constitución promulgada el 5 de febrero de ese año y aparece por primera vez el artículo 3º., que señalaba: “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se debe expedir”.

En diciembre de 1865, Maximiliano, quien había aceptado las Leyes de Reforma, emite la Ley de Instrucción Pública, que se aplicó sólo en las poblaciones controladas por el ejército francés. Respecto a la instrucción primaria, dicha ley establecía su carácter gratuito y obligatorio, vigilada directamente por los ayuntamientos , pero dirigida por el Ministerio de Instrucción Pública. La educación secundaria, también controlada por el Estado, se organizó como si fuera un liceo francés y dicha instrucción estaba planeada para estudiarse en siete u ocho años.

En 1867, Juárez asignó al Ministro de Justicia e Instrucción Pública la tarea de formular un plan de educación con apoyo en una comisión, en la que estaba Gabino Barreda quien propuso que la educación debía formar al hombre con fundamentos en la razón y en la ciencia, basada en el orden, cuyo fin último era el progreso.

Los conceptos de Barreda, que inciden en la reorganización de la educación, se publicaron como Ley de Instrucción Pública para el Distrito Federal y Territorios, el 2 de diciembre de 1867. Con esta Ley Organica se pretendía la unificación de la instrucción primaria, como obligatoria y gratuita. (La obligatoriedad de la primaria correspondía a la elemental, consistente sólo en tres años de estudio y a la que seguía la primaria superior), y proporcionaba un plan de estudios para la educación secundaria integrada por diversas asignaturas y, al mismo tiempo, ordenaba la instauración de la escuela secundaria para señoritas.

El 15 de mayo de 1869, bajo el gobierno de Juárez, se expidió otra Ley de Instrucción pública, donde también se tocaba lo relativo a la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, suprimiendo la instrucción religiosa. La escuela elemental adquirió las características de ser obligatoria y gratuita que se conserva hasta nuestros días.

De 1877 a 1911 el centralismo tiene su mayor expresión de control en la política ejercida en la dictadura de Porfirio Díaz. En éste periodo surge un grupo plutocrático, cuyos integrantes eran conocidos como “los científicos”, ya que eran de ascendencia positivista, que logran expresarse en ese sentido. Esto se refleja en Justo Sierra, quien en 1892, hizo un pronunciamiento en el que se proclamó la necesidad de poner la ciencia “como la base de la política nacional”<sup>140</sup>. En 1888 se establece la Ley de Instrucción Obligatoria respecto a la educación elemental, sancionándose a las personas que no respetaran dicha ley. Invitó a los gobernadores estatales para que enviaran un representante a que participara en un trabajo que “unificara la enseñanza en toda la república mediante una adecuada legislación que respetaría la soberanía de las entidades federales”<sup>141</sup>.

Una vez uniformada la enseñanza nacional, fue necesario crear una unidad práctica que controlara los esfuerzos, por lo que en 1896 se instruyó una Dirección General de Instrucción Primaria que con uniformidad, bajo un mismo plano científico y administrativo<sup>142</sup>, atendería la instrucción primaria, la cual dependería exclusivamente del Ejecutivo. Se nacionalizan las escuelas que antes dependían de los ayuntamientos, estableciéndose así el órgano centralista de la educación.

En 1901 se reestructuró el Ministerio de Justicia e Instrucción pública y se crearon dos Subsecretarías, una que se ocuparía exclusivamente de la justicia y, la otra, de la Instrucción Pública a cargo de Justo Sierra. Se cambia la Junta Directiva de Instrucción Pública por un Consejo Superior de Educación Nacional, que tenía un carácter consultivo de su política educativa, lo que trajo como

---

<sup>140</sup> Larroyo, F. Historia Comparada de la Educación Básica en México. Editorial Porrúa S.A. México, 1980. Pág. 317.

<sup>141</sup> *Ibid.* Pág. 347.

<sup>142</sup> *Ibid.* Págs. 350-351.

consecuencia que la instrucción primaria quedara al cuidado de una junta directiva; y que todos los grados y tipos de enseñanza recibieran los beneficios de una orientación y vigilancia constantes y unitarias.

En 1905, Porfirio Díaz, por decreto, señala que la dependencia de educación se llamaría Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, nombrando a Justo Sierra como su responsable, quien define una pedagogía social orientada y dirigida por el Estado; concibe a la educación como un proceso social que está presente en todos los aspectos de la vida. Se logra que la educación primaria se extienda a cinco años.

La Constitución de 1917 reafirma los postulados de la gratuidad, obligatoriedad y laicidad de las anteriores constituciones, además de la intervención del Estado en la enseñanza privada. El artículo 3º de esta Constitución constaba de los siguientes enunciados:

La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales educativos, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en establecimientos particulares. Se reafirma el sistema federal al establecer en el artículo 40 que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unido, en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental"<sup>143</sup>.

Así en esta Constitución que nos rige hasta la fecha, se explicita la tan sonada federalización, aspecto que se esgrime, repetidamente en los discursos políticos del momento histórico que vivimos.

En el periodo presidencial de Alvaro Obregón se discute la iniciativa para reformar la Constitución e introducir en la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado lo correspondiente a la educación, por lo que el 20 de julio de 1921 se establece la Secretaría de Educación Pública a cargo de José Vasconcelos quien argumentó ante la oposición del Congreso, la necesidad de tener una educación nacional que consolidara los postulados de la Revolución y a medida que los estados y municipios contaran con recursos e instituciones propias para atender la educación, éstos serían responsables y tendrían el control de la misma. "Así se inició el desarrollo de un sistema federal de educación, paralelo al

---

<sup>143</sup> Haro, G. Op. Cit. Pág. 170.

fortalecimiento de un sistema político corporativo, prácticamente como uno de sus elementos sustantivos”<sup>144</sup>.

A consecuencia de ello, la economía y el desarrollo de los Estados y Municipios se supeditó a las decisiones centrales que consolidan políticamente al régimen, pero que con el tiempo y debido al crecimiento demográfico y a la urbanización dejó de ser funcional, pues no hubo desarrollo regional igual en todo el país.

En diciembre de 1917, se autorizó la creación de la Dirección de Educación Secundaria, que se encargaba del manejo técnico y administrativo de las secundarias federales y de la inspección y control de las escuelas secundarias particulares.

La política educativa del General Lázaro Cárdenas se caracteriza por el interés educativo eminentemente popular, técnico, industrial y federal. Se pretendía que las masas se incorporaran a la forma de vivir del mundo civilizado, preparándose a esa generación para el inicio de la industrialización. El 13 de diciembre de 1934 se lleva a cabo la primera reforma al artículo 3º constitucional, dándole un enfoque socialista, lo que provocó desconcierto entre los maestros, pues su significado les parecía ambiguo. El Estado impartiría la educación primaria, secundaria y normal y podría autorizar a los particulares que también desearan hacerlo.

De 1940 a 1970 el país vive la etapa de consolidación que abarca los periodos presidenciales de Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruíz Cortínes, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz.

En éstas tres décadas se reafirma la centralización. En 1942 se revisa la Ley Orgánica de la Educación Pública y en 1944 dicha ley se opuso al socialismo que se manifestaban en el artículo 3º, de ahí, que en 1946, el citado artículo es reformado, por segunda ocasión y se determina que el criterio que orientaría a la educación que impartiera el Estado sería ajena a cualquier doctrina religiosa. Se habla de una educación al servicio de la democracia y el nacionalismo.

---

<sup>144</sup> Pescador, J.A. 1994. Op. Cit. Pág. 179.

Un hecho que, a la larga, ha influido en la puesta en marcha de la descentralización, es el que en 1938 se funda el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de la República Mexicana el cual se convierte en 1943, en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y que con el paso del tiempo, tanto por el número de agremiados como por el poder que adquiere, va a influir directamente en el proceso de la descentralización.

En las gestiones de los presidentes Alemán, Ruíz Cortines, López Mateos y Díaz Ordaz, el sector educativo fue creciendo y multiplicando sus servicios. A la educación se le dio un enfoque democrático, con tolerancia respecto a la escuelas privadas religiosas, se instrumentaron campañas de alfabetización, se establecieron organismos dedicados a la educación en todos los niveles. Se estableció un Plan para el mejoramiento y la expansión de la educación primaria en México (Plan de Once Años), con objeto de atender la demanda de educación primaria, se retoma la capacitación de los maestros, incluso se ayuda a que los docentes no titulados pudieran hacerlo fácilmente; se requería la coordinación entre los niveles de autoridad federal, estatal y municipal para ejercitar dicho plan.

El Consejo Nacional Técnico de la Educación adquiere relevancia para atender la reforma a planes y programas de enseñanza de los niveles que, ahora, comprende la educación básica. En la educación secundaria se busca la unidad administrativa y técnica. Se tiene interés en el incremento cuantitativo.

Recapitulando, se puede decir que la centralización, como una forma de administración que aplicó, inicialmente el Estado, le permitió controlar el desarrollo armónico del país, evitando las concentraciones de poderes locales, incluyendo, por supuesto, lo referente al sector educativo pero a finales de los 60's, debido a la magnitud, diversidad y complejidad que fue adquiriendo el aparato burocrático, resultó inoperable, pero lo que empezó a ser impostergable la necesidad de descentralizarlo.

En el caso del sector educativo, con el establecimiento del la SEP, en 1921 y a lo largo de cincuenta años, éste organismo creció a tales dimensiones cuantitativas que hizo inmanejable su administración, agravado, además, por las diferencias socioeconómicas, culturales, religiosas y locales que repercutieron en la calidad del servicio.

De ahí que revisando lo señalado por Isaías Alvarez<sup>145</sup>, los principales problemas que generó el centralismo, son:

- Multiplicación de las líneas de autoridad a nivel nacional, estatal y local.
- Existencia de cerca de 40 Direcciones Generales de la SEP, que no guardan suficiente coordinación entre sí, ni con los Estados y que, además, existen más de 10 niveles de autoridad entre los maestros y el Secretario de Educación Pública.
- Duplicación innecesaria de esfuerzos entre la federación, los estados y los municipios, confusión de mandos y conflictos intergremiales.
- Generación de desequilibrios injustos en la distribución de oportunidades educativas.
- Cuando se desempeñan funciones de autoridad, se concibe al sistema educativo nacional, más como la explotación de un recurso de poder que como una misión de servicio.
- Los gobernadores de los estados se ven, en ocasiones, amenazados por las presiones del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, el cual considera que la SEP no lo tomó en cuenta y lo abandonará con la descentralización.
- Falta de interés de la SEP en los proyectos estatales y, por tanto, de la asignación de recursos a los mismos.
- La SEP no considera las experiencias de las instituciones educativas privadas respecto al mejoramiento cualitativo de la educación.
- La elaboración de planes y programas de estudio, por parte de la SEP, sin considerar los problemas, necesidades y valores regionales y locales.
- Las autoridades de la SEP no valoran la participación de los padres de familia y la comunidad local, excepto en programas o proyectos promovidos por la propia Secretaría.

---

<sup>145</sup> Alvarez, Isaías. Desafíos de la Descentralización como Estrategia de la Modernización Educativa. CICA. No.34. ESCA-IPN. México, 1997. Págs. 17-21.

- La estructura de los organismos centralizados de educación se han burocratizado demasiado y, por tanto, se han hecho ineficientes en cuanto a la información que generan y a que no apoyan la toma de decisiones.
- La falta de claridad en el establecimiento de prioridades en la planeación del gobierno federal, lo que impide el sensibilizarse respecto a las prioridades estatales, municipales e institucionales.

#### 4.5.2. MARCO NORMATIVO PARA LA DESCENTRALIZACION

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de su competencia, observarán en sus respectivos procesos de descentralización lo siguiente:

- Descentralizar sin desarticular servicios ni disminuir la cobertura y eficiencia, mediante una calendarización cuyas acciones sectoriales se definan de manera gradual y sincronizada, estableciendo los horizontes irreductibles para su conclusión.
- Analizar con precisión la factibilidad técnica, legal, administrativa y financiera de los programas, recursos y funciones por transferir a las entidades federativas, determinando el impacto económico, social, organizacional, técnico y normativo de cada función a descentralizar.
- Evaluar la capacidad de los gobiernos locales para recibir programas, funciones y recursos de las dependencias de la Administración Pública Federal, y emprender programas de capacitación administrativa de carácter sectorial dirigidos a las dependencias estatales referentes a cada ramo.
- Observar que la descentralización de funciones sea acompañada de los recursos que las dependencias federales destinan para su ejecución. Los presupuestos para años posteriores se asignarán atendiendo a las funciones descentralizadas, a las condiciones económicas del país y a las necesidades tanto regionales como locales.
- Incluir en los recursos transferidos la parte proporcional de los gastos de administración, particularmente los referidos a las funciones de inspección y verificación del gasto federal a cargo de los estados y municipios.

- Impulsar programas permanentes de capacitación y actualización administrativa de los servidores públicos que se responsabilicen de funciones descentralizadas y otorgar asesoría a los gobiernos de los estados a fin de garantizar una eficiente gestión de dichas funciones.
- Otorgar particular atención a las relaciones laborales, por lo que cada uno de los sectores involucrados en el proceso de descentralización concertará los acuerdos correspondientes para garantizar el respeto a los derechos de los trabajadores.
- Proporcionar apoyo administrativo a los gobiernos locales con el propósito de que la administración de los recursos humanos no se vea afectada por los procesos de descentralización.
- Identificar y gestionar los impactos presupuestales adicionales a los recursos que acompañen la transferencia de funciones, como es el caso de la homologación salarial.
- Diseñar normas y procedimientos aplicables en materia de programación y presupuestación, transferencia y ejercicio de fondos federales, contabilidad y control del gasto federal.
- Impulsar la aplicación de acciones de desarrollo administrativo para el mejoramiento de los servicios, antes, durante y después del proceso de descentralización.
- Establecer mecanismos de asesoría para los gobiernos de los estados en materia de programación, ejercicio y control del gasto federal transferido.

#### 4.5.3. FASES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

A partir de la 2a. Guerra mundial, se inició la industrialización del país, concentrando poco a poco la riqueza, el poder y la población en las principales zonas urbanas especialmente en el D.F., asimismo, fue creciendo el sector educativo, por lo que ya, desde la administración de Adolfo López Mateos, se empezó a percibir la descentralización de la educación como algo inaplazable. La falta de una planeación de la acción educativa y el crecimiento de la demanda educativa propició que la Subsecretaría General y la Oficialía Mayor de la SEP realizaran funciones fuera de su área de competencia, o bien, que se duplicaran las mismas.

Esta situación se acentuó en la gestión de Gustavo Díaz Ordaz que se caracterizó por una ausencia de planeación, una coordinación deficiente de las diversas dependencias y una falta de supervisión en el sistema educativo nacional. La centralización no establecía claramente las actividades propias de cada organismo de la SEP, por lo que las áreas de responsabilidad se mezclaban y duplicaban, como en el caso de las Subsecretarías: General, de Enseñanza y Técnica y Superior, la de Asuntos Culturales y la Oficialía Mayor.

#### la. FASE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION (1973-1977)

“El crecimiento desenfrenado del D.F. y de sus municipios conurbados en los 70's y, en menor grado el de Guadalajara y Monterrey reactivó en la administración del presidente Echeverría la voluntad política por descentralizar la actividad económica, política y cultural.<sup>146</sup> Así, en su gestión se inicia propiamente la descentralización, a partir de una reforma administrativa que pretendía crear las estructuras necesarias para hacer operables los principios de la Reforma Educativa. La SEP se divide en cuatro Subsecretarías y se establece la Dirección General de Planeación Educativa, paralelamente se revisan sus funciones y se elaboran manuales de organización, de procedimientos, de servicios y se prepara un diagnóstico de las actividades educativas del país y, como resultado de ello, surgieron programas específicos, entre los que destacan el Proyecto General de Descentralización de las actividades y operaciones de registro y expedición de certificados y boletas en el área de educación primaria y media. Se constituyó una Comisión para la descentralización de la S.E.P. y se acordó que ésta fuera regional y, en forma simultánea, también se descentralizara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) y los servicios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.).

El 23 de junio de 1971 se estableció la Unidad de Organización y Métodos, cuyo objetivo era el de promover y diseñar la descentralización operativa. Los programas planteados por la Reforma Educativa

---

<sup>146</sup> Prawda, J., Teoría y Praxis de la Planeación Educativa en México. Colección Pedagógica Grijalbo, México, 1985. Pág. 199.

contemplan la elaboración del proyecto de descentralización administrativa de la SEP, pues a través de ello se lograría:

- Cumplir más eficazmente con el artículo 3o. constitucional pues las estructuras administrativas centralizadas hacían inoperantes los procedimientos técnico administrativos.
- Hacer más humano el funcionamiento del sistema educativo en cuanto a los trámites administrativos, tanto del personal como de los alumnos.
- Propiciar que el desarrollo regional de la educación sea más coherente y armónico.
- Fijar áreas precisas de autoridad y responsabilidad para ejercer un mejor control del funcionamiento del sistema.
- Establecer las bases legales para la descentralización.

El 4 de abril de 1973, el Presidente expidió un Acuerdo, a partir del cual, todas las dependencias de la Administración Pública Federal tengan que delegar funciones a las que se encontraban en el interior del país.

Para el funcionamiento de la descentralización se crearon entidades dependientes de la SEP llamadas UNIDADES DE SERVICIOS DESCENTRALIZADOS, a partir de un plan piloto, iniciándose la descentralización en las primeras cuatro regiones.<sup>147</sup>

- CENTRO: abarcaba los estados de Michoacán, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí, ubicando la Unidad en Celaya y las subunidades en San Luis Potosí, Querétaro y Morelia.
- NORESTE: cubría los estados de Nuevo León y Tamaulipas. Se estableció la Unidad en Monterrey y las subunidades en Tampico y Ciudad Victoria.
- OCCIDENTE: comprendía a las entidades de Jalisco, Nayarit, Aguascalientes y Colima. La Unidad se estableció en Guadalajara y las subunidades en Tepic, Aguascalientes y Colima.

<sup>147</sup> Carranza, J.A., Relación entre la Reforma Administrativa y los Principios de la Reforma Educativa. SEP. México, 1976. Págs. 64-68.

- SURESTE: abarca las entidades de Chiapas y Oaxaca y en este último estado empieza a funcionar la Unidad y las Subunidades en Tuxtla Gutiérrez y Tuxtepec.

Como se observó un gran avance en el programa, en 1974 se instituyen otras unidades de Servicios Descentralizados en el resto del país, a través de cinco regiones más;

- PACIFICO NORTE: comprendía los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa. La Unidad de Servicio Descentralizado se ubicó en Ciudad Obregón y las subunidades en Mexicali, La Paz, Hermosillo y Culiacán.
- NORTE CENTRO: integrada por los estados de Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas. La Unidad empieza a funcionar en Torreón y las subunidades en Chihuahua, Ciudad Juárez, Saltillo, Durango y Zacatecas.
- METROPOLITANA: incluye al D.F; Estado de México, Morelos, Guerrero e Hidalgo. La Unidad se estableció en el D.F. y las subunidades en Toluca, Cuernavaca, Chilpancingo, Acapulco y Pachuca.
- GOLFO CENTRO: abarcaba los estados de Veracruz, Puebla y Tlaxcala. La Unidad se ubicó en Jalapa y las subunidades en Veracruz, Puebla y Tlaxcala.
- PENINSULAR: comprendía los estados de Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. En Villa Hermosa se inició el funcionamiento de la Unidad y las subunidades en Campeche, Mérida y Quintana Roo.

Este control de las funciones administrativas de la SEP trajo beneficios a los docentes pues al establecerse terminales de computadora en las unidades y subunidades de servicios descentralizados facilitaba la comunicación de datos entre ellas y la Dirección General de Personal de la SEP y con la Dirección General de Pagos de la S.H.C.P. Se facilitaban los trámites de licencias, permisos, pago de salarios y cambios de administración.

Asimismo, apoyaba al registro escolar, las estadísticas, catálogos básicos de recursos humanos para evaluar los conocimientos de los sistemas abiertos y para promocionar el sistema nacional de educación para adultos. También se apoyaba a los directores de las escuelas quienes recibían respuestas

oportunas a sus demandas sobre solución de problemas. Se beneficiaba la función del supervisor quien podría tener una comunicación constante con las escuelas de su zona. Se atienden los problemas de los estudiantes, sin tener que desplazarse hasta el D.F.

La descentralización también traería beneficios a los mandos de alto nivel, pues el Director Federal de educación podría participar más activamente en el control del proceso educativo, ya que todos los problemas inherentes a su sector se comunicaban por medio de las terminales de las computadoras al área central, quien resolvía y regresaba el resultado.

Las Direcciones Generales de Educación de la SEP coincidieron libertades de actividades rutinarias, por lo que se establecía el ambiente propicio para enfocarse más a los problemas de planeación, coordinación y evaluación del Sistema Educativo Nacional. Asimismo, la descentralización favoreció la elaboración de manuales de organización correspondientes a los diferentes niveles, así como de directorios de servicios.

Casi al mismo tiempo que se inicia el plan piloto de descentralización, se emite la Ley Federal de Educación, el 14 de diciembre de 1973, a través de la cual se reglamenta y controla la educación, se organiza el sistema educativo nacional distribuyendo la función social, se establecen las bases del proceso y se explican los derechos y obligaciones de los maestros. En 1975 se promulga la Ley Nacional de Educación para Adultos y en ambas leyes se basa la Reforma Educativa.

Hay reformas en los programas de primaria; se revisan los contenidos de los libros de texto gratuitos y se inician campañas de alfabetización. La educación secundaria se considera como "un todo" con la primaria. Surge la necesidad de flexibilizarla como parte terminal de un ciclo y como propedéutico a la educación media superior.

Se crea la Dirección General de Mejoramiento Profesional del Magisterio. Se facultó a la Dirección de Educación Normal para organizar e impartir cursos de licenciatura en educación preescolar y primaria.

En este primer intento de descentralización, las unidades y las subunidades no contaron con un enfoque integral de la situación, con una planeación efectiva, con un mantenimiento técnico, económico y político, por lo que sus efectos fueron muy limitados y a finales de 1977 la acción de estos organismos casi había desaparecido.<sup>148</sup>

## 2ª FASE. LA DESCONCENTRACION (1978-1982)

El Presidente José López Portillo se pronuncia por una reforma educativa. Señala que hay que organizar primero al gobierno, para organizar a continuación al país, y retoma el objetivo de llegar a la descentralización de los servicios educativos, ya que la SEP tenía en cada estado hasta diecisiete representantes de las diferentes direcciones centrales que no siempre se comunicaban y coordinaban entre sí, reportando de manera unilateral a las distintas autoridades lo que resultaba conflictivo al llegar a la toma de decisiones; sus actividades eran rutinarias y poseían poca autoridad y ante los problemas que surgían en su mayoría, tenían que turnarlos a la SEP, pues no podían resolverlos.

A partir de un diagnóstico respecto a los servicios educativos se formuló un nuevo Plan Nacional de Educación el cual tenía cinco grandes propósitos: ofrecer la educación básica a toda la población, especialmente a la que se halla en edad escolar; vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; elevar la calidad de la educación; mejorar la atmósfera cultural y aumentar la eficiencia del sistema educativo, para el cual es indispensable la descentralización de los servicios.

Bajo esas condiciones se inicia la desconcentración del sector educativo, la cual cubre dos etapas fundamentales:

---

<sup>148</sup> Álvarez, Isaías. Et-al. Currículo y Descentralización en la Educación Básica Mexicana. Seminario Internacional sobre Currículo y Descentralización. Santiago, Chile, 1993. Pág.10.

## 1a. FASE.- COORDINACION Y DESCONCENTRACION DE LOS PRINCIPALES NIVELES EDUCATIVOS

El Plan Nacional de Educación constaba de 52 programas, de los cuales, entre los 12 prioritarios, estaba el correspondiente a la “Desconcentración de la Administración y de la Operación de los Servicios Educativos Federales”. Para poner en marcha este programa, se inició una labor de persuasión entre los organismos estatales educativos, señalándoles la conveniencia de que existiera una coordinación y de que hubiera un responsable. También hubo que influir y convencer a los funcionarios de la SEP para lograr dicha transformación ya que se trataba de transferir responsabilidades y poder.

Así pues, en apoyo a este programa, a partir de marzo de 1978 se crearon 31 DELEGACIONES GENERALES DE LA SEP, excepto en el D.F. Al frente de cada Delegación General estaba un representante del Secretario de Educación Pública, designado por el Presidente, responsable de la planeación, coordinación y elaboración presupuestal, a nivel estatal, de los servicios federales de educación preescolar, primaria, secundaria y normal; extendiendo, posteriormente sus servicios a la educación para adultos, educación indígena, educación física, acreditación y certificación, incorporación y registro de profesiones y publicaciones y bibliotecas.<sup>149</sup> Se pretendían alcanzar los siguientes objetivos: ampliar y buscar el desarrollo equilibrado de los servicios educativos, adecuándolos a las necesidades específicas de cada región, mejorar la calidad de la enseñanza, elevar la eficiencia del sistema y, por tanto, racionalizar la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros y fortalecer el federalismo. Al mismo tiempo, al desconcentrar este sector, se pretendía que todos los niños del país pudieran cursar la educación primaria.

## 2a. FASE. CREACION DE INFRAESTRUCTURA Y CONSOLIDACION

Para poner en marcha este programa, se organizaron Comisiones responsables de la

---

<sup>149</sup> Dirección de Fomento a la Investigación Educativa. Antecedentes y Experiencias de la Descentralización Educativa. Dirección General de Planeación, (Xerografía). México, 1983. Pág. 16.

desconcentración, coordinadas por la Dirección General de Delegaciones, con el apoyo técnico de la Dirección General de Organización y Métodos, además, la SEP reestructuró cinco de sus subsecretarías para tal efecto. Las áreas educativas se dividen en 9 subsistemas: planeación, supervisión, extensión educativa, servicios asistenciales, escuelas particulares incorporadas, control escolar y administración de los recursos humanos, materiales y financieros. La interdependencia de las áreas con los subsistemas explican el que resultara un desarrollo desigual en la desconcentración, aunque permitía determinar las acciones conjuntas que inciden en el servicio educativo y efectuar adecuaciones con base en las características particulares de cada estado.

Como resultado de la desconcentración, a partir de septiembre de 1980, todos los niños del país con edad escolar podían cursar la primaria. Se logró triplicar la atención de la población escolar y asegurar la secundaria al 86 % de los egresados de primaria.

Las Delegaciones atendían los problemas educativos en su estado, pero se favorecieron primordialmente a los procedimientos administrativos que se hicieron más eficaces y se llevaban a cabo en menos tiempo. Ya administraban sus recursos humanos y capacitaban a su personal; también se elaboraron manuales de funciones, procedimientos y políticas. Los problemas que surgieron fueron: la falta de recursos idóneos, especialmente humanos, carencia de programas de desconcentración de personal, así como resistencia del docente para trasladarse a provincia, lo que trajo una gran rotación de personal en las Delegaciones Generales; no se actualizaron las disposiciones jurídicas y se requería modernizar el equipo de cómputo para facilitar la generación de información.

Los obstáculos mayores en esta fase de desconcentración fueron: la imposibilidad de reducir el personal adscrito a las áreas centrales del D.F. y el vencer la resistencia al cambio en el docente. Por último, la lucha por el poder, de parte del SNTE, que demandaba los cargos en las Delegaciones Generales de la SEP en los estados y la crisis económica a finales de este sexenio imposibilitó el avance en este proceso.

### 3a. FASE. DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION BASICA Y NORMAL (1982-1987)

En su campaña política, y como resultado de la consulta popular, Miguel de la Madrid Hurtado, señaló en algunos de sus discursos la importancia de la descentralización técnica y administrativa que propiciaría el desarrollo y consolidación de los municipios, pues al transferir a los estados la educación elemental, secundaria y normal llevaría implícita una reforma fiscal que permitiría una mejor distribución entre los tres niveles de gobierno. Esta reestructuración beneficiaría a 700 mil maestros, 20 millones de alumnos de educación básica y 170 mil escuelas normales, así como a los padres de familia y a las administraciones federal y estatales.

Este presidente consideró a la educación y a la cultura como determinantes para llegar a una organización civil y un sistema político y económico basados en la libertad e igualdad, expresado ya en el artículo 3o. constitucional. El tener una sociedad educada, consciente de sus valores culturales, conlleva a una responsabilidad que les adueñará de su vida y circunstancias.

Ya que los centralismos y monopolios culturales habían empobrecido y disgregado al país, consideró conveniente combatir la desarticulación entre preescolar, primaria y secundaria y buscar la coherencia entre los tres niveles respecto a sus finalidades, organización, contenidos y métodos. La descentralización ayudaría a aumentar la eficiencia y calidad de la educación básica y normal.

De acuerdo a este mandatario, descentralizar la vida nacional significaba consolidar el modelo de organización propio del sistema federal. El otorgar a los estados la responsabilidad de cubrir su educación básica y normal de acuerdo a sus regiones y localidades permitiría la formación de las conciencias, el sentimiento de pertenencia y revalidación del origen, ya que también auspiciaría la participación de la comunidad. Ya se expresaba en el Plan Nacional de Desarrollo, en donde señaló que para enfrentar los retos actuales del país, se necesitaba decisión, orden y perseverancia y la participación social, por lo que

se requería...disciplina administrativa y financiera y modificar los hábitos de la administración pública para adecuarse a los requisitos de una eficaz planeación.<sup>150</sup>

Para Margarita Noriega<sup>151</sup> las tendencias y circunstancias que influyeron en la necesidad de descentralizar fueron:

- a) La transformación, crecimiento y complejidad del aparato burocrático administrativo, debido a la expansión acelerada de todos los niveles y la diversidad de los servicios, lo fue haciendo más complejo y, muchas veces, ineficiente.
- b) La creciente participación del gobierno federal en la prestación de servicios y en el gasto educativo. En los 50's aportaba alrededor del 50 %, en 1971 absorbía el 65 % y en 1982, casi cubría el 81 %.
- c) Fortalecimiento del SNTE como instrumento de control gremial, que debido a su casi millón de afiliados logró consolidar tal poder que cada vez reclamaba más intervención en las decisiones y prebendas para sus líderes.
- d) Dificultades Financieras por parte de los estados para seguir financiando de manera creciente el gasto educativo.
- e) Implantación de estrategias, desde mediados de los 70s, que permitieran abatir costos y evitar mayor concentración del poderío sindical.

En su discurso, al tomar posesión como presidente del país, Miguel de la Madrid anunció que se llevaría a cabo la descentralización, iniciándose con la educación normal, a raíz de lo cual se presentaron diversos problemas:

---

<sup>150</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1983. Pág. 11.

<sup>151</sup> Noriega, B. M. Crisis y Descentralización Educativa en México 1982-1988. Informe de Investigación. Núm. 2, U.P.N. México, 1992. Págs. 1-24.

- El SNTE, con su carácter corporativista aunado a la necesidad de controlar a sus agremiados, al principio se opuso a la descentralización, pues ésta se percibía como una forma de fraccionar y minar su poder. Posteriormente, al finalizar el XII Congreso Nacional Ordinario del SNTE, en febrero de 1983, se aceptó el aplicar este proceso, siempre y cuando, desaparecieran las Delegaciones Generales Estatales. Debido a ello se integra una Comisión Mixta SEP-SNTE quien se encargaría de analizar la forma idónea para poner en práctica la descentralización.
- La disidencia magisterial, integrada por la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) y el Movimiento Revolucionario Magisterial (MRM) consideraba que la descentralización afectaba al financiamiento educativo y a las condiciones laborales y salariales; además de que aumentaba las desigualdades sociales y regionales, pues los presupuestos estatales varían de un estado a otro. Esta situación se agravó a raíz de la publicación, el 11 de abril de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo que señalaba que los cursos de verano de ese año ya no se impartirían en el D.F., sino en el interior del país, designándose como sedes Santa Ana, Sonora y San Juan del Río, Querétaro, lo que provocó que la CNTE desconociera el acuerdo oficial y organizara movilizaciones al zócalo de la ciudad de México.<sup>152</sup> La SEP reiteró la necesidad de desconcentrar los cursos y declaró que desconocería aquéllos que fueran impartidos en la Escuela Normal Superior de México (ENSM) y desalojó el plantón. A los pocos días se entablaron pláticas, sin llegar a acuerdo alguno.
- No todos los gobiernos estatales percibían a la descentralización como una oportunidad de ampliar los poderes locales regionales en las decisiones educativas. Sólo para los gobernadores incondicionales al área central la descentralización propiciaba la democratización, el fortalecimiento del federalismo y la posibilidad de solucionar los problemas estatales en forma rápida.

---

<sup>152</sup> Lajous. *Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Primer año.* Talleres Gráficos de la Presidencia de la República. México, 1984. Págs. 196-201.

- Los intelectuales, investigadores y académicos consideraban que con la descentralización existía el riesgo de agudizar las desigualdades estatales y regionales y de que el poder se concentrara en el gobernador del estado; aunque le veían como ventaja la posibilidad de adecuar los contenidos académicos a las necesidades regionales. Únicamente las Asociaciones de Padres de Familia, desde el principio, dieron su aprobación oficial.

#### 1a. ETAPA. CREACION DE LOS COMITES CONSULTIVOS PARA LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

El 8 de agosto de 1983 se publicó en el Diario Oficial un decreto por el que se iniciaba de manera formal el proceso de descentralización, señalando que se crearía en cada estado un Comité Consultivo para la descentralización educativa, integrado por: el gobernador, un secretario técnico en representación de la SEP, como vocales: un representante de la SPP, otro del ISSSTE el encargado de los servicios educativos de cada entidad y un representante del SNTE, acreditado en el estado. También se podía incluir personal de otras instituciones o asociaciones que tuvieran algún vínculo con la educación básica y normal. El objetivo de los Comités era hacer estudios sobre los aspectos que afectaría la descentralización y así formular recomendaciones que favorecieran la transferencia de los servicios educativos a los estados.

Con el fin de avalar legalmente este proceso, se modificó el Reglamento de la SEP para reorganizar las Delegaciones Generales y cambiarles el nombre por el de UNIDADES DE SERVICIOS EDUCATIVOS A DESCENTRALIZAR. En la SEP se creó la Coordinación General para la Descentralización Educativa, y se establecieron simultáneamente dos Direcciones Generales: la de Apoyo Administrativo y la de Enlace y Coordinación.

El 19 de marzo de 1984 se publicó un decreto más que contenía los lineamientos generales de la descentralización. En cada entidad se creaba un Consejo Estatal de Educación Pública y se establecían los lineamientos a los que se ajustaría el proceso, tales como: garantizar el apego al artículo 3o. constitucional, las funciones de normatividad, control y evaluación de los servicios de la SEP, la garantía a

los derechos laborales de los trabajadores de la educación y la vigencia de las comisiones mixtas de escalafón. Asimismo, se establecían las bases para la transferencia de los recursos financieros y materiales, lo cual se haría a través de convenios de coordinación firmados por la SEP, cada una de las entidades federativas y representantes del SNTE acreditados por su Comité Ejecutivo Nacional (CEN).

Así pues, el 20 de julio de 1984 se firma el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal en el que se reconocen los derechos colectivos de los trabajadores y al SNTE, como representante del magisterio nacional; la SEP delega a los órganos encargados de los Servicios Coordinados de Educación Pública en la entidad su representación, en lo que se refiere a las relaciones laborales, aunque la SEP se asegura la rectoría en la formulación de planes y programas de estudio de la educación básica y normal y el control, supervisión y evaluación del sistema educativo.

Dicho Acuerdo fue firmado por el Presidente Miguel de la Madrid, por el Secretario de Educación Pública Jesús Reyes Heróles, el Secretario de Programación y Presupuesto y los gobernadores de los estados de: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Una vez definidos, a través del Acuerdo, los lineamientos generales a los que se sujetaría la descentralización, se inicia la firma de los Convenios correspondientes entre la SEP y cada una de las 31 entidades, por lo que en 1985 se inicia con el del estado de Jalisco y queda en tramitación el de Tamaulipas, que no pudo concluirse por la muerte del Secretario de Educación Pública.

## 2a. ETAPA. FIRMA DE CONVENIOS EN TODOS LOS ESTADOS DEL PAIS Y RECONCENTRACION

En los primeros días de julio de 1985, el segundo Secretario de Educación Pública en ese sexenio, toma como una tarea prioritaria el atender lo correspondiente a la descentralización y logra que se instale formalmente el Consejo Estatal de Tamaulipas. Se reúne con varios Subsecretarios del sector educativo para analizar sus logros y problemas y concluyó que además de que el proceso estaba avanzando muy

lentamente, se estaba desconcentrando y no descentralizando y que a pesar de que en algunos estados ya se habían firmado los convenios, no se estaba logrando una auténtica integración de los sistemas educativos estatales pues los recursos se seguían canalizando de la manera tradicional y no se contaba con la infraestructura administrativa y pedagógica que permitiera las adecuaciones regionales a planes, programas y materiales didácticos.

En octubre de 1985, el Secretario de Educación Pública propuso un programa para reactivar la descentralización, el cual estaba integrado por 5 proyectos cuyos objetivos eran: concientizar y sensibilizar a los maestros, estudiantes, padres de familia y comunidad en general respecto a los beneficios de la descentralización; propiciar una mayor participación, de acuerdo a su competencia, de las áreas sustantivas, registrar el avance del proceso y así optimizar la administración de los Servicios Coordinados de Educación Pública.

A pesar de todos los esfuerzos, el proceso continuó a ritmo lento y con desconocimiento, casi general, por parte de los maestros y estudiantes. En 1986 el avance se redujo a la firma de cuatro convenios más con los estados de Colima, Guerrero, Puebla y Querétaro; pero a finales de este año, cuando pareciera que al Secretario de Educación Pública sería nombrado como precandidato del PRI para ocupar la presidencia de la República al siguiente sexenio, influyó en que los estados del país que aún no hubieran firmado el convenio lo hicieran, coincidentemente todos, el día 3 de abril de 1987. Esos estados eran: Baja California, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán.

Los movimientos del CEN del SNTE fueron tan bien articulados que lograron retener y revertir el proceso de descentralización, conocido como "reconcentración",<sup>153</sup> argumentaban que la dirección de la educación debía estar en manos de maestros, presionando y logrando que en los puestos clave quedaran

---

<sup>153</sup> Alvarez, Isaías. Vicisitudes y Perspectivas de la Descentralización como Estrategia de Modernización de las Instituciones Educativas. XX Congreso Latinoamericano de Sociología. México, 1995. Pág. 16.

como titulares su propio personal, controlando, prácticamente, de esta forma el sector educativo estatal.<sup>154</sup> Los gobernadores accedieron, pues consideraban que el poder central del SNTE así como el de las delegaciones estatales, podrían convertirse en una amenaza a su autoridad.

Una vez concluida esta etapa, fueron muy escasas las acciones para impulsar los cambios propuestos por la SEP. En algunos estados, se avanzó en la regionalización y la apertura de oficinas sectoriales locales, especialmente en las primeras doce entidades que firmaron el convenio, aunque los avances fueron muy desiguales.

#### 4a. FASE EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION (1989-1994)

##### 1a. ETAPA. TRANSICION

En la gestión de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se partió de un diagnóstico para determinar las necesidades del país y así poderlas atender a través del Plan Nacional de Desarrollo.

Sus premisas fundamentales eran: "... conducir al país a un cambio a través de las instituciones, con respeto a las tradiciones; el buscar llegar al siglo XXI con una soberanía fortalecida y capaz de abrir un horizonte de bienestar y justicia a todos los mexicanos, modernizar México".<sup>155</sup> Para C. Salinas modernizar el país consistía en: acabar con las diferencias sociales, conjugar los esfuerzos individuales y de grupo, mediante el convencimiento de que cada uno tiene razones que pueden unirse a las de los demás, hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales, todo ello fundamentado en una innovación del Estado.

Debido a ello, el reto más importante en este sexenio fue lograr que la educación fuera congruente al desarrollo nacional, ya que se requería elevar la calidad de los contenidos, modernizar los métodos y vincular la educación al aparato productivo, equipar y ampliar la infraestructura educativa, tanto en el

<sup>154</sup> Pescador, J.A. La Descentralización Educativa en México. Boletín No. 33 Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. México, 1994. Pág. 35.

<sup>155</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1989. Pág. XI.

sistema escolarizado de preescolar hasta el posgrado como el extraescolar en donde se ubican los sistemas abiertos, educación y capacitación para adultos y la educación especial. El énfasis se enfocó a la educación básica, la cual se descentralizó para innovar y mejorar los servicios educativos y superar los vacíos y traslapes entre los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

Así pues, los objetivos que orientaron su política educativa fueron:

Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional; elevar la escolaridad de la población; desconcentrar 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... para descentralizar la educación y para redistribuir la función educativa será 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<sup>156</sup> “... la descentralización, ha de ser instrumento idóneo para extender la red de servicios culturales, siempre a partir de las necesidades y aspiraciones de cada grupo y región y, asimismo, para preservar y promover las expresiones locales de las que se nutre la propia cultura nacional”.<sup>157</sup>

Así pues, durante la primera mitad de la administración Salinista, se trabajó sobre el modelo de la política educativa, desarrollado en la gestión del primer Secretario de Educación que se tuvo en ese sexenio. Asimismo, se elaboraron perfiles de desempeño, que permitieron iniciar la prueba operativa del modelo pedagógico propuesto por el Secretariado Técnico; pero debido a la presión del SNTE no se avanzó en el proyecto descentralizador anunciado en el Programa de Modernización.

---

<sup>156</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan... 1989-1994. Op. Cit. Pág. 103.

<sup>157</sup> *Ibíd.* Pág. 117.

## 2a. ETAPA. NORMATIVIDAD DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

A partir de 1992, cuando se nombra a Ernesto Zedillo; Secretario de Educación Pública, se reinicia nuevamente el proceso descentralizador.

De acuerdo a Ma. E. Reyes<sup>158</sup> el proceso de descentralización está regido por el siguiente marco jurídico y normativo:

- ❑ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
- ❑ Modificación del Artículo 3o. Constitucional.
- ❑ Ley General de Educación.
- ❑ Documentos sobre la Carrera Magisterial.
- ❑ Planes y programas de estudio de la educación básica.
- ❑ Convenios entre el gobierno federal y los estatales.
- ❑ Convenios entre los gobiernos estatales y el SNTE.

En mayo de 1992 se establece el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica suscrito por el gobierno federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas y el SNTE, cuyo objetivo era el de corregir el centralismo y la burocracia del sistema educativo de carácter público, enfocándose a tres líneas fundamentales:<sup>159</sup>

a). La reorganización del sistema educativo, primordialmente del nivel de educación básica y la formación de maestros de este nivel. Aquí se contempla el proceso de federalización, que se puede considerar como la descentralización o lo que se ha dado en llamar el nuevo federalismo educativo y que conlleva modificaciones curriculares aunque el gobierno federal seguirá normando lo relativo a planes y programas de estudio, revaloración de la función magisterial y relaciones distintas entre los niveles de gobierno y entre el estado y la sociedad.

<sup>158</sup> Reyes, Ma. E. Desconcentración y Planificación de la Educación. Experiencias recientes en países de América Latina. Primer Congreso Mexicano sobre prospectiva los futuros de México y el mundo. Septiembre. México, 1994. Pág. 202.

<sup>159</sup> Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. S.E.P. México, 1992. Pág. 7.

El Acuerdo prevee la creación de un Consejo Escolar en cada escuela pública de educación básica, de un consejo Municipal en cada municipio y de un Consejo Estatal en cada entidad federativa, así como un Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (artículos 69-72 de la Ley General de Educación), por lo que cada escuela compartirá con la sociedad la tarea educativa.

b) Reformulación de contenidos y materiales en los programas de estudio. Después de una consulta amplia, de la que surgió el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, se identificó la necesidad de fortalecer los conocimientos y habilidades básicas como: la lectura y la escritura, el uso de las matemáticas en la solución de problemas y en la vida práctica, la vinculación de los conocimientos científicos con la preservación de la salud y la protección del ambiente y un conocimiento más amplio de la historia y geografía de nuestro país. El número de días del calendario escolar se aumentó a 200 y se detectó la necesidad de reelaborar los libros de texto gratuitos para la educación primaria. Se convocó a los maestros para que analizaran y reelaboraran los libros de texto gratuitos, especialmente el de historia, sobre el que hubo mucha controversia. Esta labor se enfrentó a dos dificultades: la pluralidad cultural como fuente de riqueza y de desarrollo cultural y social y el buscar la homogeneidad que borrara las diferencias entre los mexicanos, propiciando la creación de una "unidad nacional" con estabilidad política interna.<sup>160</sup> Pero a pesar de ello se imprimieron libros para primaria y secundaria, incluyendo libros sobre ecología. En la educación secundaria se cambia el plan de estudios de áreas al de asignaturas. Se vuelven a impartir las materias de biología, física y química en forma independiente.

c) Revaloración de la función magisterial. Se pone en funcionamiento un programa nacional de actualización del maestro, a cargo de la SEP y el mecanismo llamado Carrera Magisterial a la que podían acceder los profesores frente a grupo (con función docente), los que realizan funciones psicopedagógicas, el personal directivo y el de supervisión. El único requisito para entrar a la Carrera Magisterial consistiría en inscribirse voluntariamente y presentar un examen de conocimientos; si lograban pasarlo, representaba

---

<sup>160</sup> Villa, L. Et-al. Modernización y Libros de Texto gratuitos. Educación, Ciencia y Tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina. UNAM. México, 1993. Pág. 158.

una compensación hasta de seis niveles, que puede representar hasta el 100 % de aumento a sus percepciones totales. Los criterios de ingreso para la carrera magisterial de los profesores ante grupo serían definidos por la SEP, SNTE y cada gobierno estatal. En cada estado existe una Comisión Paritaria que fija el número de plazas beneficiadas de acuerdo a las disposiciones presupuestales cuyo monto económico es absorbido, en un porcentaje mayor, por la Federación.

Para que este acuerdo se cumpliera en sus fines, el Ejecutivo Federal se comprometió a transferir los recursos físicos y financieros necesarios para su operación, incrementados por los propios recursos de los gobiernos de los estados, quienes también, respetarían íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores adscritos a los sistemas educativos estatales, asimismo, no se modificarían sus prestaciones derivadas del régimen de seguridad social y se pugnaría por una vinculación más estrecha con la comunidad.

También en 1992 se reforma el artículo 3o. constitucional y se agrega en su primer párrafo que "la educación primaria y secundaria son obligatorias". Aunque dice que la educación básica es de diez años, no es indispensable que los niños cursen la educación preescolar, pues de acuerdo a la potestad de los padres, se respeta la decisión de dar directamente y en el hogar esta instrucción o mandarlos a la escuela que juzgaran adecuada. En coherencia con este punto, el Estado se comprometió a proporcionar los servicios educativos suficientes para atender la demanda, así como, determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, por lo que se consideró la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los sectores sociales que estaban involucrados con la educación.

Para buscar coherencia con las modificaciones al artículo 3o. constitucional, al mismo tiempo, se modificó el artículo 31 de la Constitución que se refiere a las deberes de los mexicanos, y se agrega como obligatoria la educación secundaria.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Pág. 21.

Para apoyar lo promulgado en el artículo 3o. constitucional, en julio de 1993, se publica una Ley General de Educación que abroga las siguientes disposiciones reglamentarias: la Ley Federal de Educación de 1973, la Ley Nacional de Educación para Adultos de 1975, la Ley que establece la Educación Normal para profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo de 1963 y la Ley del Ahorro Escolar de 1945.

La Ley General de Educación se enfoca a la atención de las condiciones y necesidades actuales de los servicios educativos, ampliando los principios sociales, educativos y democráticos. Se dice que es general pues sus disposiciones son aplicables a los tres niveles de gobierno y en el marco del federalismo e induce a que las legislaturas de los estados expidan sus propias leyes en congruencia con esta Ley.

Los logros en el proceso de descentralización durante este sexenio pueden resumirse de la siguiente manera:

- Con el fin de definir las competencias y responsabilidades en el proceso de descentralización se suscriben convenios operativos entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE. Respecto a la transferencia de recursos, existe un convenio específico entre cada estado y el gobierno federal. Los compromisos laborales son manejados entre los gobiernos estatales y el sindicato. Para la mayoría de los estados, en la estructura del gobierno estatal se creó un organismo denominado Servicios Educativos Integrados al Estado el cual mantiene, separadamente, la administración del personal federalizado y la administración del estatal; aunque en algunas entidades se logró integrar los servicios federales con los estatales como en el caso de: Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Campeche y San Luis Potosí.
- Aunque la mayor parte de los servicios de educación básica se han turnado a los estados y municipios, debido a la distribución de la carga fiscal en el país, el gobierno federal sigue interviniendo en ello. Los recursos financieros necesarios para la administración de los servicios educativos son asignados anualmente por el gobierno federal mediante la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Comisión de Diputados del Congreso de la Unión y los gobiernos estatales que sólo pueden canalizarlo para el

funcionamiento de las escuelas federalizadas. En los convenios existen cláusulas que reconocen la necesidad de apoyar el funcionamiento de los servicios educacionales, homologar los salarios de los trabajadores estatales y federalizados y de llevar a cabo programas que apoyen el mejoramiento de la calidad de la educación, todo ello queda supeditado a la disponibilidad de los recursos. Los gobiernos estatales se comprometen a incrementar los recursos financieros enfocados a este sector.

- De acuerdo a la Ley General de Educación, se tiene una mayor participación de los gobiernos estatales y locales y de la sociedad en general. Sigue siendo responsabilidad exclusiva del gobierno federal la intervención en la formulación de planes y programas de educación básica y normal y de las actividades inherentes, así como el establecimiento del calendario escolar, los libros de texto gratuitos, el sistema de acreditación, revaloración, de formación y actualización del magisterio. Los gobiernos estatales sólo pueden hacer propuestas de contenidos curriculares regionales que representen, para la primaria, cuatro horas semanales y para la secundaria, tres horas semanales. También pueden hacer adecuaciones al calendario escolar propuesto por la SEP.

Se transfieren a los estados todos los servicios, las relaciones laborales y la propiedad de las escuelas. El gobierno federal participa en el establecimiento de las normas que controlan los programas de actualización, la carrera magisterial y, especialmente, en la autorización de recursos financieros para resolver los conflictos derivados de las demandas de mejores condiciones laborales del magisterio, así como los programas especiales destinados a reducir las desigualdades y administrar los fondos provenientes del Banco Mundial y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas.

Se da impulso al Municipio y a la participación de la comunidad, apoyándose en las reformas administrativas y fiscales. Los gobiernos estatales se comprometen a transferir su responsabilidad a los municipios. En cada escuela pública se tiene en operación un Consejo Escolar y, en cada municipio, un Consejo Municipal de Educación.

La superación educativa se hace a nivel estatal y local. El gobierno federal realiza una evaluación normativa y la operacional queda a cargo de los gobiernos locales.

## DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION BASICA EN EL D.F.

El D.F., la capital del país, en la que está la sede de los poderes de la unión. Para su administración está dividido en 16 delegaciones políticas, con un Delegado responsable al frente, quien tiene poca autonomía en el ejercicio de sus funciones, especialmente en los servicios educativos, que siguen siendo controlados por la SEP.

En el artículo 4o. transitorio de la Ley General de Educación se estipula que el gobierno del D.F., organizaría los servicios educacionales por delegaciones políticas, en concertación con el SNTE.<sup>162</sup>

En junio de 1993 se crea, a manera de ensayo, la Unidad de Servicios Educativos de Iztapalapa (USEI), como un organismo desconcentrado, dependiente de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F., de la SEP.

Según, lo señala O. Maya,<sup>163</sup> de acuerdo al documento de Generalización de la Educación Básica en Iztapalapa de la SEP, esta delegación fue seleccionada por ser considerada una región que, desde el punto de vista demográfico, concentra población inmigrante de gran movilidad, procedente de los estados de Oaxaca, Chiapas, Michoacán y Guerrero, población que demanda constantemente servicios educativos y que de manera adicional presenta procesos de reubicación de familias procedentes del resto del D. F., así como la inmigración de familias centroamericanas.

Las acciones que tiene a su cargo la USEI, en su primera etapa, son básicamente las de carácter administrativo pues no tiene un programa claro y definido, por lo que permanentemente presenta conflictos de poder y el reajuste de su organización ha creado incertidumbre entre el personal que labora en esa Unidad.

En cuanto a los maestros de educación básica adscritos a esa delegación, casi desconocían por completo estos cambios y de pronto tuvieron que hacer sus trámites administrativos en otros domicilios, con otro personal que tenía que hacer diversas funciones, diferentes a las que en forma acostumbrada

---

<sup>162</sup> Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación del 13 de julio. México, 1993. Pág. 56.

<sup>163</sup> Maya, O. La Federalización de la Educación Básica en el D.F. III Congreso Nacional de Investigación Educativa. México, 1995. Octubre. Pág. 4.

había realizado durante mucho tiempo. Aún más, también se presentaron problemas con el SNTE, ya que sentía que perdía poder e influencia sobre las bases magisteriales.

La segunda etapa de la USEI, de marzo de 1994 a enero de 1995, propició la creación de cuatro regiones que permitieran atender y coordinar la educación básica: Centro, Juárez, San Miguel Teotongo y San Lorenzo Tezonco. Se impulsan las acciones de planeación educativa regional y local y se han desarrollado estudios para reestructurar la supervisión escolar. Todo esto ha sido favorecido por la concertación con los líderes de las secciones IX, X y XI del SNTE y con grupos de la comunidad, además de la asesoría de especialistas en educación del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV) y de la UPN. Ultimamente se le cambió el nombre de USEI por el de DGSEI (Dirección General de Servicios Educativos en Iztapalapa).

Para concluir este apartado, se desea expresar de acuerdo a O. Maya que lo que caracteriza a la descentralización de la educación básica es:

“... un estilo diferente de gestión y desarrollo institucional que pretende abarcar de manera integral los aspectos políticos, administrativos de planeación, sociales y pedagógicos, para atender con calidad, equidad, eficiencia y eficacia los servicios de educación: inicial, preescolar, primaria, secundaria especial, física y de adultos, bajo un nuevo esquema de educación básica que se intenta establecer, tal cual lo proponen los organismos y tendencias internacionales en materia educativa”.<sup>164</sup>

#### 4.6. AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACION

##### SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

El federalismo al que aspira la sociedad, es aquel que se basa en la justicia y la equidad; promueve un desarrollo regional equilibrado y propicia la superación de los grupos más desprotegidos de la

---

<sup>164</sup> Maya, O. Op. Cit. Pág. 7.

sociedad. La Secretaría de Desarrollo ha emprendido diversas acciones en el marco de un federalismo social.

La coordinación de los tres órdenes de gobierno en torno al propósito común de justicia y equidad, ha permitido la descentralización del Ramo 026. Actualmente, los gobiernos municipales ejercen de manera directa el 65% del total de los recursos destinados a la pobreza mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal, mientras que el 35% restante es operado por los gobiernos de los estados a través de los Convenios de Desarrollo Social.

En 1996 se aplicó por primera vez una fórmula basada en indicadores socioeconómicos para una distribución equitativa de estos recursos; en 1997, con base en recomendaciones y experiencias de los propios estados, la fórmula se perfeccionó.

Se destaca que en 1997, los ayuntamientos junto con los Consejos de Desarrollo Municipal, aprobaron obras cuyo costo no fue mayor a los 100 mil pesos. De ésta manera, el 80% de las obras que se ejecutaron en 1997 con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal se encuentran comprendidos en este rango de inversión.

Paralelamente a la descentralización de funciones y recursos del Ramo 026, la SEDESOL transfirió a los gobiernos estatales 1,450 técnicos.

Con la aprobación de la H. Cámara de Diputados de la continuación del Programa de Empleo, en 1997 se destinaron 2,150 millones de pesos para la generación de aproximadamente 90.4 millones de jornales. De esa cantidad, la SEDESOL canalizó 1,090 millones de pesos para la generación de 450 mil millones de empleos temporales, contribuyendo con ello, a mejorar la productividad de las comunidades indígenas y campesinos de bajos ingresos.

El programa de 100 ciudades operó también en forma descentralizada. Correspondió a las autoridades estatales definir prioridades y ejecutar las obras aprobadas. En 1997 este programa tuvo una erogación total de 1,124 millones de pesos, con una contribución del Gobierno Federal de 568 millones y

556.4 por parte de los gobiernos estatales. Se transfirieron los fideicomisos para la administración y desarrollo de reservas territoriales.

## SECRETARIA DE SALUD

Con el compromiso de dar cumplimiento a las políticas del Ejecutivo Federal en materia de federalización, y en plena concordancia con la distribución de facultades y competencias que corresponden a los gobiernos federal y estatal, la Secretaría de Salud inició el proceso de descentralización con los siguientes resultados:

El 20 de agosto de 1996, en presencia del Presidente de la República, se suscribieron el “Acuerdo Nacional para la Descentralización” y el “Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud”, en los que se establecen los lineamientos generales del proceso y los acuerdos que garantizan los derechos de los trabajadores y las responsabilidades en materia de salubridad general de los gobiernos federal y estatales.

A efecto de dar cabal cumplimiento a los compromisos contraídos con la firma de esos acuerdos, se inició el establecimiento de los organismos públicos descentralizados que recibirán los recursos transferidos. A la fecha se han constituido 23 de ellos. Se ha venido trabajando con los demás estados y con el Distrito Federal,

Al concluir el proceso se habrán transferido:

- Más de 121,000 plazas de personal de salud de las ramas médica, paramédica y administrativa.
- 8,495 millones de pesos correspondientes al pago de los salarios del personal, al gasto de operación y al gasto de inversión.
- 7,370 bienes inmuebles, incluyendo 6,874 unidades de atención médica. El objetivo último que persigue el proceso de descentralización de los servicios de salud para la población abierta es mejorar el nivel de salud de la población. Adicionalmente se pretende:

- Contribuir a lograr un buen desarrollo regional armónico y equitativo, acorde con las necesidades regionales y locales.
- Estimular la participación de los sectores públicos, social y privado.
- Mejorar las condiciones de vida locales.
- Permitir el libre ejercicio de las atribuciones que en esta materia les confiere la legislación a las entidades federativas.

La creación de organismos públicos descentralizados (OPD), en el nivel estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La coexistencia de las secretarías estatales facilitará además:

- Una adecuada distribución de las competencias en ese ámbito;
- La operación de los servicios de salud a cargo de los OPD y el ejercicio de los aspectos normativos, de supervisión y evaluación bajo la responsabilidad de las secretarías de salud estatales;
- Una mejor coordinación con el resto de las instituciones de salud del estado, asumiendo para ello el papel que les corresponde como autoridades estatales en las diferentes materias de salubridad general y el cumplimiento de las políticas emanadas de la propia Secretaría de Salud en el nivel federal, y de las metas comprometidas en el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000.

Se inició la aplicación de la estrategia del paquete básico de servicios de salud a través del Programa de Ampliación de Cobertura, el cual arrancó en once entidades federativas y en los 380 municipios comprometidos. Se benefició con ello a una población total de 3.9 millones de habitantes, destinándose para tal efecto 219 millones de pesos.

Se concluyó la elaboración de los planes estatales maestros de infraestructura de salud para población abierta, los cuales se han constituido en el documento rector del desarrollo, conservación, mantenimiento y equipamiento de la infraestructura de salud en los estados.

En cumplimiento de las estrategias que marca el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, se aprobaron los equivalentes estatales del "Modelo de Atención a la Salud la Población Abierta", en donde se reconocen las características y necesidades estatales y regionales en materia de salud.

## SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

A partir de la consolidación de los procesos iniciados con la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992, el federalismo educativo avanza. Datos proporcionados por el INEGI muestran que de 1990 a 1995 la población de entre 6 y 14 años que no asiste a la escuela disminuyó de 2.7 millones de niños a 1.5 millones. Por su parte, la eficiencia terminal en educación primaria aumentó entre 1992 y 1996 del 72 al 80 por ciento.

### Comité Administrador Del Programa Federal De Construcción De Escuelas (CAPFCE)

Durante 1996, se efectuó la firma de convenios con todos los estados de la federación para la descentralización de los servicios de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las escuelas de preescolar y secundaria en todas sus modalidades (excepto educación especial). Como resultado de ello, los gobiernos estatales asumen un papel central en la planeación y programación de esta materia.

En materia de educación media superior y superior, todos los nuevos planteles que se establecen en los estados funcionan con un esquema descentralizado. Los 79 planteles actuales son producto de la detección de necesidades por parte de los propios estados, así como de criterios que permitan asegurar la permanencia de la inversión.

### Libros de Texto Gratuito

Como resultados de la acción conjunta de la Federación y las autoridades educativas estatales y los ayuntamientos, a partir del ciclo escolar 1995-1996 los libros de texto gratuitos de primaria y

educación indígena se entregaron con toda oportunidad, de tal forma que al inicio de los cursos todos los estudiantes contaron con su paquete completo de libros.

Para el ciclo escolar 2000-2001 esto significó una distribución eficiente de millones de ejemplares en todo el territorio nacional. Así, por noveno año consecutivo, las autoridades federales y estatales se han propuesto que los libros de texto gratuito se encuentren en manos de los alumnos desde el primer día de clases.

#### Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)

En 1997 se inició el proceso de descentralización de los servicios que presta el INEA.

#### Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

A partir de 1997 las acciones que realiza CONAFE en su totalidad surgen de las propuestas que hacen los gobiernos estatales. Los estados definen las necesidades y prioridades de atención y el CONAFE canaliza sus acciones conforme a las mismas. Ello es posible debido a que las estructuras centrales y las delegaciones de CONAFE fueron reducidas, en tanto que las de los estados se fortalecieron.

#### Educación Media Superior y Superior

En la educación media superior se ha formalizado la transferencia del sistema de preparatoria abierta a seis estados. Coahuila, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala.

En materia de acreditación de la educación superior, 20 estados efectúan ya las funciones de recibir las solicitudes, evaluar y, en su caso, otorgar el certificado de reconocimiento de validez oficial de estudios a instituciones de este nivel educativo.

El registro de los colegios de profesionistas y de instituciones de educación superior, así como las funciones de vigilancia del ejercicio profesional y el manejo de bolsas de trabajo para profesionistas están en proceso de descentralización.

### Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

En los últimos años se ha buscado distribuir de forma más equilibrada la actividad científica y tecnológica en el territorio nacional. De éste modo, se han creado nuevos polos de desarrollo científico en los estados de Michoacán, Puebla, Querétaro y Tamaulipas, entre otros.

Se busca, fortalecer los Sistemas de Investigación Regional, mediante la promoción de investigaciones científicas e innovaciones tecnológicas que atiendan la problemática específica de las regiones donde se ubican. Con este fin se han establecido fondos concurrentes en los que participa el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y diversas instituciones de los sectores público y privado.

### Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)

En los últimos años se ha impulsado la descentralización de las actividades relacionadas con la preservación, investigación y difusión del patrimonio cultural, mediante la firma de convenios específicos establecidos con todas las entidades.

Asimismo, se alienta la federalización de las acciones determinadas a promover la creación artística mediante la consolidación de los fondos estatales establecidos para tal fin.

En 1996 estableció el Fondo para la Infraestructura Cultural con un monto de 25 millones de pesos aportados por la Federación.

### Comisión Nacional del Deporte (CONADE)

En 1997 se continuó con el proceso de descentralización en materia deportiva en el país. El desarrollo de la educación física que se imparte en las escuelas y el deporte estudiantil opera principalmente por conducto de los estados y las universidades.

Se encuentra en el proceso de transferencia a los estados las villas deportivas y juveniles que ha administrado la CONADE.

Como ejemplo de las ventajas de mayor participación de los gobiernos estatales en el impulso al deporte, cabe destacar que con el apoyo de la CONADE, a partir de 1996 los gobiernos estatales se han hecho cargo de la construcción y equipamiento de las instalaciones para el desarrollo del deporte competitivo de calidad, tales como pistas de atletismo, albercas olímpicas y gimnasios.

#### SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

Desde la reunión del 5 de febrero de 1996 hasta la fecha, se ha impulsado la descentralización a través de diversas acciones entre las que destacan las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la firma de acuerdos y convenios específicos de coordinación para transferir funciones en materia de medio ambiente y recursos naturales.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, aprobada en octubre del 96, precisa con detalle la distribución de competencias de la Federación y de los estados en la materia.

Se integraron consejos de gestión ambiental en 16 estados y se firmaron acuerdos marco de coordinación para la descentralización con diez entidades federativas. Se promueve la suscripción de estos acuerdos con el resto de los estados. Concomitantemente se suscriben los acuerdos específicos y se realizaron acciones concretas de descentralización, las cuales se resumen a continuación:

#### Normatividad y Regulación Ambiental

Se ha transferido la administración, conservación, desarrollo y vigilancia de 15 parques nacionales ubicados en diez estados, teniéndose como meta la descentralización, de la mayoría de estos parques durante la actual administración.

Se desarrolló una nueva normatividad en materia de residuos peligrosos que permite diferenciar a los residuos según su peligrosidad, incorporando a los gobiernos estatales en la aplicación de dicha normatividad.

Para el fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel local, en 1996 se canalizaron recursos de crédito internacional a los estados y municipios por un monto de 13.6 millones de pesos. De igual forma la Federación continuará apoyando a los estados en los procesos de instrumentación de los planes de ordenamiento ecológico del territorio a nivel regional, estatal y local.

Los estados del centro del país y de la frontera norte cuentan con nueva infraestructura industrial ambiental para atender directamente los problemas ecológicos.

### Recursos Naturales

Durante 1996 se firmaron cuatro acuerdos de coordinación en materia forestal con gobiernos estatales; mediante ellos, ambas instancias de gobierno participaron en la dictaminación previa al otorgamiento de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales.

Se promovió el fortalecimiento y la integración de los Consejos Técnicos Consultivos Estatales como órganos de consulta; y se instaló el Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Restauración y Conservación de Suelos, con el fin de llevar a cabo la promoción de consejos y programas estatales y regionales.

Se inició el proceso de revisión y análisis para adecuar las disposiciones de la Ley Forestal.

Se transfirieron dos millones de pesos para apoyar programas de conservación de bosques en el Estado de México.

Se continuará con la incorporación de los gobiernos de los estados en el otorgamiento de autorizaciones de aprovechamiento y cambio de usos de suelo en el contexto de los acuerdos de coordinación y descentralización que se establezca en materia forestal.

Con el propósito de que se queden en las entidades federativas todos los recursos generados por el pago de derechos por el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, se modificó la Ley Federal de Derechos a fin de crear los fondos de zona federal marítimo terrestre.

## Pesca

Con el Programa Nacional de Acuicultura Rural se promovió el desarrollo de la actividad acuícola en zonas marginadas, para la cual se realizaron convenios con seis estados, con una inversión directa de un millón de pesos, y se efectuó un traspaso de fondos federales por un monto de 1.8 millones de pesos, para obras de dragado e infraestructura en el estado de Yucatán.

## Inspección y Vigilancia de la Normatividad

Se promovió la instalación de comités mixtos de participación social, con autoridades, organizaciones y comunidades en ocho entidades; y se integraron 17 comités y 65 subcomités mixtos de inspección y vigilancia pesquera en 17 estados.

## Comisión Nacional del Agua (CNA)

El proceso de descentralización emprendido por la Comisión Nacional del Agua, se desarrolla hacia las entidades federativas, municipios y a los usuarios. De esa manera se pretende transferir las funciones operativas que actualmente realiza la CNA, dentro de un proceso de cambios que concluyen en adecuaciones en la organización para que opere de manera desconcentrada por cuencas, y con la participación de los Consejos de Cuenca, a fin de que los usuarios y la sociedad organizada tenga un papel relevante en la administración del agua.

Durante 1996 se llevó a cabo la transferencia de cuatro programas del subsector hidroagrícola: Modernización y Rehabilitación de los Distritos y Unidades de Riego, Desarrollo Parcelario, Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica y Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola ; así como de los programas de: Agua Potable y Saneamiento en Zonas Urbanas y Rurales, Agua Limpia y Control de Malezas Acuáticas. La transferencia de los programas y de los recursos correspondientes se formalizó a través de la suscripción de acuerdos de coordinación y sus anexos de ejecución.

Mediante un proceso de concertación, se constituyeron en los Estados y el D.F., 32 fideicomisos de distribución de fondos, a través de los que se administran los recursos federales, estatales y privados que se aportan para los programas de la Alianza para el Campo. El monto total invertido en los programas en 1996, ascendió a 3,804 millones de pesos, el Gobierno Federal participó con el 33%, los gobiernos estatales con el 19% y los productores con el 48%.

Durante 1996 se establecieron 32 fundaciones estatales en todas las entidades federativas para la Transferencia de Tecnología, así como la Comisión Nacional de Sanidad.

En términos de los resultados puede citarse algunos ejemplos: se dotó de semillas mejoradas a grupos de agricultores, reflejando incrementos del doble o hasta el triple en la productividad obtenida en algunos predios, fundamentalmente de tierras de temporal; el número de tractores que se vendieron fue tres veces superior a lo registrado en 1995; el número de hectáreas que se puso bajo riego con sistema de riego presurizado y sistemas de riego por goteo, duplicó la cifra realizada en dicho año.

Durante 1996 culminó la transferencia operacional de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's), con sus centros de apoyo (CADER's), y se estableció la coordinación operativa de los DDR's con 19 gobierno estatales, en tanto que se mantuvieron acciones conjuntas con otros nueve.

La operación de los 192 distritos de Desarrollo Rural que existen en el país, con sus 713 Centros de Apoyo, serán responsables de los estados.

Se analizó el marco legal para identificar las adecuaciones necesarias que den viabilidad jurídica a la descentralización operativa de la Secretaría. Destacar la promoción que se lleva a cabo para modificar la Ley de Distritos de Desarrollo Rural a fin que estas unidades operativas federales se conviertan en estatales.

## SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA

Para atender y resolver la problemática agraria de una manera integral y en sus lugares de origen, se promovió la creación de los Consejos Agrarios Estatales (CAE), como instancias colegiadas de

concertación, donde se buscaba fortalecer las relaciones de las instituciones agrarias federales con los ejecutivos estatales.

A continuación se destacan las principales acciones emprendidas por las citadas instancias:

De agosto de 1995 a septiembre de 1996 se crearon, instalaron y operaron 27 consejos agrarios estatales y la Junta del Distrito Federal; se homologaron los comités ejecutivos de Puebla y Querétaro; y en Guanajuato se participa y da seguimiento a su actuación, lo que suma 31 instancias colegiadas en el territorio nacional.

En estos órganos colegiados participan 276 centrales campesinas y organizaciones de productores con 1,022 asuntos, de los cuales 582 asuntos se encuentran sustentados documentalmente y clasificado por programa correspondiendo: el 18.4% a rezagos agrarios, 13.9% a actividades jurídicas y administrativas, 35% a justicia agraria, 26.5% a ordenamiento y regularización, 3.1% desarrollo agrario y 3.1% a otros. A partir del establecimiento de estas instancias se han resuelto 258 asuntos.

## SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

La infraestructura de comunicaciones y transportes es un instrumento que fortalece la unidad nacional, más aún cuando en esta infraestructura participan las entidades federativas. Por ello, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte se comprometió a avanzar en su descentralización. Los avances y perspectivas se comentan a continuación:

En materia de caminos rurales se han firmado convenios específicos con los gobiernos de 27 estados para transferir las funciones de construcción y conservación de 74,279 kilómetros que conforma esta red carretera.

En la descentralización de estas funciones se destaca que el personal, responsable de la conservación, mantenimiento y construcción de caminos rurales, prestará la asesoría y apoyo técnico a los gobiernos de los estados que así lo requieran.

En materia portuaria la descentralización se realizó a través de dos importantes programas: el primero relativo a la creación de la Administradoras Portuarias Integrales (APIS's), en los puertos industriales y pesqueros. El segundo programa se refiere a la desincorporación, a favor de los estados, de los terrenos del Fondo de Desarrollo Portuario (FONDEPORT), dedicados a fines pesqueros, turísticos y recreativos.

## SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

En el marco del nuevo federalismo la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ha desarrollado diversos programas de colaboración con los estados y municipios a fin de promover el desarrollo de las administraciones de los tres órdenes de gobierno y favorecer la participación de la población organizada propiciando que se observen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, destacando las siguientes acciones:

Consolidación de los Sistemas Estatales y Municipales de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

Promoción del fortalecimiento de las acciones conjuntas que se llevan a cabo con los órganos estatales de control en el marco de los acuerdos de coordinación vigentes, celebrados por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de Desarrollo Social, y los Ejecutivos de las entidades federativas.

Fortalecimiento de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en estados y municipios, mediante la operación de módulos de orientación y quejas de los programas "Paisano" y "Vecinos", así como de los esquemas de contraloría social.

Promoción de la probidad y la rendición de cuentas de los servicios públicos federales, estatales y municipales, con estricto apego a las legislaciones aplicables vigentes; y promoción de cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la contratación de adquisiciones y obras públicas realizadas con recursos federales.

## CAPITULO 5

### FACTORES QUE OBSTACULIZAN LA IMPLEMENTACION DE LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION BASICA DE 1992 A LA FECHA

#### 5.1. Factores jurídicos

5.1.1. El Artículo 3º Constitucional, la Ley General de Educación y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica

#### 5.2. Factores políticos

5.2.1. El contenido político

5.2.2. El presidencialismo

5.2.3. La estructura jurídica, política y administrativa de la SEP

5.2.4. Los partidos políticos

5.2.5. Participación del SNTE y la CNTE

5.2.6. Responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales

#### 5.3. Factores económicos

5.3.1. Financiamiento de la educación

5.3.2. La falta de recursos a las entidades federativas

5.3.3. La distribución a los estados de los recursos federales para la educación

#### 5.4. Factores sociales

5.4.1. Federalismo y participación social

5.4.2. La participación social: Los consejos escolares a nivel nacional, estatal y municipal en cada escuela

## CAPITULO 5

### FACTORES QUE OBSTACULIZAN LA IMPLEMENTACION DE LA DESCENTRALIZACION DE LA EDUCACION BASICA DE 1992 A LA FECHA

#### 5.1. FACTORES JURIDICOS

##### 5.1.1. EL ARTICULO 3°. CONSTITUCIONAL, LA LEY GENERAL DE EDUCACION Y EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCATIVA BASICA

El artículo 3° de nuestra Constitución Política rige la educación nacional. En él están instituidos los preceptos que fundamentan y orientan la educación. De esta manera, el nuevo “federalismo educativo” se desprende de los mandatos constitucionales. En su primer párrafo, el artículo 3° establece, entre otras cosas, que todo individuo tiene derecho a recibir educación, y que el Estado, entendiendo por ello a la federación, los estados y los municipios, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. También señala que la educación primaria y secundaria son obligatorias.

El nuevo “federalismo educativo” no significa que el gobierno federal deje de asumir funciones importantes. Por el contrario: se mantiene como rector de la política educativa a nivel nacional. Es quien, a través de la Secretaría de Educación Pública, deberá vigilar en toda la República el cumplimiento del artículo 3° constitucional, de la Ley General de Educación y de sus disposiciones normativas y reglamentarias, asegurando así el carácter nacional de la educación.

Además, el Ejecutivo Federal deberá promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional. El Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación superior (Inciso V, artículo 3° constitucional). Pero, sobre todo, de “manera exclusiva” determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica (Inciso III, artículo 3° constitucional; Inciso I, artículo 12 y Artículo 48, Ley General de Educación). Sin embargo, aclara que el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobernadores de las entidades federativas y

de los diversos sectores sociales involucrados en la educación (Inciso III, artículo 3° Constitucional). La versión anterior del artículo 3° constitucional no mencionaba el derecho exclusivo del Ejecutivo Federal de “determinar los planes y programas de estudios de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República” y tampoco daba la posibilidad de considerar la opinión al respecto de los gobiernos estatales y de los diversos sectores sociales. En el Artículo 3°, el Inciso III, que establece la exclusividad del Estado en la elaboración de planes y programas y la posibilidad de emitir las opiniones correspondientes por parte de grupos de la sociedad civil, es nuevo. Es decir, autoridades educativas estatales, así como los diversos sectores sociales involucrados en la educación, podrán emitir sus opiniones al respecto (Inciso I, Artículo 12 y Artículo 48 de la Ley General de Educación).

El ANMEB establece y la LGE (en su Artículo 12), norma de manera específica las responsabilidades y funciones del Ejecutivo Federal:

- a) Regular un subsistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;
- b) Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;
- c) Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria;
- d) Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

Otras funciones establecidas en el mismo artículo, se refieren a lo siguiente:

- a) Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares;
- b) Regular el sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias;
- c) Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los Consejos de Participación Social;

- d) Evaluar el sistema educativo nacional y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;
- e) Mantener actualizados y elaborar los libros de texto gratuitos para la educación primaria;
- f) Propiciar el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas;
- g) Concertar con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dar atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos;
- h) Establecer procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional;
- i) Promover los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante perfeccionamiento, y
- j) Fomentar permanentemente la investigación que permita la innovación educativa.

Un aspecto novedoso que la modernización y el federalismo educativos presentan en el acuerdo y que luego es elevado a nivel de ley se refiere a la equidad de la educación (Capítulo III, LGE, 1993). En ella queda establecida la función compensatoria como nueva responsabilidad del Ejecutivo Federal. Este tendrá que establecer los mecanismos financieros compensatorios que evitan profundizar desigualdades. Ello implica el apoyo a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, por medio de recursos “específicos” para llevar a cabo programas compensatorios (Artículo 34, LGE). La Evaluación del sistema educativo nacional es otra de las importantes innovaciones que plantea la Ley.

La ambigüedad entre el uso de los conceptos de desconcentración y descentralización ha provocado el que su instrumentación provoque resistencia de parte del magisterio. Razón por la cual exponemos una diferenciación entre ambos procesos, de acuerdo a J. Prawda, y, posteriormente, se analiza el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el artículo 3º constitucional y la Ley General de Educación, en los aspectos que son significativos para este estudio. Asimismo, se retoman algunos puntos del IV Informe de Gobierno de Carlos Salinas y del Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Zedillo.

Una organización descentralizada distribuye el poder entre las distintas entidades que la conforman, las cuales operan, administran, planifican, deciden y toman parte en el proceso de normatividad y de evaluación, teniendo una acción de coparticipación, con el centro, en lo que se refiere a las dos últimas funciones señaladas. Maneja su propio presupuesto, que no es fiscalizado por el centro. Tiene personalidad legal, financiera y técnica para ejercer sus funciones, atender y resolver los problemas del servicio en su propio espacio y de acuerdo a sus lineamientos –incluyendo la actualización y formación de personal -. Sólo en caso de que se le presenten problemas de gran trascendencia consulta al área central para solucionarlos.

En una organización desconcentrada, las entidades reciben en forma oportuna, previa negociación programática presupuestal, los recursos económicos, necesarios para que puedan administrar y operar sus funciones y planificar, pero no deciden ni participan en el proceso de normatividad y evaluación. Casi todos sus problemas se resuelven desde el centro, el cual ejerce un control e inhibe la capacidad de innovación y cambio.

Como se puede observar, el sector educativo, de acuerdo a las características antes mencionadas, vive un proceso de desconcentración. Se habla de una descentralización, pero sujeta a las disposiciones de la SEP y a la normatividad establecida en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, los artículos constitucionales 3º, 31 y 40 y a la Ley General de Educación.

Esto se confirma al revisar el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Básica, en el apartado IV, sobre el federalismo educativo. Se dice que el Ejecutivo Federal traspasa a los gobiernos estatales los establecimientos escolares, así como los recursos financieros, pero que él vigilará el cumplimiento del artículo 3º constitucional, formulará los planes y programas para este nivel educativo y el de normal y autorizará el uso de su material educativo, asimismo, actualizará y elaborará los libros de texto para la educación primaria. Concertará con las entidades federativas las acciones necesarias para reducir y superar las disparidades, atendiendo prioritariamente a las regiones con rezagos educativos importantes; establecerá procedimientos de evaluación, promoverá los servicios educativos que faciliten a

los educadores su formación y perfeccionamiento y fomentar la investigación permanente que permita la innovación educativa. También indica que es responsabilidad de los gobiernos estatales el proponer a la SEP el diseño de los contenidos regionales y su adecuada inclusión en los planes de estudio. En el caso del D.F., la SEP continuará a cargo de la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros.

Respecto a la reformulación de los contenidos y materiales educativos, se han renovados los programas y libros de texto. El gobierno federal estableció los lineamientos, materiales, presupuesto y logística para que los estados emprendieran Programas Emergentes de Actualización en sus entidades federativas. Se llevó a la práctica el programa de educación preescolar, resultado de la revisión de planes y programas. En primaria se aplicó el programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos que permitía la edición de guías para el maestro, por grado, y de los libros de texto gratuitos. El Programa Emergente de Actualización al Maestro. (PEAM), cuyo objetivo era revalorar la función magisterial, orientándolo en su labor y proporcionarle condiciones que los motivaran a la actualización permanente de acuerdo a las guías y libros de texto. Los estados impulsarían este programa en su estado, pero de acuerdo a la normatividad nacional, con objeto de proporcionar una actualización permanente, basado en una evaluación que permitiera diversificar las opciones. Todo ello implicó una corresponsabilidad entre los niveles de gobierno federal y estatal, ya que la actualización se realizó “en cascada”. A partir de una coordinación central de la SEP, se pasó a las estatales, la cuales de acuerdo a los instructores que habilitaban, los reproducían con los jefes de sector y supervisores y éstos a los directores y subdirectores de las escuelas, quienes los transmitían, a los maestros de base.

El Programa de Actualización al Maestro, PAM, se estableció en 1993, el cual, al principio, no fue obligatorio. Eran cursos de matemáticas, español, historia y un curso para directivos, quienes al final, lo reprodujeron a los maestros frente al grupo.

En el inciso VI, de este mismo Acuerdo, que habla de la revaloración de la función magisterial y de reforma a la educación normal del país, aunque dice que hay participación del magisterio nacional, no

clarifica en la forma en que se llevará a cabo. También en lo relacionado a sus emolumentos, se indica que, en negociación con el SNTE, los sueldos de una plaza inicial supera el equivalente a tres salarios mínimos.

De acuerdo al VI Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari que dice a la letra que: “La plaza de menor remuneración ha pasado de 1.5 a 3.3 salarios mínimos generales. La mayoría de los maestros perciben más de cuatro salarios mínimos; aumentaron en un 100% sus percepciones en términos reales, entre 1988 y 1994”<sup>165</sup> y; en el Plan de Desarrollo Nacional de Desarrollo del Presidente Ernesto Zedillo se afirma que: “...Se trabajará para mejorar las condiciones de vida del maestro y su familia y para fortalecer el respeto y el aprecio social a su labor”<sup>166</sup>. Sin embargo existe una declaración generalizada, por parte del magisterio, de que su sueldo es exiguo y no cubre sus necesidades.

Asimismo, en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se habla de que, con objeto de impulsar el arraigo y la motivación de los profesores de ese nivel y en respuesta a la solicitud del SNTE, se estableció la Carrera Magisterial como un mecanismo de promoción horizontal, a través del cual el docente podría acceder a niveles salariales superiores con base en: su preparación académica, su asistencia a cursos de actualización, su desempeño profesional y a su antigüedad en el servicio.

Logrando “el acceso a la Carrera Magisterial de casi medio millón de maestros, es decir, las dos terceras partes del total”<sup>167</sup>.

Respecto a la descentralización de las funciones curriculares, que en realidad es una desconcentración, se observa que en el inciso III, del artículo 3º. constitucional, se establece que el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio para la educación básica y que se

---

<sup>165</sup> Salinas de Gortari, Carlos. VI Informe de Gobierno. En la Jornada. 2 de Noviembre de 1994. Pág. XIII.

<sup>166</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México: Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo 1995. Pág. 51

<sup>167</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Loc. Cit.

considerará la opinión de las entidades federativas y de los sectores sociales involucrados, pero no indica la forma en que se operacionalizará. Además, respecto a la fijación del presupuesto para el servicio educativo en los estados y municipios, el inciso VIII refuerza lo señalado en el acuerdo y establece que: “El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias...a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público...”.

Ahora bien en el capítulo II, artículo 12, de la Ley General de Educación que habla del Federalismo Educativo, se corrobora que a la autoridad educativa federal le corresponde determinar para toda la República los planes y programas de educación básica y normal; también considerando la opinión de las autoridades educativas locales a través del Consejo Nacional de Participación Social, aunque no expresa en que forma se hará. Asimismo, se le responsabiliza a la SEP de la actualización de los libros de texto, la actualización, capacitación y superación profesional del maestro, el fijar los lineamientos de carácter general a los que deben ajustarse los Consejos de Participación Social, el llevar a cabo la evaluación del sistema, fijar los lineamientos a seguir por las autoridades educativas locales y dar a conocer sus resultados.

Como lo anotamos en párrafos anteriores se observa el avance que en materia de educativa se ha dado, pero también grandes son los retos legislativos ante la necesidad inmediata de establecer en la práctica la participación entre los diversos órdenes de gobierno, ya que en ésta facultad pública interviene desde la óptica de la técnica constitucional las llamadas facultades concurrentes, ya que en la actualidad, no obstante lo determinado por la Ley Sustantiva de julio de 1993, existe discrepancia para el esquema federal de reparto de competencias, como lo observa el maestro Felipe Tena Ramírez “...La autodeterminación de las entidades ha quedado prácticamente a merced del Congreso de la Unión...”<sup>168</sup>.

Su declaración la fundamenta el destacado jurista en lo establecido en el Artículo 73, constitucional Fracción XXV que faculta exclusivamente al Congreso de la Unión para: “...establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y

---

<sup>168</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág.329.

profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas Instituciones...así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando uniformar coordinar la educación en toda la República...”.

Para el maestro Tena Ramírez, estas facultades exclusivas para el Congreso mencionadas en el artículo constitucional anterior antes las denomina: Doble Jurisdicción en Materia Educativa.

“...cabe entenderla sólo con respecto a planteles de la federación, ya que la facultad federal no desplaza la de los Estados en la misma materia, dentro de sus respectivos territorios. Existe pues una doble Jurisdicción en la impartición de la enseñanza por el poder público: la Jurisdicción federal, que por razón del territorio abarca toda la República y que por razón de la materia se constriñe a los establecimientos federal y la jurisdicción estatal que geográficamente reconoce por límites los de cada entidad federativa y dentro de ellos se ejercita sobre los planteles en el respectivo Estado”<sup>169</sup>.

Como sabemos, a pesar de todo el centralismo que existe en la materia, los intentos emprendidos en los últimos años se encuentran orientados a una descentralización educativa, es decir, a una federalización de la educación. Para esto se realizó lo siguiente:

- Reformas al artículo 3° constitucional del 5 de marzo de 1993.
- Reformas a la nueva Ley General de Educación del 13 de julio de 1993.
- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), del 18 de mayo de 1992, firmado por la SEP, el SNTE y los Gobiernos de los Estados.

Esto último, el ANMEB se origina a través de una concertación y no de una reforma constitucional y que significa en la práctica un avance en el reparto de competencias señaladas en él, los

---

<sup>169</sup> *Ibíd.* Pág. 398.

artículos 124 y 133 constitucionales, lo deseable es que los alcances de este documento, quedaran asentados en la Ley General de Educación y asegurando la obligatoriedad en el artículo 3º constitucional, ya que se fundamenta en el ANMEB:

Con apoyo en lo dispuesto por la Ley General de Educación, se da mayor injerencia a los gobiernos estatales sobre los recursos destinados a la educación básica y normal, es decir, a contrario sensu, del mecanismo anterior en que la federación administraba, y financiaba directamente los servicios que ofrecían en los estados, por virtud de este acuerdo son los gobiernos de las entidades federativas quienes administran y distribuyen dichos recursos. Modalidad federalista en ambos documentos, es la función compensatoria del gobierno federal con las entidades federativas para evitar disparidades regionales en el desarrollo educativo nacional.

Este acuerdo ha generado resultados en el orden federalista; entre los alcances a principios de 1993<sup>170</sup>, habían alcanzado transferencia de diversos rubros del orden federal al local de: bienes inmuebles, bienes muebles, plazas de docentes, plazas administrativas, trabajadores del ramo y transferidos.

Con ello se entiende como se puede dar equilibrio de facultades y competencias entre los órdenes local y federal y como cada uno de los órdenes de gobierno asuma el ámbito de su competencia, establecido en el artículo 124 constitucional.

Importante son los retos y perspectivas en materia educativa para el futuro como Estado federal ya que la educación sustenta el desarrollo de nuestro país, por esto es necesario que participen sectores y corrientes conocedores de la materia, se valore los mecanismos y modalidades del financiamiento de los servicios educativos que a la fecha se han descentralizado.

En relación a lo expresado debe quedar establecida toda la normatividad en la Ley Sustantiva y no en un acuerdo y que de manera obligatoria se proceda en la administración pública con la educación. Atendiendo las facultades concurrentes.

---

<sup>170</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes. Suplemento del periódico "El Nacional". Domingo 7 de Mayo de 1995. Pág.18.

Se ha dado impulso a la administración pública para aplicar la federalización de la Educación, así como el mecanismo implementado, pero es cierto que en la práctica se busca un equilibrio en el reparto de competencias; no se obliga constitucionalmente; ni se aseguran los mecanismos para ello en la órbita de la Ley Reglamentaria; lo que deberían de llevar a cabo los órganos legislativos federal y local en el ámbito de su competencia.

Ejemplo de ello es la Fracción VI del artículo 3º constitucional en el que se expresa un reparto de competencias, jurisdicciones y atribuciones de un federalismo centralista, ya que la mencionada fracción otorga facultades a los particulares para impartir educación de acuerdo a la ley, pero no menciona expresamente a que nivel o niveles de gobierno corresponde regular este servicio.

Por lo que la Ley Sustantiva señala la facultad de los Estados para regular la autorización a los particulares para impartir la enseñanza, lo que provoca una incongruencia de la federación y que antes de la promulgación de la citada ley; lo menciona el Jurista Felipe Tena Ramírez: "...si por una parte la autoridad federal es quien impone los planes y programas de estudio...de las escuelas oficiales de los Estados y Municipios y conserva constantemente su control, por la otra se confía la verificación de los requisitos técnicos e ideológicos de las escuelas particulares de las mismas autoridades estatales que carecen de facultad similar en relación con sus propias escuelas oficiales"<sup>171</sup>.

Concluyendo lo expresado, el federalismo educativo no ha concluido, por lo que se debe de evaluar el marco legal que lo sustenta, ya que su desarrollo federalizador debe ser paralelo a la recaudación fiscal y distribución de recursos; pues de la mano a ello será como se dé el equilibrio en la distribución de competencias, ya que para esto se requiere de una regionalización. Para evitar interpretaciones polifacéticas que obstaculizan el proceso de descentralización de la educación básica.

---

<sup>171</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 405.

## 5.2. FACTORES POLITICOS

El tema de la descentralización política y administrativa es de importancia creciente. Alude en lo fundamental al concepto de poder. Además de su expresión doctrinaria y filosófica, la descentralización es un sistema de relaciones que dan vida y contenido al ejercicio del poder. Por eso, el poder en su acepción axiológica y cultural es un medio que permite garantizar el modo de vida de la sociedad y el Estado. También contribuye a que los ciudadanos puedan asociarse para convivir con la seguridad de que el Estado es el responsable de garantizarla. El Estado, como la organización política de la sociedad, es un conjunto de capacidades al servicio del bien común y es la institución que permite a la sociedad que su vida civil y pública sea impulsada con principios, normas y criterios de institucionalidad.

La descentralización, en este sentido, no es tan solo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Permite también que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. La descentralización como sistema de vida responde a principios básicos de civilidad política y social.

En efecto, reconoce que la sociedad moderna es plural, activa y contestataria. Reconoce que la pluralidad da cabida a diversos centros de poder y decisión. Reconoce que la acción de gobierno responde a la unidad de mando, pero que no implica omitir lo diverso de la vida pública. La descentralización se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad y se identifica con los intereses primordiales del Estado. Por la descentralización, la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso. Por la descentralización, el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que él encara y representa.

Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder. En efecto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar. A mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin cortapisas. La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones,

recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma.

Permite a la vez, que la igualdad jurídica y política sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno.

La distribución del poder implica el reconocimiento de que hay fuerzas activas a considerar para gobernar mejor. La exclusión de los factores reales de poder anularía a la descentralización e impide que la unidad del Estado sea armónica y eficaz. La descentralización se enlaza a la vez con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado en la sociedad, pero recibe contrainfluencias que tratan de paralizar su avance para que la distribución del poder no sea factible. Por su tendencia, favorece a los gobiernos locales, ya que son el medio a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales.

Más allá de su importancia formal, la descentralización política es un sendero para ubicar la expresión real del poder en la sociedad y cual su articulación con las decisiones del Estado. Determina así mismo, el modus operandi de la descentralización administrativa, ya que ésta alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno. La descentralización administrativa es una forma de administración indirecta, donde se realiza por parte de la administración directa del Estado, la transferencia de funciones y competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas.

La descentralización administrativa es tan amplia o restringida como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política. Su cobertura depende de como se desactivan los cotos de poder opuestos a la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse. Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la administración pública es capaz de generar. Revalorar la descentralización administrativa por el lado del

desempeño institucional, ubica la acción de gobierno en su relación externa con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas. Sin desconocer la importancia introspectiva de la descentralización administrativa, sus resultados tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos y vincularlos a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir.

El Estado, por tanto, es una conjugación de fuerzas centrales y descentralizadas que le dan vida como la organización política de la sociedad y como el garante de la unidad civil de la Nación. El sistema de instituciones que integran la vida del Estado da causa al comportamiento que sus diversos niveles de gobierno tienen. Lo federal, lo estatal y lo municipal, son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes o divergentes y que, sin embargo, forman parte del conjunto del Estado; hasta configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes. En el Estado se conjugan acciones y reacciones que dan movimiento a la vida política, definición a la vida pública y consistencia al ser mismo del Estado.

La parte medular de la descentralización es su relación estructural con el régimen político. Es sabido que el régimen político es la suma de los poderes reales y actuantes de la sociedad que, al interactuar, definen el predominio que tienen la rama ejecutiva o la legislativa. Si el predominio es de la rama ejecutiva, el régimen se caracteriza por ser presidencial. Si el predominio es el legislativo, el régimen es parlamentario. El auge del Ejecutivo o Legislativo es determinante para organizar el poder en la sociedad y para determinar la forma de gobierno.

En tal sentido, las constituciones políticas institucionalizan los centros de poder que definen la naturaleza del régimen político y establecen las reglas fundamentales para asegurar el gobierno de la sociedad. En este marco, la descentralización política y administrativa se determina por el modo de integrar el poder a través de las instituciones y por la forma en que se organiza y estructura la acción de gobierno. Pero son las condiciones históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales, las que orientan el curso de la descentralización. En términos de la historia política, el proceso de

descentralización no es homogéneo, sino diverso. Por ejemplo: hay descentralización en términos de la cultura anglosajona o bien de la cultura latinoamericana.

Lo importante de la descentralización política es considerar en la suma de centros, poderes, fuerzas e instituciones que sustentan a los regímenes políticos.

Son estos la realidad del poder. Y la realidad del poder responde a factores ineluctables que se combinan a la manera de valores, intereses, costumbres y prácticas que cobran vida mediante patrones culturales y sus respectivas cosmovisiones.

La descentralización en cuanto al sistema de vida insertado en el régimen político, contribuye a fomentar a la Administración territorial sin quebrantar la unidad del Estado. Y contribuye a éste objetivo, porque los pesos y contrapesos, pueden evitar la centralización innecesaria del poder, propiciando que los entes propiamente descentralizados tengan personalidad y autonomía para ejercer sus competencias. De acuerdo con Tocqueville, cuando la centralización se agudiza, la Administración pública reacciona del modo siguiente: “El más insignificante cuerpo independiente que quisiera constituirse sin su concurso le producía terror; la más mínima asociación libre, cualquiera que fuese su objeto, la inoportunaba; no consentía que subsistiera más que aquellas que ella había formado a su arbitrio y que presidía. Las mismas grandes agrupaciones profesionales le agradaban poco; en una palabra, no comprendía en absoluto que los ciudadanos se ingeniaran de la manera que fuese para solucionar sus propios asuntos; preferiría la esterilidad a la concurrencia”.

Por eso, como bien se ha dicho, la descentralización empieza cuando se rompe el principio de jerarquía. Puede decirse que la descentralización exige simultáneamente voluntad y fuerza para que el poder sea eficaz. La voluntad sin fuerza es posición estéril. La fuerza sin voluntad es potencialmente la parálisis del quehacer político. Más aún: cuando la descentralización estimula las facultades de deliberación y ejecución y las une con la voluntad y la fuerza, se acrecenta la pertenencia a la vida de la comunidad política (el Estado), y se propicia que el ejercicio del poder sea multicentrado, no unicentrado.

De ahí que las decisiones encaminadas a dar cuerpo a la descentralización encuentren resistencias en el régimen político y de ahí también que los primeros pasos para descentralizar sean cauteloso, casi a la manera de una tutela administrativa. Cuando la descentralización empieza a tomar cuerpo y espíritu, en términos geográficos, sociológicos, culturales, políticos e históricos, se empieza a estructurar una colectividad territorial que exige de personalidad, autonomía y decisión para sustentarse como un sistema de gobierno.

Este es el fondo de la descentralización, motivo por el cual, las relaciones al interior del régimen político se desencadenan a favor o en contra de ella. La trayectoria de la descentralización política provoca reacomodos en la estructura del poder. Las relaciones entre la administración central y las entidades descentralizadas son ajustadas hasta conseguir su estabilidad y correlación institucional.

En el Estado moderno conviven pues, formas de vida central y descentralizada. En las primeras, las centrales, se alude a la unidad civil de la nación y a la unidad política de la sociedad que es el Estado. La segunda, es decir, lo que corresponde a las entidades descentralizadas, las mismas se configuran mediante una distribución inteligente del poder. Y tiene que ser inteligente para no provocar tensiones o dislocaciones que dañen los intereses fundamentales del Estado dados por su soberanía y su correspondiente dirección política.

En ningún momento la descentralización es antagónica con la centralización gubernamental, la cual es necesaria y saludable. Como proceso que consiste transferir potestades que pueden ser gobernadas de manera local con autonomía y personalidad jurídica, la descentralización política es condición para desarrollar la sociedad y conservar mejor el Estado. Como decisión política de gran importancia, la descentralización es un conjunto de competencias que se transfieren por parte de la administración central a entes que se deciden, han de desenvolverse como gobiernos autónomos.

Con la descentralización política se evita que la centralización administrativa pueda enervar a los pueblos que se someten a ella, porque tiende sin cesar a disminuir el espíritu de la ciudad. La centralización administrativa logra, reunir en una época dada, y en cierto lugar, todas las fuerzas

disponibles de la nación, pero perjudica la reproducción de las fuerzas. Las hace triunfar el día del combate, y disminuye a la larga su poder.

La vida descentralizada tiene que formalizarse reconociendo que se pone fin a las relaciones jerárquicas. Si éstas prevalecen, se da paso a la delegación de facultades cuya figura más acabada es la desconcentración administrativa. Esta, sin embargo, responde a los imperativos de la autoridad central y su radio de acción se traslada de un lugar a otro, pero entre instancias igualmente centrales. Puede definirse la desconcentración administrativa como el conjunto de responsabilidades que se ejercen por parte de los órganos que perciben la decisión de cumplir tareas, respondiendo en todo caso, a las directrices del mando unicentrado.

Por eso, con la desconcentración la relación del Estado con los gobernados es fundamentalmente administrativa. Diríase que la administración pública trata con usuarios. Con la descentralización política en cambio, la relación se modifica y la condición de ciudadanos adquiere un contenido político. Eso significa que el ciudadano es considerado parte activa del proceso de gobierno y no mero receptor de beneficios o cortesías administrativas.

En su acepción política, el ciudadano desde el ángulo de la descentralización política tiene la opción de exigir una mejor gestión de los servicios públicos, dado que en su condición de elector puede castigar o recompensar al gobierno. Desde la óptica de la descentralización, los resultados finales de la acción de gobierno dan cabida a una mayor competencia y calidad. El ciudadano advierte cuales son las capacidades de las distintas esferas de gobierno para atender y solucionar las demandas sociales. Obliga con eso a que la capacidad de gobierno sea constantemente mejorada para evitar los vicios y lastres de la cultura del centralismo y de la burocratización. Un gobierno de y para los ciudadanos es una de las ventajas de la descentralización política y es también una opción para que las instituciones democráticas sean salvaguardadas teniendo como eje el goce de las libertades civiles y públicas.

Considerada desde el régimen político, la descentralización es también una forma para que los ciudadanos puedan participar democráticamente en las diversas esferas de los poderes públicos. Es una

forma para que la relación gobernantes gobernados sea más directa, justa y eficaz. Es una forma para que la acción del gobierno redunde en una mejor vida estatal y en una mejor convivencia pública.

Resumiendo la descentralización no es tan sólo un ideal o un paradigma. Es, ante todo, un modo de vida, un tipo de cultura; un modo de gobernar tomando en cuenta los valores de la libertad, la democracia, la igualdad y la justicia. Descentralización y régimen político son instituciones que se corresponden. Son instituciones vinculadas a la razón de ser del Estado y al modo de conducir la sociedad. Son instituciones cuyo alcance son los intereses públicos que la sociedad, los ciudadanos y el Estado determinan para asegurar la civilidad y la gobernabilidad.

### 5.2.1. EL CONTENIDO POLITICO

El 5 de septiembre de 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública como el organismo rector de la educación nacional que debería hacer sentir su acción civilizadora donde fuera necesario. La SEP, de acuerdo con su impulsor, José Vasconcelos, debería ser una institución flexible, ilustrada y poderosa, que diera sentido a la idea de la mexicanidad y se encargara de educar al pueblo. El 18 de mayo de 1992, poco más de setenta años después, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica entre el Secretario de Educación Pública, la dirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y los gobernadores de los 31 Estados del país. Entre otras cosas, el Acuerdo establece que el sistema educativo mexicano debe ser flexible, de mejor calidad y otorgar poder de decisión en la educación de a los estados, los municipios y los padres de familia.

Con éste pacto, el Estado da un paso sustancial en la descentralización de la SEP (aunque el término no parece en parte alguna del texto), utilizando casi los mismos argumentos que en su tiempo sirvieron para edificar un sistema educativo centralista. El Acuerdo, tal vez cierre un capítulo de la historia de la educación en México, mas simultáneamente abre perspectivas distintas a las que se pudiera uno imaginar pocos años antes. El Acuerdo, junto con la ley general de Educación de 1993, proporcionan el marco para la transición del Sistema Educativo Mexicano (SEM), para hacer de la escuela una institución

más democrática, pero esto depende más de la sociedad civil. La descentralización del (SEM), es un hecho en sus aspectos operativos; sin embargo, el gobierno central mantiene partes importantes y funciones sustantivas para que no se interrumpa el proceso educativo.

Las pugnas por el control del aparato escolar involucran a nuevos actores que, de manera eventual, podrán incidir en una reforma profunda del SEM, mas para ello la participación social es vital. Quienes se amparan en la ideología neoliberal, aspiran a que la descentralización rebase lo alcanzado hasta el momento, anhelan que el SEM se privatice en su mayor parte y dejar que el mercado marque las pautas de organización del sistema. Para quienes plantean que la democracia y la equidad deben ser las cualidades distintivas del nuevo SEM, la reforma del Estado y la descentralización de la educación, abren posibilidades de participación que antes parecían imposibles.

El propósito de la política educativa del gobierno del presidente Salinas de Gortari fue la descentralización de la educación básica y normal que resalta la idea de construir un sistema en realidad federal. Es una vuelta de casi 180 grados a la tendencia centralista que se inauguró en 1921 y que corresponde a la noción del Estado corporativo. El Acuerdo y las disposiciones legales subsistentes legitiman la descentralización, intentan impedir que en el futuro se regrese al centralismo, y asegurar que, al menos en este terreno, la reforma del Estado sea una realidad. La descentralización de la educación fue un mérito de ese gobierno. No obstante, la descentralización es un proyecto que rebasa los límites de un sexenio y muestra ese conflicto constante entre tendencias dentro del mismo aparato de Estado. De hecho, los primeros pasos firmes de este proyecto, la desconcentración administrativa de la SEP, que empezó en 1978, bien podría ser el comienzo de la transición que hoy en día el SEM vive profundamente.

Al referirnos al tema de la descentralización de la educación, ésta se conceptúa de diferentes maneras: como un proceso de devolución de algo que fue arrebatado por el Estado a los particulares o municipalidades, provincias u otro tipo de unidad administrativa menor al Estado central. Esta es inaplicable al caso de México. No hay nada que devolver, ya que en 1921 había en el país cerca de 850 mil estudiantes, poco más de 22 mil maestros y alrededor de 11 mil escuelas y las que eran de control

estatal no fueron absorbidas por la Secretaría de Educación Pública salvo unas cuantas excepciones. Casi la mitad de esa población se encontraba en el Distrito Federal y otro tanto cerca de 50 ciudades; sólo una que otra localidad del medio rural contaba con escuelas<sup>172</sup>.

Otra concepción considera que la descentralización es un proceso de delegación de funciones de un órgano central a unidades regionales más pequeñas, pero sin confiar facultades de decisión más allá de ciertos límites<sup>173</sup>. Este fue el caso de la descentralización administrativa de la SEP durante el gobierno del presidente López Portillo, situación que se prolongó hasta 1992. Finalmente, la noción de descentralización, tal y como se aplica en estos días en México, es de la transferencia de autoridad, recursos y obligaciones de la administración central a los gobiernos de los estados. Sin embargo, dadas las necesidades de mantener el control y la homogeneidad del sistema como un todo, el gobierno central conserva las funciones normativas y la capacidad de asignar la mayor parte de los recursos fiscales a la educación, dado que en la captación de impuestos, el gobierno federal retiene la parte preponderante.

Para un estudioso de los procesos de descentralización educativa en muchos países, una vez que la pugna entre las tendencias centralistas y federalistas se resuelven a en favor de la segunda, el Estado debe enfrentar dos cuestiones cruciales que es común que se encuentren en conflicto entre sí. Por una parte, la necesidad de mantener un control y la eficiencia del sistema como un todo y, por otra, el interés de sostener y aumentar las bases de su legitimidad. A esta contradicción se le denomina la “política de la ambivalencia”<sup>174</sup>.

### 5.2.2. EL PRESIDENCIALISMO

En opinión del maestro Gabino Fraga<sup>175</sup>, el Presidente de la República Mexicana, único titular del

<sup>172</sup> Iturriaga, José E. La Estructura Social y Cultural de México. Fondo de Cultura Económica. México, 1951. Pág. 181.

<sup>173</sup> Bray, Mark. Educación y Descentralización en los Últimos Estados Desarrollados. Volumen XXI. Número 21. Nueva Guinea, 1985. Págs. 184-185.

<sup>174</sup> Weiler, Hans. Control Contra la Legitimación: Una Política de Ambivalencia. San Francisco, Cal, 1993. Pág. 55.

<sup>175</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 173.

poder Ejecutivo, tiene en nuestra organización jurídica un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo; su carácter de órgano político se deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado Mexicano y con los otros dos órganos representativos del mismo Estado, como son los poderes Judicial y Legislativo; el carácter de órgano administrativo, se configura al realizar esta función bajo el orden legal establecido por el poder Legislativo, es decir, ejecutando las leyes, pero no como una simple tarea mecánica sino como una tarea más amplia y general.

En otras palabras, cuando el titular del poder ejecutivo obra como autoridad administrativa está realizando o siguiendo la voluntad del legislador, en tanto cuando obra como órgano político, el Poder Ejecutivo es unipersonal y como órgano administrativo, es multidimensional.

Sobre el mismo tema Serra Rojas<sup>176</sup> afirma que es difícil precisar el campo de acción de la política y la administración, de ahí que para fines prácticos y técnicos, propone distinguir la política desde dos puntos de vista: formas de organización política y formas de organización administrativa.

Las primeras consideran al Estado en unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos; las segundas se refieren a uno de los poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administración<sup>177</sup>.

Entre las subdivisiones de la primera, como organización política aparecen el Estado Central y el Estado Federal; se define al primero como un solo poder que manda y actúa con los elementos que le están directamente subordinados; en tanto el segundo, se define como un Estado compuesto por varios centros de dirección, coordinación y sanción, pero el órgano principal que es la Federación, aparece como una fuerza determinante, continúa diciendo Serra Rojas: "...como una organización descentralizada creando otros centros de imputación jurídica, como las entidades federales y los municipios..."<sup>178</sup>.

Como forma de organización administrativa, el poder ejecutivo tiene actividades de política administrativa en dos grandes ramas: centralizada y paraestatal. La primera se subdivide en centralización

---

<sup>176</sup> Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 490.

<sup>177</sup> Id.

<sup>178</sup> *Ibid.* Pág. 492.

y desconcentración administrativas; y la segunda en descentralización administrativa. Aún cuando existen diversas subdivisiones de ésta última, la mayoría de los tratadistas coinciden en la siguientes clases de descentralizaciones administrativas: por servicio, región y colaboración, estos conceptos los desarrollamos en el numeral 1.5 del capítulo 1, siguiendo los criterios de los maestro Andrés Serra Rojas y Miguel Acosta Romero.

En virtud de esos conceptos desarrollamos el contenido del Decreto para la celebración de convenios entre la Secretaría de Educación Pública y las entidades federativas, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica del 19 de Mayo de 1992. En este Acuerdo y los convenios se califica a la transferencia y a la recepción de los servicios de educación básica, como Federalización Educativa, creemos que es un acto administrativo de descentralización. Por este motivo transcribimos el convenio de Descentralización Educativa celebrado con el Estado de Guerrero, un ejemplo en el Anexo 1.

En síntesis decimos que el poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, realiza una dualidad de funciones orgánicas referentes a actividades políticas del Estado Federal Mexicano y actividades administrativas de organismo centralizado. ¿En qué consisten las actividades educativas que desarrolla la Secretaría de Educación Pública como órgano político federal? Y ¿En qué consisten las actividades básicas de administración educativa que realiza la Secretaría de Educación Pública como organismo de administración pública centralizado? Al dar respuesta a estas interrogantes estamos transitando en uno de los valores del derecho como lo es el orden jurídico que el Estado tiene en materia educativa en nuestro país.

### 5.2.3. LA ESTRUCTURA JURIDICA, POLITICA Y ADMNISTRATIVA DE LA SEP

En respuesta a los dos cuestionamientos que cierran el número anterior es necesario especificar las normas jurídicas básicas que constituyen la materia de la Secretaría. Es menester recordar que los

funcionarios del poder público ejercen sus funciones tomando en cuenta las facultades que en forma expresa les otorga algún ordenamiento jurídico. Bajo esta premisa, tanto el funcionario, en este caso el Secretario de Educación Pública, como la propia Secretaría del ramo, deben regir sus actividades tanto políticas como administrativas en el marco expreso de la ley. Así tenemos, en opinión de Acosta Romero que al Secretario de Estado se le atribuye carácter político y administrativo a la vez.

## DE CARACTER CONSTITUCIONAL

### A) DEL TITULAR DE LA SECRETARIA

El Secretario del Despacho debe cubrir los requisitos establecidos en el artículo 91 constitucional, relativos a la ciudadanía mexicana por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años como mínimo. Dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que guardan sus respectivos ramos, lo anterior de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución. Refrendar con su firma, junto con el presidente, reglamentos, decretos y órdenes de este funcionario, relativos a ramos de su secretaría, con base en el artículo 92 de la Constitución.

El Secretario tiene también el carácter de funcionario público porque forma parte de los funcionarios que en consonancia con el artículo 29 de la Carta Federal pueden decretar la suspensión total o parcial, de las garantías individuales, en casos graves que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto. Por último, el Secretario, en los límites de su actividad da sentido político a sus principios de gobierno, en concordancia con las políticas generales que sustenta el titular del Poder Ejecutivo.

### B) DE LA PROPIA SECRETARIA

El Estado Mexicano ha otorgado facultades constitucionales de gran envergadura a la Secretaría de Educación Pública, tiene bajo su responsabilidad la interpretación axiológica del artículo tercero constitucional, que es sin lugar a dudas, uno de los preceptos de mayor fuerza filosófica y contenido

ideológico en nuestro país. La interpretación axiológica y pedagógica de este precepto, justificaría por sí sola la presencia administrativa de este organismo público.

Sin embargo a sus funciones de órgano público – derivadas del artículo 3º constitucional -, debemos agregarle el campo constitucional de otros preceptos como son: la protección de la cultura indígena, la información de la planificación familiar, el ejercicio profesional y los tratados internacionales celebrados por nuestro país, en concordancia con el artículo 133. Respecto a los tratados, debe considerarse a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de diciembre de 1946, en particular el artículo 26 de dicha declaración; así como la parte relativa al ejercicio profesional del Tratado de Libre Comercio celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá, publicado en Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.

De ese tratado, el capítulo XII, artículo 1210 relativo al otorgamiento de licencias y certificados, su anexo correspondiente (1210.5), nos habla en el párrafo dos de la colaboración de normas profesionales, relacionadas con el otorgamiento de licencias y certificados a los prestadores de servicios profesionales entre las cuales pueden incluirse las normas acreditadas de escuelas o programas académicos, que deberá hacerse por la Secretaría de Educación Pública, ya que el artículo 13 de la ley Reglamentaria del artículo 5º constitucional, ordena que sea dicho organismo el encargado de regular el otorgamiento de patentes, licencias y cédulas profesionales. El artículo 1603 del capítulo XVI, de este mismo Tratado, relativo a la entrada temporal de personas de negocios en cuyo anexo sección D.1 relativo a los profesionales, se autoriza a más de 60 profesiones que puedan ingresar a Canadá y los Estados Unidos a prestar sus servicios profesionales, entre ellas anotamos las siguientes: agrónomo, biólogo, químico, abogado, contador, economista, médico (sólo enseñanza e investigación), enfermera registrada y profesor de educación superior.

Cada una de las funciones políticas de la Secretaría tiene sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que si bien es cierto que la mayoría se encuentran insertas en el artículo tercero, también están presentes otras en el articulado general de la misma. Tal es el caso del artículo 4º

para la cultura indígena y la formación sobre el número y espaciamento de los hijos; del artículo 5° para tener acceso a una cultura profesional y su ejercicio; y en concordancia con el artículo 133 debe considerarse Ley Suprema de toda la Unión, los tratados celebrados por nuestro país, en materia educativa.

#### DE CARACTER ADMINISTRATIVO

Después de analizar el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el ordenamiento jurídico fundamental de la Secretaría de Educación Pública, - como órgano político- debemos considerar a los demás ordenamientos legislativos, que la secretaría tiene como órgano administrativo.

Desde 1917 a la fecha, se han publicado en el Diario oficial de la Federación, más de 120 resoluciones jurídicas para ser ejecutadas por la Secretaría de Educación Pública.

LEYES	Expedición
Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.	3-II-1939
Ley General de Profesiones.	26-V-1945
Ley Federal de Derechos de Autor.	21-XII-1963
Ley Orgánica de la Administración Pública.	29-XII-1976
Ley para la Coordinación de la Educación Superior.	29-XII-1978
Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional.	29-XII-1981
Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional.	8-II-1984
Ley General de Educación.	13-VII-1993
TRATADOS	Expedición
Declaración Universal de los Derechos del Hombre.	10-XII-1948
Convenio para Restructurar el Instituto Latinoamericano de la	28-III-1979

## Comunicación Educativa.

Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. 20-XII-1992

## REGLAMENTOS

Expedición

Reglamento para el Uso del Teatro del Palacio de Bellas Artes. 28-XII-1944

Reglamento de la Ley del artículo 5º constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal. 1-X-1945

Reglamento del capítulo IX de las escuelas primarias, artículo 123 constitucional, de la Ley Orgánica de la Educación Pública. 29-I-1958

Reglamento del Consejo Nacional Consultivo de la Educación Normal. 10-I-1979

Reglamento para la organización de los Servicios de Educación General Básica para Adultos. 24-XII-1979

Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia. 2-IV-1980

Reglamento sobre publicaciones y revistas. 13-VII-1981

Reglamento para la Educación Comunitaria. 21-VIII-1981

Reglamento interior de la Secretaría. 26-III-1994

## DECRETOS

Expedición

Decreto que declara "Día del Maestro" el día 15 de mayo, debiendo suspenderse en esta fecha las labores escolares. 3-XII-1917

Decreto por el cual se establece una Secretaría de Estado denominada Secretaría de Educación Pública. 3-X-1921

Decreto que crea la orden Mexicana y Condecoración "Maestro Altamirano". 16-III-1940

Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional 29-VIII-1978

Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones de promoción y difusión de la Cultura y las Artes.	7-XII-1988
Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Deporte, como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.	13-XII-1988
Decreto para la celebración de Convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	13-V-1992
Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Desarrollo Social transferir a favor de los Gobiernos de las Entidades Federativas los inmuebles en los que se ubican las escuelas en las que prestan servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y especial.	23-V-1993
Decreto por el que se crea el organismo descentralizado Fondo de Cultura Económica y se ordena la disolución y liquidación de la empresa de participación estatal mayoritaria del mismo nombre.	26-VII-1940

#### ACUERDOS PRESIDENCIALES

	Expedición
Acuerdo por el que se instituye la medalla "Maestro Rafael Ramírez".	28-XI-1993
Acuerdo que establece que la Educación Normal en su nivel inicial y cualesquiera de su tipo y especialidades tendrá el grado de licenciatura.	23-III-1984
Acuerdo por el que se establece el Sistema Nacional de Investigadores.	26-VII-1984
Acuerdo por el que se establece el Sistema Nacional de Orientación Educativa.	3-X-1984
Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	18-V-1992
Acuerdo por el que se instituye el reconocimiento "Ignacio Manuel	15-II-1993

Altamirano” al desempeño de la carrera magisterial.

#### ACUERDOS SECRETARIALES

Expedición

Acuerdo número 11000 por el que se establece que la educación secundaria que imparte la Secretaría de Educación Pública por televisión forma parte del Sistema Educativo Nacional. 31-VII-1973

Acuerdo número 76 por el que se crea la Escuela Normal Superior Federal para cursos intensivos. 23-VII-1982

Acuerdo número 91 por el que se autoriza el Plan de Estudios de Bachillerato Internacional. 26-I-1983

Acuerdo número 170 por el que se autoriza la titulación expedida de los maestros en servicio. 19-XI-1992

Acuerdo número 177 por el que se establece un nuevo plan de estudios de Educación Secundaria. 4-VI-1993

Acuerdo número 181 por el que se establece el plan y los programas de estudios para la Educación Primaria. 27-VIII-1993

Acuerdo número 182 por el que se establecen los programas de estudio para la Educación Secundaria. 3-IX-1993

#### CONVENIOS CON ENTIDADES FEDERATIVAS

Convenios que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebran el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los Estados Libres y Soberanos de los Estados Unidos Mexicanos:

Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Durango. 20-V-1992

Hidalgo, Michoacán, Quintana Roo y San Luis Potosí. 21-V-1992

Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.	22-V-1992
Aguascalientes, Sonora, Tlaxcala y Veracruz.	25-V-1992
Colima, Guerrero, Nayarit y Nuevo León.	26-V-1992
Jalisco, Estado de México, Morelos, Puebla y Querétaro.	27-V-1992
Baja California, Baja California Sur, Guanajuato y Oaxaca.	28-V-1992

#### DISPOSICIONES TECNICO PEDAGOGICAS

La Secretaría de Educación Pública emite una gran cantidad de disposiciones técnico pedagógicas relativas a planes, programas, libros de texto, evaluaciones, certificación de documentos, recursos y materiales didácticos, técnicas de trabajo en el aula, métodos de estudio, cursos académicos, mobiliario escolar, etcétera, que resulta difícil concentrar en un documento administrativo. Estas disposiciones ciertamente proceden de un órgano formalmente administrativo pero que genéricamente llamamos disposiciones técnico pedagógicas.

#### LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, COMO ORGANO POLITICO FEDERAL

Sabemos que la parte fundamental de las funciones que tiene la Secretaría de Educación Pública como órgano político, se encuentran en el artículo tercero constitucional. Mencionamos algunas precisiones relativas a este precepto de gran importancia, todas ellas con la característica de constituir las funciones que tiene la Secretaría de Educación Pública como órgano político federal.

#### ACTIVIDADES QUE DESARROLLA LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA COMO ORGANO POLITICO FEDERAL, DERIVADAS DEL ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL

- a) Garantizar el derecho que tiene todo individuo a recibir educación.
- b) Impartir la educación escolar, primaria y secundaria.

- c) Tener como fines de la educación; desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia.
- d) Garantizar que la educación sea laica.
- e) Mantener a la educación, por completo, ajena a cualquier doctrina religiosa.
- f) Cumplir el imperativo político de orientar la educación bajo los siguientes criterios: democrático, nacional y de contribución a la mejor convivencia humana.

El criterio científico en la educación, como imperativo político se bastará en los resultados del progreso científico.

Con los resultados científicos, la educación luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

El criterio democrático en la educación como imperativo político, considera la democracia como un sistema de vida fundado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

El criterio nacional en la educación, sin hostilidades ni exclusivismos, como imperativo político, atender la comprensión de nuestros problemas, aprovechar nuestros recursos, defender nuestra independencia política, asegurar nuestra independencia económica, conservar y acrecentar nuestra cultura.

El criterio de contribución a la mejor convivencia humana, por la educación, como imperativo político. Dar educación que robustezca en el educando el aprecio por la dignidad de la persona, la integridad de la familia y la convicción del interés general de la sociedad.

Dar educación que sustente ideas de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando privilegios de razas, sectas, grupos, sexos o individuos.

- g) Plasmar en documentos técnico pedagógico y normas administrativas reglamentarias los fines y los criterios arriba señalados.

- h) Darle sentido nacional a la educación al considerar la opinión de los gobiernos federales, en los documentos técnico-pedagógicos relativos a planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria y normal para toda la República.
- i) Integrar, mediante su opinión en la elaboración de los documentos pedagógicos arriba señalados, a los diversos sectores de la sociedad.
- j) Definir la formación profesional del maestro mexicano.
- k) Garantizar la gratuidad de toda la educación que el Estado imparta.
- l) Promover y atender todos los tipos y modalidades educativos.
- m) Promover y atender la educación superior.
- n) Apoyar la investigación científica y tecnológica.
- o) Alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura mexicana.
- p) Otorgar reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.
- q) Retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares, dentro de la legalidad.
- r) Vigilar que los planteles particulares de educación primaria, secundaria y normal impartan la educación con apego los a fines y criterios de este precepto constitucional.
- s) Vigilar que los planteles particulares de educación primaria, secundaria y normal cumplan con la normatividad técnico pedagógica determinada por la Secretaría de Educación Pública.
- t) Autorizar previamente a los planteles particulares a impartir educación primaria, secundaria y normal a impartir educación.
- u) Respetar el derecho que tienen los particulares a impartir educación en todos sus tipos y modalidades con las condiciones legales impuestas a los planteles de educación primaria, secundaria y normal.
- v) Respetar la autonomía de las universidades y demás instituciones de educación superior.

## LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, COMO ORGANISMO ADMINISTRATIVO CENTRALIZADO

Observamos el orden jurídico de carácter administrativo que tiene la Secretaría de Educación Pública. Todas las disposiciones jurídicas que tiene obligación de ejecutar dicha dependencia, son importantes; sin embargo señalamos los ordenamientos y el contenido de las disposiciones de usos frecuente y de mayor relevancia.

### DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

El Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Marzo de 1994, establece en su Capítulo I De la competencia y organización de la Secretaría de Educación Pública lo siguiente:

Artículo 1º La Secretaría de Educación Pública, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Educación y demás leyes, así como también los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 2º Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Educación Pública contará con los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

Secretario

Subsecretario de Planeación y Coordinación

Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica

Subsecretaría de Educación Básica

Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológica

Subsecretario de Servicios Educativos para el Distrito Federal

Oficialía Mayor

**Unidades Administrativas:**

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Unidad de Comunicación Social

Dirección General de Relaciones Internacionales

Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto

Dirección General de Evaluación

Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación

Coordinación de Organismos Desconcentrados y del Sector Paraestatal

Coordinación General de Representaciones de la Secretaría de Educación Pública en las Entidades

**Federativas**

Representaciones de la Secretaría de Educación Pública en las Entidades Federativas

Dirección General de Educación Superior

Dirección General de Profesiones

Coordinación General de Universidades Tecnológicas

Dirección General del Bachillerato

Dirección General del Derecho de Autor

Dirección General de Normatividad

Dirección General de Materiales y Métodos Educativos

Dirección General de Investigación Educativa

Dirección General de Educación Indígena

Dirección General de Institutos Tecnológicos

Dirección General de Educación Tecnológica Industrial

Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria

Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo

Dirección General de Educación Secundaria Técnica

Dirección General de Planeación y Programación en el Distrito Federal

Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal

Dirección General de Administración de Personal en el Distrito Federal

Dirección General de Educación Normal en el Distrito Federal

Dirección General de Recursos Financieros

Dirección General de Informática

Dirección General de Personal

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios

Organos Desconcentrados:

Universidad Pedagógica Nacional

Instituto Politécnico Nacional

Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

Radio Educación

Comisión Nacional del Deporte

Artículo 3º La Secretaría de Educación Pública realizará sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del plan Nacional de Desarrollo, para el logro de las metas de los programas a su cargo, así como también las de los programas de las entidades paraestatales coordinadas por ellas.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Ley de Profesiones, Legislación en Materia de Educación y Profesiones. 9ª. Edición. Editorial PAC S.A. de C.V. México, 1998. Págs. 2-6.

## DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Ley Orgánica expedida en diciembre de 1976, estipula en su artículo 38 que corresponde a la Secretaría de Educación Pública el despacho de los siguientes asuntos:

### I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales incorporadas o reconocidas

- a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal urbana, semiurbana y rural.
- b) La enseñanza que imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional.
- c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de arte y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.
- d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- e) La enseñanza superior y profesional.
- f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general.

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

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

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

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

VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3º constitucional.

VII. Organizar, Administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostengan la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias.

VIII. Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior, orientar en coordinación con dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

IX. Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, cultural, educativo y artístico.

X. Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

XI. Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado, atendiendo a las directrices que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el sistema general de administración y desarrollo del personal.

XII. Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística.

XIII. Organizar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero.

XIV. Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores y escenógrafos y en general promover el mejoramiento.

XV. Revalidar estudios y títulos y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten.

XVI. Vigilar con el auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones.

XVII. Organizar misiones culturales.

XVIII. Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional.

XIX. Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales.

XX. Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país.

XXI. Proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales y los lugares históricos o de interés cultural.

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

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

XXIV. Cooperar en las tareas que desempeñen la confederación deportiva y mantener la escuela de educación física.

XXV. Derogada.

XXVI. Derogada.

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

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

XXIX. Promover la producción cinematográfica de radio y televisión y la industria editorial.

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

XXXI. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.<sup>180</sup>

Después de la celebración de los convenios de transferencia y recepción de los servicios de educación básica entre la Secretaría de Educación Pública y los Gobiernos de las entidades federativas, en los cuales la Secretaría se quedó con funciones de normatividad y regulación de dichos servicios y con la operación de ellos, únicamente en el Distrito Federal, resulta indispensable adecuar el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, pues resulta evidente que dicho precepto regula otra realidad anterior a la celebración de los convenios mencionados. Las fracciones que se encuentran ya fuera de contexto son las siguientes: I, XI, XVII, XXIV, XXVII. Al respecto comentamos lo pertinente:

De acuerdo con la fracción I a la Secretaría de Educación Pública le corresponde organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales incorporadas o reconocidas la enseñanza en todas y cada una de las instituciones que los incisos del “a” al “f” mencionan. El término enseñanza es vago e impreciso y se usa en el vocabulario pedagógico como sinónimo de aprendizaje, debiendo en todo caso utilizarse otro precepto más completo como el de educación, desarrollo de la educación, etcétera. Además le corresponde la operación de esos servicios en el Distrito Federal, en donde no hay instituciones semiurbanas o rurales. Por otra parte, la Ley General de Educación estipula que las llamadas Escuelas artículo 123, deben ser operadas por las autoridades educativas locales, en concordancia con planes y programas de estudios uniformes para toda la educación nacional, no habiendo ya alguna diferencia en los contenidos de dichas instituciones con otras de igual naturaleza.

En lo que respecta a la fracción XI que se refiere a mantener al corriente el escalafón del magisterio, este rubro deberá en todo caso indicarse que se refiere al Distrito Federal porque ya no tiene competencia para ese efecto en toda la República.

---

<sup>180</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. Ediciones Fiscales ISEF S.A. México, 1999. Págs. 29-32.

En cuanto a organizar misiones culturales. Este es un resabio histórico ya que no tiene trascendencia en las épocas actuales en que los medios masivos de comunicación han postergado esa actividad que en otros momentos fue trascendente para el país.

La fracción XXIV nos habla de mantener la Escuela de Educación Física, que por otra parte es del conocimiento general que ésta es una institución formadora de docentes en el área específica.

En el tema referente a la fracción XXVII se recomienda sacar los contenidos de orientación vocacional, enseñanza abierta y acreditación de estudios de dicha fracción y ponerlos en otra fracción dada la importancia que este tema tiene en el campo educativo.

## DE LA LEY GENERAL DE EDUCACION

Corresponde a la autoridad educativa federal, en este caso a la Secretaría de Educación Pública, de acuerdo con la Ley General de Educación expedida el 13 de junio de 1993, lo siguiente:

Artículo 12. Corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

- I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en términos del artículo 48;
- II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
- III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;
- IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria;
- V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y secundaria;

- VI. Regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;
- VII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planteles y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;
- VIII. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;
- IX. Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;
- X. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta ley;
- XI. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la educación que las autoridades educativas locales deban realizar.
- XII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y;
- XIII. Las necesidades para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como a las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables.

Estas facultades tiene como antecedente el Acuerdo Nacional para la Modernización Educación Básica y los convenios celebrados con las entidades federativas en el marco del Acuerdo arriba mencionado, en cuyo contenido se estipula que la Secretaría tendrá facultades normativas y reguladoras de la educación básica y normal. También se precisan las facultades exclusivas que tienen los Estados y los municipios. En los artículos 13 y 15 de esta Ley se enumeran las atribuciones exclusivas de las autoridades educativas locales que en forma genérica se refieren a “prestar los servicios de educación inicial, básica, indígena, especial así como la normal y de más para la formación de maestros”. En el

artículo 14 del ordenamiento jurídico que estamos comentando se mencionan once atribuciones concurrentes para las autoridades educativas federal y locales y que en forma genérica se refieren a “promover y prestar servicios educativos distintos a los servicios de educación básica y normal”.

#### LOS ORGANISMOS DESCONCENTRADOS EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

Gabino Fraga señala: “Para atenuar los inconvenientes de la centralización se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas a la desconcentración y a los convenios de coordinación con las entidades federativas”<sup>181</sup>.

En efecto esta disposición la encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 17, indica: Para la más eficaz atención y suficiente despacho de los asuntos de competencia, los Secretarios de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determinen en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La subordinación y las facultades específicas sobre determinada materia y el ámbito territorial o circunscripción de su esfera, constituyen las características de los órganos desconcentrados.

#### INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL

Constituye uno de los centros de educación superior con dependencia de la Secretaría de Educación Pública, con altos índices de calidad, mayor cobertura de servicios educativos en particular en el área técnico industrial que junto con la Universidad Pedagógica Nacional prestan servicios de preparación, estudio, certificación, titulación y desarrollo de investigación científica, en sus respectivas áreas, de alta calidad. Su Ley Orgánica fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1981.

---

<sup>181</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 195.

## UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL

La ley que le dio origen fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de agosto de 1978, su objetivo es prestar, desarrollar y orientar servicios educativos de tipo superior, encaminados a la formación de profesionales de la educación de acuerdo a las necesidades del país.

Como observamos, al término de éste capítulo la Secretaría de Educación Pública mantiene como órgano rector todo lo relacionado a lo administrativo normativo y esto obstaculiza el proceso descentralizador de la Educación Básica.

### 5.2.4. LOS PARTIDOS POLITICOS

Las campañas de los candidatos presidenciales, obligan a reflexionar en lo que representa cada opción electoral. Los motivos del voto y la manera como cada persona se plantea el sentido de su sufragio serán siempre asuntos muy personales, pero en esos motivos intervienen generalmente la consideración del programa que sustenta cada partido.

De acuerdo a las plataformas electorales de los tres partidos de mayor votación, propone cada uno para el futuro de la educación nacional lo siguiente: PAN “La Fuerza de la Democracia: Plataforma política” 1994-2000, enero de 1994; PRI “Plataforma Electoral 1994-2000, 1° de febrero de 1994; PRD, “Plataforma Electoral”, 23 de febrero de 1994, complementada con el “Programa de la Revolución Democrática” de 1993. Tienen en común el género literario, la exposición de los principios filosóficos o sociales propios de cada partido y el intento de cubrir, siguiendo un esquema ordenado, toda la problemática nacional. Las tres recurren a diagnósticos que justifican sus propuestas. En el caso de la educación, los diagnósticos son diferentes: el PRI enfatiza los logros recientes (federalización, carrera magisterial, renovación de los planes de estudio y texto, obligatoriedad de la secundaria, etcétera), y minimiza las deficiencias como “rezagos”; el PRD habla de la “degradación del sistema educativo” desde

su perspectiva del “rumbo equivocado del gobierno”; y el PAN califica la situación educativa de “preocupante”, debido sobre todo a la concepción “parcial e incompleta de la educación”.

En los tres documentos se encuentran promesas y propósitos desmesurados, sin indicaciones sobre su viabilidad. Ejemplos: el PRD: “La educación de adultos permitirá a todos los mexicanos ejercer el derecho a recibir educación básica y capacitación para el trabajo”. PAN: “Mejorar los procesos de formación de valores”. PRI: “Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles”.

Pese a estas deficientes propuestas de su género, los documentos exponen visiones bastantes caracterizadas sobre el futuro de la educación en el próximo sexenio.

El capítulo educativo se trata con amplitud en los tres casos, subrayando lo que nos ocupa:

Primero: Federalización Educativa. El PRI promete “impulsar la descentralización educativa del nivel básico, como mecanismo para satisfacer las necesidades de nuestra sociedad diversificada, asegurando la participación de estados y municipios y la consolidación del federalismo”. Su concepción del federalismo no va más allá de “proporcionar más recursos a los estados” y promover un desarrollo más equitativo favoreciendo a las entidades más rezagadas y a las comunidades indígenas y rurales. Menciona que se enfatizarán los contenidos regionales en la enseñanza.

El PRD propone “redefinir el proyecto educativo nacional, su organización, normas y valores sociales, su calidad y sus objetivos”, no intenta dar sustancia pedagógica al federalismo ni deslindar con precisión las atribuciones federales y estatales en el orden escolar (sólo respecto a la capacitación para el trabajo habla de “esquemas regionales”). En el caso de los pueblos indígenas si propone un régimen de “autonomías regional” que comprendería las lenguas, las culturas y la educación.

El PAN con su crítica al centralismo y con su concepto de subsidiaridad “los sistemas estatales de educación serán la base de toda estructura educativa nacional” a los estados corresponderá planificar y diseñar los “planes educativos”; la federación se reservará las funciones mínimas de unificación de criterios, contenidos básicos y estrategias de carácter nacional, respetando las propuestas regionales; se

establecerá un consejo federal de educación con delegados de todos los estados para fijar criterios y prioridades y asegurar la necesaria continuidad transexenal. Se trata de “activar las fuerzas regionales” y “acercar la educación a los problemas y realidades de su entorno”.

Por eso y por su oposición al texto único “los libros de texto únicos y obligatorios han frenado el desarrollo cultural de los mexicanos” y “el sistema educativo confundió la entidad nacional con la propagación de una historia oficial manigua, desgarrante, adecuada al afán de dominación política del grupo en el poder”; el PAN propone que se editen “diversos libros de texto en cada materia, adecuados a cada región y al criterio de los padres de familia y maestros”. No intenta explicar la viabilidad de esta propuesta.

Segundo: Financiamiento de la Educación. Es conocida la propuesta del PRD de incrementar el gasto social y “asignar al menos el 8% del PIB a la educación y a la investigación científica y tecnológica”, así como su insistencia en la gratuidad de toda la educación que imparta el Estado. El PAN invoca en su diagnóstico “el 8% recomendado por la UNESCO”, señalando que el país sólo dedica el 5.5%, pero a la hora de las propuestas es menos específico: afirma que el gasto educativo debe ser “primario”, propone hacer deducibles de impuestos los desembolsos en educación y postula una “asignación permanente y creciente de recursos para la educación”. Tampoco el PRI se compromete con cifras: su afirmación más concreta es “dedicar recursos crecientes a la educación, como proporción del PIB”.

Tercero: Situación del Maestro. Aquí hay grandes coincidencias: los tres partidos propugnan reevaluar al maestro, apoyarlo en su función, promover su actualización y elevar sus salarios. El PAN habla de diversificar los modelos de formación y actualización. El PRD es más explícito: además de apoyar al maestro “en su formación, capacitación permanente, desarrollo cultural, justa remuneración y ascenso dentro del sistema educativo”, propone establecer un “salario mínimo profesional que se ajustará con el costo de la vida”.

Cuarta: Participación Social. Bastante lacónico resulta el PRI al prometer vagamente “la participación de la sociedad civil en las decisiones del sistema educativo” y la consolidación de los Consejos de Participación Social; pero no especifica de que decisiones se trata ni como podrá lograrse esa participación. El PRD postula la participación de las comunidades, los padres de familia y los propios educandos” y el establecimiento de un consejo nacional, de carácter democrático, responsable de la formulación de políticas y contenidos educativos, tales como los libros de texto gratuitos.

El PAN consiste en su demanda de “respeto al derecho preferente a los padres de familia” en materia educativa – que en éste documento, no aplica explícitamente a las opciones religiosas – ofrece ampliar la participación de los padres y de la sociedad e inclusive constituir una Contraloría Social de la Educación, integrada mediante votación del Consejo Federal de Educación sobre una lista propuesta por el titular del ramo.

Quinto: Sindicalismo. Ni el PRI ni el PRD proponen en sus documentos reformar la relación entre el gobierno y el Sindicato magisterial. Sólo el PAN enfrenta el tema calificando el sindicalismo vigente de “anacrónico y asfixiante” y prometiendo combatir “toda forma de corporativismo en la educación, así como la intromisión indebida del sindicato en las áreas y funciones que no le competen y, mucho menos, para crear confusión entre las autoridades educativa y sindical, que prohíba los controles partidistas, la corrupción, la ineficacia y la irresponsabilidad”.

Sexto: Medios de Comunicación. El PRI omite toda referencia a la reelección entre gobiernos y medios de comunicación o a la colaboración de éstos con la tarea educativa. El PAN, señala que los medios “no apoyan la formación del bien ser ni la educación para el bien hacer” y que están sujetos a un “mercantilismo excesivo”; postula que los medios dejen de depender de Gobernación y pasen al control de la SEP, porque son “instituciones de interés público”, deben gozar de plena libertad y están obligados a prestar una adecuada colaboración a la tarea educativa y a coordinarse con las autoridades de la materia”.

El PRD con su propuesta de “democratizar la comunicación social; considera a los medios, “servicio público” y postula que se rijan por los principios del artículo tercero; deben abolirse los

monopolios y crearse un “consejo de comunicación social” representativo de la sociedad para proteger a ésta contra la desinformación y la mentira”.

De la misma forma mencionamos la plataforma Electoral Federal 2000-2006, de los partidos políticos siguientes:

ALIANZA POR EL CAMBIO (Partido de Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México)

Programa de Gobierno: “...Acceso a una Educación de calidad”.

En lo que atañe incrementar y aplicar inteligentemente los recursos destinados a la educación dándole, a la educación básica, media y superior la importancia que merece. Con este aumento, apoyar a todos aquellos que quieran estudiar y, principalmente, quienes por razones económicas no lo pueden hacer. De esta forma acatar la principal causa de la deserción escolar.

Se señala que para incrementar la calidad educativa, la principal estrategia será enriquecer los programas educativos y los planes de estudio para enseñar valores como justicia, libertad, tolerancia, solidaridad, respeto al medio ambiente y a los derechos humanos. Además dar la importancia al deporte y a las actividades culturales y artísticas. También, integrar todas las escuelas a la revolución informática.

Examinar una nueva relación con el magisterio que reconozca la alta misión que tiene encomendada: los profesores son los transmisores de la cultura y el conocimiento y los formadores de conciencia y de valores. Ellos, son los agentes críticos que tienen en sus manos la posibilidad de cambiar el país y mejorar sus perspectivas a futuro. Hoy, en México, no hay una labor más importante y esto se debe reflejar en salarios, estímulos, capacitación y profesionalización.

Entre otras acciones, impulsar una mayor participación de los padres de familia. Para ello, es importante continuar con los esquemas de descentralización de manera que las instancias que tomen decisiones estén más cerca del núcleo familiar. De esta forma, los padres de familia podrán participar y decidir sobre aquello que afecta directamente la educación de los hijos.

Así también implementar programas de capacitación permanente, para que todas las personas que así lo deseen puedan actualizar y perfeccionar sus conocimientos: con sistemas de educación a distancia, capacitación de los centros laborales y aumento de centros comunitarios de información. Continuar luchando contra el analfabetismo. La meta es terminar con este rezago.

Así como, impulso decidido a la ciencia y tecnología. El país requiere de una movilización con este fin: universidades, centros de investigación, comunidad científica, gobiernos federales y locales, empresas y asociaciones civiles y empresas, para dar un salto cualitativo en esta materia. El gobierno destinará mayores recursos a este propósito.

Además restaurar el sistema educativo nacional redistribuyendo a través del Consejo Nacional de Autoridades Educativas las facultades hacia los gobiernos estatales en materia de planeación, administración, impartición y de evaluación de la educación básica, la educación bilingüe, especial, para adultos, abierta y a distancia, e incorporar en forma efectiva las observaciones de los Consejos de Participación Social. Además, reformar la legislación educativa con el fin de otorgar a los Consejos de Participación Social bases concretas de operación y facultades claras de participación en materia de planeación y evaluación de los servicios educativos.

Se propone descentralizar las funciones y los recursos que administran el CONACULTA, INBA, INHA y demás organismos federales hacia estados y municipios, con criterios justos y equitativos, a fin de apoyar la educación y creación artística, así como la conservación y preservación del patrimonio cultural, artístico y arqueológico.

#### **PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA (PRD)**

En el marco educativo, el PRD sostiene que la educación pública es de fundamental importancia para el presente y el futuro del país. Sin educación no hay futuro para los mexicanos. Propone recuperar el espíritu educador del Estado mexicano, asumiendo que la educación para la mayoría de los mexicanos

debe ser pública. La educación privada es un complemento útil, pero incapaz de convertirse en sustituto de aquélla.

Sostiene que además de un proyecto educativo que pretenda educar para y en la democracia a todos los mexicanos, requiere rescatar la riquísima tradición educativa de nuestra nación, para que las políticas públicas enfrenten de manera global todos los rezagos. Es preciso un proyecto con alternativa que reconozcan, al menos, la desigualdad social y la marginación de enormes segmentos de la población, las diferencias entre lo rural y lo urbano, las distintas tradiciones étnicas y culturales, y las necesidades y posibilidades de desarrollo tecnológico y científico del país. En el diseño de políticas y pedagogías apropiadas, debe partirse de la heterogeneidad de sus destinatarios.

Este partido considera que el gasto educativo público debe ser federal y francamente compensatorio. Es insoslayable reconocer y enfrentar la miseria presupuestal de éste sector, con particular atención a las desigualdades regionales, así como a la pareja y constante miseria salarial de los profesores de todos los niveles educativos.

Se propone modificar el Artículo 3º de la Constitución para establecer que: “El gobierno federal destinará cada año, al menos, el 8% del producto interno bruto a la educación pública”. Lo anterior impedirá que el gasto público federal en educación esté sujeto a la voluntad política, compromisos y prioridades del gobierno en turno, garantizando un mínimo de recursos de acuerdo con la riqueza nacional generada.

También se propone modificar el artículo 3º de la Constitución para establecer como función obligatoria del Estado, la impartición, el financiamiento y el desarrollo de la educación media y superior.

Insiste en que es urgente reconocer el enorme rezago cuantitativo del sistema mexicano de educación, y lograr un incremento paralelo a la descentralización de la administración y los ejercicios presupuesta la disminución de la deserción y el incremento de la oferta educativa. Si la participación de México en la globalización no pretende ser un acto de entreguismo o rendición, uno de los retos urgentes es el de elevar el promedio escolar de la población de seis a doce años.

De la misma manera es necesario enfrentar la grave deserción estudiantil en primaria, y al menos duplicar las matrículas estudiantiles desde el nivel secundaria hasta el posgrado en el corto plazo.

Menos especial merece la edición de los libros de texto gratuitos para la secundaria. La obligatoriedad constitucional de este nivel educativo (educación básica), manda al Estado mexicano a crear las condiciones y proporciona los insumos para que los niños y jóvenes culminen dicho ciclo escolar. La publicación de dichos libros ha quedado supeditada, de acuerdo irresponsable concepto de federalización que asume el gobierno, a la disponibilidad de los recursos económicos que manejan los estados y las familias, y no como una responsabilidad ineludible de la federación. Es necesario que dichos libros tengan una orientación plural y científica, lo que se ha cancelado con la privatización de los libros de texto gratuito.

Se manifiesta por un programa educativo que impulse un renacimiento de la educación pública, requiere también reconocer las magnitudes y los tipos de rezagos cualitativos del sistema de educación, para remontarlos creativamente y no utilizarlos como pretexto para la exclusión. Mejorar la calidad de la educación debe ser un esfuerzo permanente.

Por cuanto hace a la educación indígena, merece una mención especial, pues su rezago tiene los niveles de la época porfiriana. El presupuesto para educación indígena debe ser elevado para presentar el gasto educativo, al menos, la proporción que éste sector representa del total de la población, es urgente desarrollar programas audaces de asistencia escolar y programas especiales adecuado a las condiciones socioeconómicas y culturales de estos pueblos, que revisen la experiencia acumulada y haga crecer exponencialmente los niveles educativos de esos mexicanos, reconociendo el valor de sus saberes y reivindicando sus culturas.

**PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)**

**Educación integral para los nuevos desafíos**

Afirma que los gobiernos emanados del partido realizaron la hazaña educativa mexicana: lograr una cobertura actual de casi el 100% de educación básica, a una población que era mayoritariamente analfabeta, pese al acelerado crecimiento demográfico.

Este partido observa la compleja tarea de prever una educación integral, democrática, científica, laica, gratuita, obligatoria y de calidad, que permita superar como Nación los desafíos de este tiempo, estará por alcanzarse.

Manifiesta que la educación es el eje de la política social, porque es condición necesaria para el desarrollo humano integral y el medio más importante para alcanzar los objetivos de una vida digna con justicia social y mejoramiento de los niveles de calidad de vida.

El compromiso consiste en seguir haciendo de la educación pública un instrumento que desarrolle a plenitud las capacidades individuales y genere una actitud de permanente disposición al aprendizaje, para alcanzar el bienestar, la equidad y la movilidad social, al establecer las condiciones de igualdad de oportunidades y de desarrollo de capacidades para todas las mexicanas y mexicanos.

Para cumplir con estos fines, la educación debe renovarse y actualizarse continuamente, incorporando los elementos y respondiendo a las exigencias de una nueva realidad nacional e internacional.

Sin educación no puede haber justicia social, democracia que tenga vigencia, cultura que pueda extenderse o economía que funcione; sin educación no hay solución favorable de largo plazo para un país o para un individuo. Hoy la educación es el principal instrumento que permite el desarrollo de las personas y de los países.

Los desafíos hacen indispensable una educación de calidad, que desarrolle una sólida formación integral, en la que la cultura y el deporte tienen un papel destacado.

Fortalecer la educación, la investigación y la creatividad significa consolidar las bases del desarrollo económico del país y del bienestar de los mexicanos y representa un medio para acortar la distancia de desarrollo científico y tecnológico con el de los países industrializados.

La globalización impone dinámicas que tienden a debilitar la cohesión social del Estado, lo cual exige fortalecer la educación y cultura, bases de la unidad e identidad nacional; además, plantea crecientes condiciones de competitividad que hacen necesario un mayor vínculo y cooperación entre los sistemas educativo y productivo, para contar con profesionistas y técnicos de la más alta calidad que pueden conferir solidez al aparato productivo nacional.

Propone algunos criterios para regir la política educativa:

- ❑ Una educación integral, para lograr el pleno desarrollo de las facultades y potencialidades creativas, intelectuales y físicas de la persona.
- ❑ Una educación de calidad, basada en los desafíos y necesidades de la sociedad, derivada de la equidad social y grandeza que se desea alcanzar para la Nación.
- ❑ Una educación incluyente y democrática, sustentada en la participación corresponsable que haga partícipes a los actores del proceso de enseñanza.
- ❑ Una educación con mayores y crecientes recursos, que mediante nuevos esquemas de cooperación entre los sectores públicos, privado y social permitan fortalecer al sistema educativo, su infraestructura, la divulgación del conocimiento, la creación cultural y la investigación científica y tecnológica.

#### Educación de calidad

De acuerdo con las estadísticas se han alcanzado importantes avances en materia educativa. La cobertura universal de la educación primaria está prácticamente realizada y en preescolar y secundaria se está muy próximos; hoy se imparten 200 días efectivos de clase y anualmente reciben educación cerca de 29 millones de educandos en 200,000 planteles escolares.

Los retos se centran ahora en calidad y eficiencia terminal, en adecuar la educación a las nuevas necesidades y requerimientos de la sociedad, así como en conseguir elevando el nivel promedio de educación en el país.

Elevar la calidad de la enseñanza básica es una prioridad. La educación pública debe fortalecer su calidad y convertirse en el mejor mecanismo para la igualdad de oportunidades y de movilidad social, al estar al servicio de las mexicanas y los mexicanos y al engrandecimiento de la Nación.

Pugna por atender la creciente demanda de la población para acceder a los niveles siguientes de su preparación, de la que esperan obtener oportunidades con certidumbre de encontrar empleo o adquirir los conocimientos y habilidades necesarias para procurar la mejoría económica mediante la iniciativa y el esfuerzo propios.

Asimismo evitar que los jóvenes lleguen a los niveles superiores con deficiencias de conocimientos básicos, lo que hace de su formación un proceso lento y precario, doblemente difícil porque tienen que subsanar las carencias de los grados anteriores y a la vez asimilar y mantener el ritmo de los estudios presentes. Por ello, es indispensable, que cada estudiante salga debidamente preparado de cada uno de los niveles del sistema educativo escolar.

Reconoce que las carreras tradicionales ya no son garantía de encontrar trabajo y prosperidad social. Se necesita diversificar las opciones terminales, así como las alternativas técnicas, superiores que está emanando la nueva realidad y lograr niveles internacionales de educación, ya que sólo así se alcanza la eficiencia necesaria para encarar los desafíos que impone la globalización.

Dice que indudablemente los principales retos de la educación superior consisten en elevar su calidad, cobertura, pertinencia y financiamiento. Se requiere conformar una oferta de servicios diversificada, que prepare a los egresados para integrarse en condiciones favorables al mercado de trabajo cada vez más diverso, competitivo y cambiante, para generar oportunidades de empleo, mejores ingresos y mayores beneficios sociales.

Este partido se pronuncia porque ningún joven que teniendo talento, vocación y méritos, quede sin acceso a las instituciones de educación superior o tecnológica, independientemente de su condición económica.

El perfil educativo de la actual fuerza de trabajo es comparativamente menor con respecto al de otras naciones, lo cual representa una seria debilidad. Hay trabajadores que no terminaron la primaria y requieren de una educación y capacitación para el trabajo que se traduzca en mayor eficiencia, productividad y mejores ingresos. Existen 30 millones de mexicanas y mexicanos mayores de 15 años que sabiendo leer y escribir, no han concluido la primaria o secundaria y demandan acceso a una educación básica de calidad para tener igualdad de oportunidades y mejorar sus condiciones de vida.

Por otra parte, la educación especial ha sido una exigencia largamente aplazada. No se puede sentir satisfacción si no se atiende suficientemente a los que padecen sordera, invidencia, problemas de lenguaje o lento aprendizaje y requieren de técnicas especiales.

La deserción escolar presentada como otro serio problema causado por diversos motivos. Ningún mexicano debe de abandonar sus estudios básicos por la falta de medios económicos. Sin educación se cancelan las oportunidades de desarrollo personal y es responsabilidad del Estado corregir esta situación.

Es también importante que se reconozcan los conocimientos y capacidades profesionales de quien habiendo interrumpido sus estudios han adquirido habilidades de trabajo por medio del autoaprendizaje de oficios, facilitándoles su acreditación en el ámbito laboral y estableciendo mecanismos para que puedan continuar superándose.

En las tareas educativas del país, además del compromiso fundamental del gobierno se requiere de la participación de la sociedad, sobre todo de los padres de familia, las organizaciones magisteriales, de profesionistas, sindicatos y empresarios, tanto para la definición de las orientaciones y contenidos de los programas como en lo relativo al financiamiento de los proyectos.

La educación de calidad debe reafirmar la identidad, consolidar una sólida cultura democrática y de la legalidad, enseñar los valores del diálogo, la tolerancia, la libertad, la justicia, la igualdad de género respetuosa de derechos humanos, el sano uso del tiempo libre y la importancia del cuidado del ambiente y los recursos naturales.

La propuesta educativa se fundamenta en la existencia de un cuerpo docente de alta calidad; por ello, la constante actualización y mejoramiento del magisterio en el conocimiento de las más avanzadas técnicas pedagógicas, es aspecto esencial en todo momento.

La Propuesta:

Para una educación de calidad

- Reestructurar el Sistema Nacional de Educación e impulsar un nuevo proyecto educativo, a partir de la educación básica integral como el cimiento de toda educación posterior y para responder a las nuevas exigencias y desafíos de la realidad global.
- Asegurar que cada niña y niño tenga acceso a cuando menos dos años de educación preescolar, por ser una etapa fundamental para el crecimiento y desarrollo creativo, intelectual y físico futuro.
- Impulsar una educación básica integral, que refuerce la autoestima, de los hijos; la lectura el lenguaje matemático; desde los niveles más tempranos; los conocimientos de español, matemáticas, civismo e historia, así como la enseñanza de los valores para la convivencia y el desarrollo social; los contenidos culturales como refuerzo de la identidad y nacionalismo; los idiomas y la computación; el fenómeno de la creatividad y la capacidad innovadora; así como la educación física y el deporte, para continuar siendo un pueblo libre y soberano con capacidad técnica y humanística.
- Ampliar el horario de educación básica, para un mejor aprovechamiento escolar integral, apoyando la infraestructura de comedores para proporcionar dietas balanceadas a los educandos.
- Promover la vinculación de la educación y la capacitación con el empleo, para brindar oportunidades de mejoría económica y social al dotar a los egresados de las capacidades y habilidades que demanda el mercado laboral.

- ❑ Impulsar y diversificar las opciones técnicas en la educación media y superior, generando una fuerza de trabajo acorde a el nuevo perfil laboral y a las tendencias del cambio tecnológico y económico
- ❑ Propiciar pertinencia, armonizando el modelo educativo en sus niveles técnico, medio, superior y superior con la cultura y las vocaciones productivas de los estados y regiones.
- ❑ Promover la participación activa de los actores del proceso educativo, impulsando consejos de participación social que representen la diversidad regional en la atención de las diferencias locales específicas en materia educativa.
- ❑ Fortalecer a las instituciones de educación media superior y superior, mediante instrumentos que promuevan la excelencia académica y su contribución al desarrollo científico y tecnológico del país.
- ❑ Reforzar la educación para adultos y la capacitación técnica, para ampliar la productividad y competitividad de la fuerza laboral.
- ❑ Impulsar una eficaz formación docente y didáctica, académica y cultural de los maestros, otorgando estímulos a la eficiencia en el desempeño y promoviendo su reconocimiento social, a la vez que estableciendo requisitos académicos de acreditación periódica.
- ❑ Dotar a las escuelas de mejores materiales didácticos e incorporar nuevas tecnologías, como las computadoras desde el nivel básico, así como equipo especializado para apoyar la investigación y el quehacer académico de los niveles superiores y de posgrado.
- ❑ Continuar la actualización permanente de los planteles y programas de estudio.

#### Para elevar la eficiencia terminal y mejorar la estructura

- ❑ Reforzar los programas de apoyo alimenticio a la infancia, especialmente a las regiones marginadas de las zonas rurales y urbanas.

- Instrumentar mecanismos de evaluación permanente del desempeño del sistema educativo nacional, actuando con eficacia para corregir obstáculos e incrementar el porcentaje de titulados a través de nuevos métodos.
- Alcanzar la cobertura total de la demanda de educación básica y ampliar la cantidad de escuelas de educación especial para atender a las personas discapacitadas.
- Impulsar nuevas fuentes de financiamiento, para la construcción y mantenimiento de más y mejores planteles educativos en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional o para problemas de aprendizaje.

#### Para evitar la deserción escolar

- Ampliar los programas compensatorios orientados a abatir la deserción y la reprobación, estimulando la permanencia y conclusión de los estudios.
- Ampliar los programas de becas y estímulos para estudiantes de bajos recursos y alto nivel de aprovechamiento en todos los niveles educativos.

#### Para la certificación del conocimiento y habilidades

- Reconocer las habilidades y conocimientos laborales del aprendizaje empírico, impulsando métodos de evaluación que permitan acreditar esas capacidades.
- Validar con reconocimiento académico a quienes tengan estudios inconclusos, permitiéndoles opciones de desarrollo académico, técnico y profesional.

## 5.2.5. PARTICIPACION DEL SNTE Y LA CNTE

### EL SNTE

El crecimiento y la expansión de la SEP y de su aparato administrativo, además de confiar el poder a la burocracia estatal, dio lugar a que se creara el SNTE. El Sindicato se organizó en 1943 y recibió un importante impulso del gobierno. El Sindicato se constituyó dos días después que Torres Bodet había sido designado Secretario de Educación Pública.

Con anterioridad, los maestros y los trabajadores de la SEP estaban afiliados a un sinnúmero de pequeños sindicatos animados por numerosos conflictos y rivalidades. En algunas organizaciones, el Partido Comunista y otras fuerzas afines habían ocupado posiciones importantes, en bastantes de ellas desempeñaban funciones de dirigentes.

Ello se debía en parte a que la política de la educación socialista se apoyaba en corporaciones de masas y de orientación izquierdista.

La creación del SNTE tuvo dos consecuencias políticas:

- a) El encuadramiento del Sindicato en el partido oficial hizo que las disidencias fueran disminuyendo de modo gradual;
- b) Permitió que la SEP aplicara en todo el país sus políticas de educación.

Los salarios, las prestaciones, las promociones y otros problemas de los maestros se negociarían en delante de manera centralizada. Con ello se fortaleció la potestad del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), del SNTE no sólo debido a la captación de las cuotas de los miembros, sino también porque su posición central de negociación con la SEP abarcaba casi todos los aspectos, desde la contratación y asignación de las plazas, así como permisos, licencias y cambios de adscripción de los maestros.

Para asegura la lealtad al PRI, se otorgaron posiciones políticas al SNTE, tanto en los congresos locales como en el federal, los ayuntamientos y los gobiernos de los estados, pero, sobre todo, el PRI permitió que algunos maestros prosiguieran su carrera como funcionarios de la SEP.

De ese modo hubo subsecretarías, direcciones generales y direcciones que quedaron a cargo de funcionarios que habían empezado su carrera como militantes del SNTE y es razonable suponer que fueran más leales al sindicato que al gobierno. Algunos de esas dependencias quedaron como “posiciones” del magisterio. De este modo, maestros que compartían criterios políticos y trabajaban por la misma causa se encontraban frente a frente en la mesa de negociaciones, unos representando a la SEP y otros al SNTE. Esto era tolerado e incluso alentado por el partido gobernante. Se trataba de un pacto corporativista. Después de muchas luchas internas, al comienzo de los años setenta, el grupo denominado Vanguardia Revolucionario del Magisterio (VRM), monopolizó el liderazgo del SNTE. Esta organización ejercía el poder en las filas del sindicato y tenía influencia en el PRI, la SEP y otras ramas del aparato estatal, constituyendo poder dentro del poder del Estado<sup>182</sup>.

Las relaciones políticas entre la SEP y sus trabajadores han sido contradictorias a lo largo de su historia. Sin embargo, se elaboró un mecanismo institucional que permitió a los dirigentes del sindicato ascender en la jerarquía de la SEP y promover sus propios intereses corporativos en el contexto de la política nacional. El SNTE tradicionalmente apoyó el proceso de centralización. Fue el principal defensor de la federalización, en el sentido que se daba al término de nivelar las condiciones de trabajo de los maestros de todo el país y pudieran de esa manera ser empleados del gobierno central, lo que entrañaba en casi todos los casos mejores salarios y prestaciones. Destacados representantes del Sindicato sostenían que el objeto de la descentralización de la educación era dismantelar al SNTE y desnacionalizar la educación.

Hay pruebas de que los dirigentes del SNTE siempre resistieron los intentos, por más débiles y declarativos que fueran, de promover cambios en la organización de la SEP. por lo contrario, perseguían que el aparato central creciera aún más. En 1958, por ejemplo, Torres Bodet, apoyándose en un trabajo de la entonces recién creada Academia Nacional de Educación, trató de reorganizar a la SEP con el fin, entre otras cosas de “...sustituir la subordinación de las instancias locales por relaciones de coordinación y cooperación entre ellas”. A lo cual el SNTE se opuso con toda energía porque, como señala Arnaut, la

---

<sup>182</sup> Fuentes, Olac. Educación y Política Educativa en México. Edición Nueva Imagen. México, 1983. Págs. 100-122.

centralización de la SEP había favorecido más a los intereses corporativos del Sindicato que a las autoridades educativas<sup>183</sup>. Paradójicamente, entre quienes elaboraron aquel proyecto, figuraban ex dirigentes sindicales que, en los años treinta y cuarenta, al igual que Torres Bodet, eran militantes por la centralización de la educación.

Sin embargo, VRM dio un giro en su política a la muerte del secretario Reyes Heróles, quien por medio de acuerdos y decretos avanzaba en la desconcentración administrativa de la SEP. En 1983 las delegaciones de la SEP en los estados se convirtieron en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (USED), luego, mediante otros procedimientos jurídicos, potestad de la autoridad, cada USED se transformó en Dirección General de Servicios Coordinados de Educación en el Estado. Aprovechando la debilidad e inexperiencia política del sucesor de Reyes Heróles, la cúpula del SNTE, en lugar de oponerse a la descentralización intentó, con bastante éxito, apoderarse de ella. No en el sentido ideológico o doctrinario de arrebatarse una bandera al adversario, sino colocando a sus cuadros fieles en las

direcciones de los servicios coordinados, en particular en las subdirecciones de educación básica o presionando para que el secretario removiera a directores que no eran de su agrado. Un alto funcionario del aquel entonces, que pidió se guardara el anonimato, en una entrevista comentó que dada la crisis y la carencia de recursos, si no se les podía conceder aumento de salarios a los maestros había que hacer concesiones a sus dirigentes.

Por esas razones fue que surgió la tesis de que, en el fondo, la descentralización de la educación perseguía consumir la estructura corrupta y vertical del SNTE, que se había convertido en freno a cualquier tentativa de reforma o racionalización de la SEP. Esta tesis fue rechazada con energía por los presidentes De la Madrid y Salinas de Gortari así como por los sucesivos Secretarios de Educación Pública en incontables declaraciones. Sin embargo, las relaciones de poder entre la SEP y el SNTE variaron radicalmente a partir de 1989, con el finiquito político de VRM.

---

<sup>183</sup> Arnau T, Alberto. El Debate Sobre la Centralización y Descentralización Educativas: Síntesis Documental. 1988-1989. SEP. México, 1990. Págs. 151-154.

La situación del SNTE ya no es la misma. A partir de abril de 1989, VRM perdió, al parecer para siempre, la dirección del SNTE y muchas otras posiciones dentro del aparato de la SEP. Una recomposición de fuerzas se dio en el seno del Sindicato y, por último, la descentralización no la hizo el gobierno autoritaria y verticalmente. Fue un acuerdo que, como se comprometió el Estado, respeta los derechos laborales de los maestros y la integridad del Sindicato. Y, aunque la dirigencia ya no habla por todo el gremio, ni puede garantizar una lealtad incondicional de sus integrantes al partido oficial, por medio del Acuerdo limitó la profundidad de la descentralización, pero al mismo tiempo contribuyó a darle legitimidad a la política del gobierno.

Sin embargo, la conjetura de que la descentralización quebrantaría la unidad política del SNTE y, como desenlace reducirá su poder, no se puede desechar por completo. Por lo que a unos cuantos años de la desbandada de VRM del Acuerdo en el SNTE se puede observar una correlación de fuerzas que apuntan en direcciones distintas. La suposición de que la motivación secreta de la descentralización de la SEP era acabar con el SNTE, tampoco ofrece una respuesta satisfactoria o se puede considerar como su causa principal.

El SNTE ha sido una herramienta política eficaz en los periodos electorales. Moviliza a sus miembros para organizar manifestaciones y reuniones, desfiles de estudiantes y recepciones a las que asisten los candidatos del partido oficial. No parece lógico que el PRI quiera dismantelar una maquinaria política que ha probado su eficacia, a pesar de que en la actualidad el Sindicato ya no obliga a sus agremiados a militar en ningún partido político. Además, según ciertos análisis bastante verosímiles, el SNTE ha servido tradicionalmente al aparato estatal estableciendo un filtro con respecto a las exigencias de las bases, conteniendo a sus miembros dentro de los límites establecidos por la SEP y, a menudo, funcionando como un aparato represivo con respecto a la disidencia política<sup>184</sup>.

Por consiguiente, parece razonable sostener que, al avanzar en la descentralización de la SEP, el Estado no propone dismantelar al SNTE, sino establecer un nuevo pacto en el que el gobierno desempeñe

---

<sup>184</sup> Monsivais, Carlos. Et. al. De las aulas a las calles. Información Obrera. México, 1990.

un papel preponderante, haciendo que el sindicato cuente con un número de patrones igual al número de estados de que consta el país. De esa forma se modificarán las relaciones de poder entre el Estado y el SNTE y las facultades omnimodas del CEN serán redistribuidas entre sus secciones.

No obstante, la tesis no queda descartada por completo. Si se acentúa la descentralización del sistema de enseñanza, las relaciones políticas entre el Estado y el SNTE sufrirán modificaciones sustanciales, sin que por ello desaparezca el Sindicato Nacional.

A partir de la segunda etapa del proceso de descentralización (1981-1982), se han dejado sentir las presiones del Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato de Trabajadores de la Educación (CEN-SNTE); en primer lugar, para lograr que se nombrara a sus propios candidatos como delegados generales de la SEP en los estados. Estos candidatos no siempre reunían los requisitos establecidos por el Secretario de Educación para esos puestos: posteriormente, durante el proceso de descentralización (1982-1988), para obstaculizar su desarrollo y controlarlo de tal modo que acabó en un proceso de “reconcentración” con la modalidad de que la SEP llegó a entregar casi totalmente al CEN del SNTE decisiones que competen al Ejecutivo Federal.

A lo largo de la historia de la SEP (1921-1988), la relación Secretario de Educación – SNTE; ha demostrado que cuando el primero actúa como ejecutivo del sector, la educación nacional avanza (estos son los casos de secretarios como Vasconcelos, Torres Bodet, Ceniceros y Fernando Solana). En cambio, cuando el Secretario de Educación reduce su misión a la mera conciliación de intereses, la educación tropieza o detiene su avance.

El SNTE no sólo es uno de los sindicatos más grandes del mundo, sino el que ha logrado acumular más poderes ajenos a la función de representación laboral, hasta el punto de que no solamente controla la representación única de los trabajadores de la educación, sino que pretende el control absoluto de toda forma de autoridad y decisión en el sector educativo.

El origen del poder del SNTE surge de las tendencias corporativas de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana. Históricamente fueron los sindicatos, agrupados en las grandes centrales obreras,

los primeros aliados del gobierno federal, cuando aún no había logrado consolidarse el Partido Nacional Revolucionario (1929).

Con el apoyo del propio presidente de la República, los sindicatos de maestros lograron unificarse en el SNTE, a partir de diciembre de 1943, convirtiéndose con el tiempo en la mayor fuerza de apoyo ideológico con que han contado los gobiernos de la Revolución. Pero la fuerza anterior se incrementó a partir de los años setenta, cuando, con el beneplácito y apoyo directo del presidente de la República, se designó como presidente vitalicio de Vanguardia Revolucionaria al profesor Carlos Jongitud Barrios.

Como el poder que el SNTE ha logrado acumular a lo largo de más de cuatro décadas, se ha obtenido a la sombra del centralismo educativo, es natural que sus dirigentes hayan visto el proceso de descentralización como una amenaza a su ámbito de poder, y por eso han movilizad todos los recursos a su alcance para frenar, desalentar, controlar y finalmente revertir a su favor el proceso. En su oportunidad de coyuntura, con ocasión de la precampaña por la sucesión presidencial, las autoridades de la SEP le entregaron al SNTE toda la iniciativa en materia de política de desarrollo educativo.

La bandera inicial de lucha del SNTE fue que la descentralización no podía hacerse sin los maestros. Hasta entonces, el CEN del SNTE no había dado mucha importancia a sus secciones estatales, dado que las principales decisiones del sector educativo se tomaban centralmente. Tampoco se había favorecido el acercamiento o la unificación con las secciones de maestros estatales.

Sin embargo, los movimientos del CEN del SNTE fueron tan amplios y articulados que en menos de un sexenio (1983-1987), lograron detener y revertir el proceso de descentralización.

El enorme poder del SNTE no ha promovido el mejoramiento ni la superación de los maestros en servicio; por el contrario, los maestros se ven sometidos a presiones antidemocráticas que tienden a inhibir los esfuerzos de superación. El maestro responsable, creativo y eficiente no recibe ningún estímulo ni de las autoridades educativas ni de la organización sindical. Los maestros mexicanos han llegado a convencerse de que las dos grandes alternativas de superación que el sistema les ofrece son la política y los negocios.

Por otra parte, las autoridades centrales de la SEP han llegado a acuerdos especiales – algunas veces secretos- que no han tomado en cuenta los puntos de vista y los criterios de las autoridades estatales de educación o de los propios directores generales de servicios coordinados. En algunos casos se ha obstaculizado la comunicación directa de los funcionarios del estado con los altos funcionarios de la SEP en México. Como resultado, han vuelto el tráfico con plazas magisteriales y con permutas y los movimientos injustificados de profesores de educación básica de un estado a otro, que se habían reducido considerablemente la administración 1977-1988.

Ahora toman meses los trámites para la sustitución de un maestro recomendado por el SNTE, que no se presenta en su lugar de trabajo. Hacia 1982 un director general de servicios coordinados, podía concluir los trámites en días.

La prepotencia del poder del CEN del SNTE en las decisiones importantes sobre la política educativa a nivel nacional o estatal, tiende a revestirse contra el ámbito de autoridad, tanto del ejecutivo federal en la SEP como de los gobernadores de los Estados. Estos últimos han perdido interés en la descentralización educativa, porque consideran que el poder central del SNTE constituye una amenaza para el reconocimiento efectivo de su autoridad, además de las presiones que normalmente reciben de las secciones de maestros estatales. El poder del SNTE ha llegado a plantear amenazas y presiones contra el propio presidente de la República<sup>185</sup>.

## LA CNTE

El aumento de la matrícula escolar y la complejidad de la concentración del poder en el CEN del SNTE, provocó otros conflictos en la esfera política. A finales de los años setenta y principios de los ochenta, es decir, durante los años de la euforia petrolera, el sistema de educación percibió abundantes fondos. La política oficial consistía en satisfacer la demanda efectiva de educación.

<sup>185</sup> Cfr. Periódico Vanguardia: Sin ningún rubor, en Torreón: Reclaman maestros la SEP para Jongitud Barrios. Pág. 3-A, Saltillo, Coahuila, 10 de noviembre de 1988.

La consigna era “educación para todos”. Se construyeron muchos edificios, se crearon instituciones nuevas, aunque centralizadas, como la Universidad Pedagógica Nacional y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y se contrató a miles de nuevos maestros. El crecimiento acelerado del sistema y las pugnas entre los grupos al interior del aparato, hizo más lenta la operación del sistema.

La pesada estructura burocrática de la SEP no estaba en condiciones de hacer frente a la rápida incorporación de tantos maestros. Las gestiones se realizaban con lentitud, los maestros contratados recibían la primera paga al cabo de meses e incluso uno o dos años. Otros maestros eran desplazados sin necesidad en virtud de decisiones burocráticas, los funcionarios de la SEP se hacían de oídos sordos a las peticiones de aumento de sobresueldos para los maestros que trabajaban en las zonas rurales o las nuevas zonas de vida cara que creaba el boom petrolero. Muy pronto comenzaron hacerse oír las quejas y las protestas de los maestros. El liderazgo nacional del Sindicato y las direcciones de sus secciones, en vez de transmitir las peticiones de los maestros a la SEP, procuraron controlarlas y reprimieron las protestas.

La inquietud de los maestros por los problemas no resueltos y el papel desempeñado por el SNTE para callar las reivindicaciones, dieron alas a un movimiento creciente de disidencia que entre 1978 y 1981 acabaría siendo de índole político. Hubo, por ejemplo, protestas por falta de pago que ponía en tela de juicio a la dirección del SNTE exigiendo un sindicato más democrático. El resultado de todo ello fue que en las elecciones de ciertas secciones en 1981 las fuerzas independientes de los partidos políticos y los grupos de izquierda conquistaron la dirección de las secciones del SNTE en Chiapas y Oaxaca y montaron su presencia política en muchas otras partes del país, luego se agruparon en una organización que intentó unificar a las corrientes disidentes, la CNTE. A principios de 1989, esta organización democráticamente conquistó la dirección de la sección IX la más poderosa del SNTE, por estar situada en el corazón del país y por el número de sus integrantes.

Estas fuerzas disidentes se oponían tanto al Comité Ejecutivo Nacional por sus políticas antidemocráticas, como al Estado por mantener u control corporativo sobre las organizaciones de los

maestros. Además, al menos en Chiapas y Oaxaca los dirigentes de las secciones y las bases magisteriales, ensayaban políticas educativas propias, consistentes en asumir el control de las escuelas y crear organizaciones políticas de obreros y campesinos independientes del Estado. En un clima de lucha, de represión y de movilización, las fuerzas de oposición intentaba debilitar la hegemonía del partido oficial y amenazaban con asumir el mando de las masas de maestros que integraban el Sindicato<sup>186</sup>. Si eso hubiera sucedido, el PRI hubiera perdido una de sus columnas más importantes.

Esta tesis plantea la descentralización de la educación como un intento del Estado de resolver a nivel local éste y otros tipos de conflictos políticos. Si el sistema se descentraliza, los disidentes se podrían confinar en los estados en que ya ocupan cargos políticos, lo que permitiría evitar la difusión del descontento a otros segmentos del SNTE, y más tarde idear fórmulas con miras a recobrar esas posiciones para el PRI, como ya sucedió con la sección VII de Chiapas en enero de 1993.

Pese a que durante la campaña presidencial y primeros meses del gobierno de Miguel de la Madrid el movimiento estaba en su punto candente, los disidentes no mostraron una posición enérgica al anunciarse la descentralización de la educación, quizás porque algunas de estas fuerzas pensaban que la presión del gobierno sobre el SNTE las aliviaría de manera temporal. Es razonable suponer que con el despertar del movimiento disidente y las amenazas reales que representaban para el PRI, dada su capacidad probada de movilización, tuvieran algún efecto político y los estrategas del gobierno se inclinaron por la descentralización de la SEP. De esa manera, quizá mejoraría la eficiencia del partido, evitando conflictos sociales de mayor envergadura. También porque así evoluciona la administración del conflicto a fragmentos menores y, eventualmente, con menos problemas sociales, el Estado gana legitimidad.

---

<sup>186</sup> Street, Susan. Los Distintos Proyectos para la Transformación del Aparato Burocrático de la SEP. En perfiles educativos. Número 7. Octubre-diciembre de 1984. Págs. 14-29.

Con todo, es difícil creer que sólo este movimiento, por importante que sea en la vida política de que México, pueda haber tenido tanta influencia en la vida política nacional, como para ser el causante único de la descentralización educativa.

#### 5.2.6. RESPONSABILIDAD DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES

El nuevo federalismo educativo significa que cada gobierno estatal, por conducto de su dependencia u organismo competente, sustituye al titular de la SEP. De esta manera, se intenta establecer un sólo sistema estatal, que se encargue de dirigir, administrar las escuelas estatales y federales en su territorio, así como de atender las relaciones jurídicas, sindicales y laborales con los trabajadores adscritos a ésta y demás servicios que se incorporan al sistema educativo estatal.

En lo propiamente educativo, la federalización ha otorgado nuevas responsabilidades a los gobiernos estatales. Tanto el ANMEB como el inciso II del artículo 13 y el artículo 48 de la nueva ley de educación disponen que dichos gobiernos deben proponer a la SEP, para su “consideración, y en su caso, su autorización”, el diseño de los contenidos educativos regionales, “sin mengua del carácter nacional de los planes y programas”, y su inclusión en los planes y programas de estudios para la educación primaria, la secundaria, la normal y para la formación de maestros de educación básica. A través de dichos contenidos, se intenta que el alumno adquiera mejores conocimientos sobre historia y geografía, ecología, costumbres y tradiciones de su estado. También se responsabiliza a cada gobierno estatal de “prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica” (inciso IV, artículo 13, LGE).

Funciones administrativas y operativas en relación con el ofrecimiento del servicio educativos también son responsabilidades “exclusivas” de los gobiernos estatales establecidas por la nueva ley. Algunos de ella se refieren al ajuste del calendario escolar, la revalidación y otorgamiento de equivalencias de estudios (artículo 13 LGE), así como a la “distribución oportuna, completa, amplia y

eficiente de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la Secretaría proporcione” (artículo 19, LGE).

La Ley también contempla las responsabilidades que los gobiernos de cada entidad federativa deben asumir con respecto a los municipios dentro de su territorio. Deberán “proveer lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de sus responsabilidades” en materia educativa (artículo 26, LGE); y deberán “promover la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales (artículo 15 LGE).

La modernización educativa fija ciertas condiciones que permitirán a los municipios – base de la organización política de la nación – asumir funciones en la educación, con la finalidad de lograr “una participación más dinámica y comprometida” (ANMEB). Se pretende “animar un más amplio concurso comunitario en la escuela, ejercer un control social más eficaz sobre la calidad de la educación, y responder consensualmente a los problemas y necesidades más inmediatos de la escuela” (Ibíd).

Sus funciones concretas se refieren a las siguientes. En primer lugar, de acuerdo con el artículo 15 de la LGE “el ayuntamiento de cada municipio podrá promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad” y podrá realizar actividades relativas a la edición de libros y producción de materiales didácticos, prestación de servicios bibliotecarios, promoción de la investigación educativa e impulso del desarrollo de la enseñanza tecnológica” (artículo 14, LGE).

En segundo lugar, el acuerdo y la LGE establecen que los municipios estarán directamente encargados de dar mantenimiento y equipamiento a las escuelas, con recursos que reciban del gobierno estatal y atendiendo a las recomendaciones de los Consejeros Municipales.

En los gobiernos de las entidades federativas existe incertidumbre por atender sus nuevas responsabilidades respecto a sus sistemas escolares, y particularmente por definir y afirmar su soberanía educativa ante el gobierno federal. Esta duda se extiende no sólo a las cuestiones políticas y financieras sino también a las pedagógicas, y en ella participan funcionarios y maestros. Como nunca ha operado en el

país un régimen verdaderamente federal en el orden educativo, todos ellos se preguntan qué tan propia de su Estado puede llegar a ser su educación; y en realidad ¿Alguien sabe hasta dónde puede llegar, o conviene llegue, la autonomía de cada Estado?

La pregunta merece ser tomada en cuenta pues tiene implicaciones para todos los niveles y modalidades del sistema educativo; la reorganización de los poderes que intervienen en este campo afectará necesariamente nuestras concepciones tradicionales sobre la unidad de la escuela mexicana y la validez de sus diversidades.

En los últimos años, a partir de la promulgación de la Ley General de Educación; han surgido en casi todos los Estados muy variadas reformas a la educación básica; se han elaborado y publicado libros de texto que complementan las asignaturas de geografía e historia con contenidos regionales; se han iniciado algunos programas de formación especializada ( para salud o medio ambiente, por ejemplo); en varias entidades se está introduciendo la computadora en las aulas; así como la enseñanza del idioma inglés; en algunos también se han realizado diagnósticos pormenorizados y ejercicios de microplaneación que permitirá mejorar el funcionamiento del sistema escolar.

Sin embargo, son contados los casos en que los cambios introducidos obedecen a una visión pedagógica integral o se dirigen a mejorar los factores esenciales de los que dependen una educación de calidad. Prueba de ello es que la formación normalista, la actualización de los maestros o la supervisión sigue siendo territorios no tocados por las innovaciones.

En el diseño de sus reformas; las entidades federativas carecen de una idea clara de los espacios en que pueden innovar en legítimo uso de su soberanía y sin poner en riesgo la necesaria unidad del sistema educativo. Muchas de las restricciones que los administradores estatales dicen tener; son en realidad autoimpuestas; creen que los procesos administrativos y las prácticas pedagógicas establecidas formen parte, todas ellas, de una sagrada “normatividad”; siendo así que pueden perfectamente modificarse.

Es posible por ejemplo, transformar el concepto de la supervisión escolar orientando esta función, más a la superación pedagógica de la escuela que a su control administrativo; es posible suplantarlo

supervisión unipersonal por equipos técnicos pluridisciplinarios que presten asesoría especializada; también es posible ofrecer a los maestros, sobre la base de participación voluntaria y al margen de la carrera magisterial, apoyos para que preparen mejor sus clases, o modernizar las técnicas de gestión de los directores de las escuelas; mucho también puede hacerse para convertir los Consejos Técnicos Escolares en órganos de discusión pedagógica que proporcionen a los maestros los apoyos profesionales que desean.

En la planeación, programación y evaluación de sus sistemas escolares tienen los gobiernos estatales un amplio campo para acciones propias, introduciendo técnicas modernas que promuevan la eficiencia y la corresponsabilidad; sólo en aspectos “globales” la planeación y evaluación corresponden al gobierno federal. Lo mismo vale afirmar del funcionamiento del sistema escolar que puede modificarse en aspectos sustanciales, por ejemplo, transfiriendo a los municipios funciones que sean compatibles con sus capacidades o modernizando la administración de personal en asuntos que no interfieran con los derechos gremiales del magisterio. Nadie impide, por ejemplo, que el presupuesto educativo del Estado sea elaborado de abajo hacia arriba, de modo que se tomen en cuenta las necesidades de cada plantel, localidad, zona escolar, municipio, y que su elaboración se convierta en un proceso participativo que fortalezca la responsabilidad de las instancias locales. Nada impide tampoco reforzar la participación de los padres de familia y de la comunidad, en el marco de los Consejos de Participación Social previstos por la ley, que son relevantes para la vinculación entre escuelas y sociedad. Cuando se avance en el rendimiento de cuentas de los funcionarios a la sociedad redundará en mejorar la calidad del servicio educativo.

El centralismo está más en la mente de los administradores y maestros que en las disposiciones legales; es más un problema de inercia cultural, de conformismo o de sumisión al control político que las normas que realmente existen.

La Ley General de Educación (artículo 12 a 14), puntualiza las atribuciones que corresponden a los Estados y Municipios ya que sea de manera exclusiva o concurrentemente con la Federación; sin duda que la autoridades estatales las han analizado; pero hay otras actividades esenciales para la calidad de la

educación que la ley no menciona; los silencios de la ley favorecen la soberanía de los estados y municipios, en virtud del principio constitucional (artículo 124), de que las funciones no expresamente concedidas a la federación se entienden reservadas a los Estados. Sería importante que las legislaturas locales identifiquen esos espacios para legitimarlos como ámbitos de soberanía educativa, en sus leyes estatales de educación, para que no sean un texto pobre y servil, calcado de la Ley General.

La soberanía educativa de los Estados no es sólo un aspecto del federalismo y de la reforma del estado, tampoco es sólo el rubro principal, por la cuantía de los recursos implicados, de la necesaria reforma hacendaria de los Estados, es además, una condición fundamental de la afirmación de nuestro pluralismo cultural y de la manera en que queremos entender la integración de las diversidades regionales en una identidad común; vista así, cuando se logra hacer realidad, la soberanía educativa de los Estados expresará de una manera distinta la conciencia nacional

La educación es el servicio público que llega a una mayor proporción de la población; a través de la escuela es como los niños y jóvenes y sus familias van adquiriendo la experiencia de lo que es la nación y el Estado Mexicano. La manera como funciona su escuela, como se relaciona con los diversos poderes gubernamentales y con la comunidad; y los espacios de autodeterminación que en ella existen no son indiferentes en la transmisión de estas vivencias fundamentales. La escuela educa más por su estilo de funcionamiento que por lo que enseña.

La organización federal – con su escalonamiento de competencias y el implícito reconocimiento del carácter subsidiario de la autoridad tienen en sí valor educativo. Los valores, actitudes y hábitos de las nuevas generaciones se forman principalmente a través de la experiencia que tienen de otras personas y de las instituciones. Si la soberanía estatal y la libertad del municipio se traduce en un deslinde orgánico de competencias, de modo que las escuelas e instancias administrativas de la base resuelvan con responsabilidad lo que está en el ámbito de su capacidad, y las autoridades intermedias y superiores intervengan para apoyar, facilitar, estimular y compensar desigualdades, el sistema educativo educará mejor.

### 5.3. FACTORES ECONOMICOS

En su estudio del federalismo, que ha sentado las bases de gran parte de la obra posterior sobre las instituciones políticas federales, Kenneth Wheare definió al federalismo como el método de dividir los poderes de forma que el gobierno general y los regionales estén cada uno dentro de su esfera, coordinándose e independientes. A partir de ésta definición y de sus observaciones sobre los gobiernos entonces existentes (en gran medida el de los Estados Unidos), Wheare fue capaz de establecer cierto número de características que debería poseer un sistema político para ser calificado de federal; éstas eran principalmente las previsiones constitucionales que protegían la autonomía de los diferentes niveles de gobierno. Se puede decir que este enfoque altamente jurídico, aunque no se haya empleado de una manera tan restrictiva como lo hizo Wheare, ha caracterizado la ciencia política sobre este tema.

Tal enfoque tiene una buena dosis de sensatez para un estudio de ciencia política del federalismo. Puesto que los científicos políticos están interesados en la división y uso de los poderes, hay una razón real para excluir de la categoría federal a un sistema en el que, por ejemplo, el poder de los gobiernos subcentrales se ejerce únicamente según la conveniencia del gobierno central. Un sistema en el que un gobierno central simplemente delega ciertas funciones de toma de decisiones a los gobiernos regionales o locales, tendrá habitualmente una estructura de poder bastante diferente de otro en el que la amplitud de la responsabilidad e independencia de cada nivel de gobierno está cuidadosamente definida y protegida por una Constitución escrita.

En relación a esto, Paul Meyer, entre otros, ha tenido cuidado en designar entre “descentralización”, que representa una auténtica posesión de poder independiente de toma de decisiones por las unidades descentralizadas y, “desconcentración” que implica únicamente una delegación del control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa. Sobre la base de tales distinciones, los científicos políticos han estado dispuestos a reconocer como país federal solamente a un limitado número de naciones en las que, al menos en una medida significativa, los diferentes niveles de

gobierno disponen cada uno de un campo explícitamente independientemente de responsabilidad y autoridad.

El problema del federalismo es bastante diferente para un economista. En particular, el objeto central del economista es la asignación de recursos y la distribución de la renta dentro del sistema económico. Por esta razón la estructura del gobierno le interesa solamente en la medida que da lugar a implicaciones para los patrones de utilización de recursos y de distribución de la renta. Desde esta perspectiva, la descentralización del sector público tiene importancia fundamentalmente porque proponía un mecanismo a través del cual los niveles de producción de ciertos bienes y servicios públicos pueden ajustarse a preferencias de los subconjuntos geográficos de la población. Por lo tanto, se observa la siguiente definición económica del federalismo:

**Gobierno Federal:** Un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de los servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de estos servicios por los residentes en las respectivas jurisdicciones (y tal vez por otros que desempeñan actividades en ellas).

En los estados federales la política financiera está a cargo primordialmente de la autoridad central. En México, las grandes líneas de política económica son elaboradas e implementadas por el Ejecutivo Federal. El monto del Presupuesto de Egresos de la Federación y las leyes y reglamentos permiten que el Ejecutivo Federal lleve a cabo las grandes programas gubernamentales que influyen en forma decisiva en los sectores público, social y privado.

Las autoridades de los Estados participan en la realización de algunas actividades del sector público federal y, además, manejan sus propios presupuestos. La participación de los Estados en la ejecución de los programas federales han ido incrementándose paulatinamente, sobre todo en los últimos sexenios, pero la participación de las entidades federativas aún no se da en el diseño de la política económica del país. Quizá esto último se deba a que los montos de los presupuestos estatales son, en términos relativos, de poca cuantía en relación al de la Federación.

En la mayoría de los estados federales el gobierno central acapara y controla por facultad constitucional los ingresos más importantes de la nación. Por otra parte, los estados miembros disponen de todas aquellas fuentes de ingresos que no hayan sido reservadas expresamente para la federación, tal y como acontece en nuestro país.

Actualmente se concibe el fortalecimiento del federalismo sólo mediante el previo robustecimiento económico de cada uno de los estados que integra la federación; es decir, la vigencia del federalismo como institución política se considera posible únicamente si existen entidades federativas económicamente autosuficientes.

### 5.3.1. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

El ANMEB y la Ley General de Educación establecen un compromiso para los tres niveles de gobierno; de elevar en términos reales el gasto educativo, pero existe el riesgo de que, o se den las condiciones económicas, financieras y/o las decisiones políticas, de hacer efectivo ese compromiso y que sean justamente las entidades que acusan un menor desarrollo socio-económico quienes menos pueden sostenerlo. Existe el compromiso gubernamental de sostener el gasto, pero también el riesgo de no hacerlo realidad, especialmente ahora que la economía no está creciendo en los ritmos esperados.

El financiamiento de la educación en cada estado expresa con claridad este conjunto de problemas. El Gobierno Federal antes captaba recursos a nivel central, los distribuía y los administraba directamente. Ahora los siguen capturando centralmente y distribuyendo, pero ya no los administra. No ha habido una descentralización fiscal en que se respalde la federación educativa.

De esta manera los gobiernos estatales siguen recibiendo apoyo económico de la federación, pero ahora les resulta insuficiente, pues sus responsabilidades aumentaron. Es decir, con ese presupuesto tienen que gastar más. La situación más aguda se refiere a la imposibilidad de dar aumentos salariales y, sobre todo, a la incapacidad para llevar a cabo la homologación de maestros federales y estatales.

Cada entidad educativa ha organizado institucionalmente su nueva responsabilidad, de acuerdo con los antecedentes de sus sistemas educativos estatales. Es decir, durante muchos años, los estados de la República se han diferenciado en cuanto a la mayor o menor proporción de servicios estatales o federales. Según su situación, con la modernización han creado su propio organismo descentralizado, bajo diferente nomenclatura. Unos se refieren a las oficinas locales de la SEP, donde el personal docente y los asuntos educativos federales son atendidos. Otros se refieren a los nuevos institutos, donde la educación y el personal docente federal y estatal son ahora atendidos. Por ejemplo, por mencionar un caso, el estado de Aguascalientes formó el Instituto de Educación que trata todo lo relativo a la educación y personal docente federal y estatal. Por el contrario, en otros, especialmente donde permanecen claramente diferenciados el sistema federal y el estatal, se mantiene dos organismos separados e independientes. El caso de Chihuahua resulta ilustrativo, pues los asuntos educativos – y como parte de ellos, los magisteriales, que pertenecen a la federación – se atienden en la SEP local, llamada Servicios Educativos del Estado de Chihuahua, mientras que la educación y los maestros del estado, en el Departamento de Educación del Gobierno del Estado de Chihuahua. Las oficinas son independientes entre sí.

El término descentralización viene acompañado de una inquietante incertidumbre con respecto a la privatización de la educación básica. El temor no es infundado, se desprende de diversas fuentes: los ataques a la calidad de la educación pública, las recomendaciones de los organismos internacionales y la experiencia reciente de varios países latinoamericanos, en particular en Chile. Para el caso mexicano resulta indispensable señalar que el artículo 3º constitucional así como la LGE son muy claros al definir que el Estado tiene la rectoría de la educación nacional y la obligación de ofrecer los diferentes tipos y niveles educativos. También son muy claros en establecer la corresponsabilidad de los gobierno federales y estatales en el ofrecimiento del servicio educativo. Por otra parte, el capítulo V de la LGE, reglamenta con todo detalle la educación que imparten los particulares. Estos deberán sujetarse a los lineamientos educativos dictados por las autoridades nacionales y estatales y, en caso de incumplimiento, las sanciones también están suficientemente explicitadas. La legislación no da cabida a una privatización de la

educación básica pero es indispensable que los tres niveles de gobierno se comprometan efectivamente para asegurar el otorgamiento de los recursos necesarios y no diluyan entre ellos la responsabilidad, como ha pasado en otros países de América Latina.

A fin de cumplir con el precepto constitucional referente a que todo individuo tiene derecho y obligación de recibir educación primaria y secundaria de manera gratuita, la ley establece que las autoridades educativas federales y estatales “en el ámbito de sus respectivas competencias” tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan una mayor equidad educativa, 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 mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja” (artículo 32, LGE).

De manera especial, las autoridades educativas estatales, conjuntamente con las federales, atenderán las escuelas ubicadas en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, donde hay mayores atrasos y deserciones. En ellas, entre otras cosas, serán signados “elementos de mayor calidad”; serán desarrollados programas de apoyo a los maestros; serán otorgados estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza” (artículo 33, LGE).

Es así como la ley prevé la participación proporcional de los gobiernos estatales en este trabajo de reducir y superar dichos rezagos, con respecto del otorgamiento de recursos financieros y de la realización de acciones específicas.

Con respecto del financiamiento de la educación, el federalismo educativo, a través del artículo 25 de la LGE, establece que éste será una responsabilidad compartida de los gobierno estatal y federal: “El Ejecutivo Federal y los gobiernos de cada entidad federativa...concurrirían al financiamiento de los servicios educativos”. Es decir, los gobiernos estatales deberán administrar los recursos propios y los federales destinados a la Educación. También aclara que los recursos otorgados por el gobierno federal a cada estado de la República “no será transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de

servicios y demás actividades educativas en la propia entidad". En este sentido, el Ejecutivo Federal seguirá captando recursos, repartiéndolos entre los estados, pero no administrarlos.

### 5.3.2. LA FALTA DE RECURSOS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La ley de 1993, además, aceptó la situación prevaleciente en el financiamiento de la educación (artículos 25-27), la cual condiciona de raíz el centralismo educativo. Es obvio que mientras no se modifiquen la estructura de la recaudación fiscal y las pautas que sigue la federación para distribuir los recursos a los Estados, la federalización educativa será sólo aparente y el poder central mantendrá el control efectivo del desarrollo de la educación en todo el país.

En el orden de las finanzas escolares una larga tradición de negociaciones privadas y arreglos pragmáticos entre las autoridades federales y estatales ha creado una situación que no obedece ni a disposiciones legales ni a criterios objetivos. La disparidad de los montos que dedican los diversos estados al ramo educativo en sus presupuestos es tal que 10 aplican menos del 20%; 16 entre el 21 y 39%; y 5% más del 40%, por otra parte, la federación no sujeta sus contribuciones a criterios racionales de ninguna clase; éstas varían en un amplio abanico, pues hay estados que reciben poco más del 1% de las transferencias mientras otros (como el Estado de México), sobrepasan el 9%, sin que puedan inferirse criterios que justifiquen esta distribución y sin que las variaciones históricas reflejen políticas claras.

Tampoco hay criterio que regule la proporción de recursos que dedican los Estados al ramo Educativo dentro del conjunto de recursos que reciben de la Federación; Chihuahua, por ejemplo, dedica el 72% a este ramo y tiene que conformarse con un 8% para financiar los gastos corrientes del gobierno estatal y la obra pública.

En principio sería deseable que las aportaciones federales para la educación guardaran relación con criterios como los siguientes: la afluencia y la potencialidad económica de cada entidad; las aportaciones fiscales que hace cada estado a la federación; el grado de desarrollo de su sistema escolar y la gravedad de sus desigualdades educativas (tanto internas como en relación con los promedios nacionales);

el volumen de la población escolar atendida; y la carga que representa el gasto educativo estatal en el presupuesto de la entidad. Pero habría que integrar estos criterios en fórmulas equitativas y de fácil aplicación.

En resumen es necesario un reordenamiento profundo de las relaciones entre Federación, Estado y Municipios, que abarque el orden jurídico, el hacendario y el político, si se desea dar vida a un auténtico federalismo en la educación. Ese reordenamiento beneficiaría enormemente a la actividad educativa pues abriría mayores márgenes de autonomía pedagógica en la escuelas y comunidades y estimularía la participación de las localidades, municipios y Estados en mejorar su educación, desarmando algunos de los factores que obstaculizan el proceso de descentralización de la Educación Básica.

### 5.3.3. LA DISTRIBUCION A LOS ESTADOS DE LOS RECURSOS FEDERALES PARA LA EDUCACION

Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal del ramo 33 se distribuyen a las entidades federativas según un procedimiento que recoge los criterios que ha seguido tradicionalmente el gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en sus relaciones financieras con los Estados. Al firmarse el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), en 1992, quedaron acordados en el Registro Común de Escuelas y las Plantillas del Personal vigentes en todos los estados; en los años siguientes estos registros y plantillas se han venido actualizando tomando en cuenta el establecimiento de nuevos planteles, los aumentos salariales y prestaciones, la creación de nuevas plazas, la incorporación de maestros a la Carrera Magisterial y la homologación de percepciones entre el personal que era federal y el estatal, en caso de haber ocurrido.

Las autoridades de la SEP afirman que esta fórmula de distribución ha funcionado históricamente, por lo que es sustancialmente satisfactoria, aunque también reconocen que debe mejorarse; así lo reconoce también el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Pero no se han advertido en los años transcurridos desde la “federalización” educativa, acciones encaminadas a reordenar la distribución de manera más racional y congruente con el régimen federal.

Los porcentajes de distribución vigentes se fueron estableciendo a lo largo de los años mediante negociaciones bilaterales que realizaba la SEP con cada estado según circunstancias particulares; los criterios que los determinan no son arbitrarios, pero sí pragmáticos; responden a situaciones creadas (principalmente los volúmenes de la matrícula federal en cada entidad), no a principios claros ni explícitos de equidad, de compensación de los rezagos, de estímulos a la eficacia, por ejemplo, que tuviesen validez para todos los estados y fuesen consensados por todos ellos.

Los acuerdos fueron siempre bilaterales y a veces obedecieron a circunstancias coyunturales; así, la SEP acordó con seis entidades, en diversos momentos, asumir la plena responsabilidad de su enseñanza básica; con otras que asignaban pequeñas proporciones de sus presupuestos a este rubro, aceptó aportar contribuciones considerables; y con aquellas que decidieron ampliar con recursos propios sus sistemas escolares, decidió otorgarles proporciones menores de estos recursos.

## LAS INCONSISTENCIAS

Desde la actual perspectiva federalista, la fórmula mediante la cual se distribuyen los recursos educativos federales a los estados – y que ha quedado sancionada en la LCF – debe considerarse insatisfactoria por varias razones.

- a) Las actuales pautas de distribución son fruto, como se ha dicho, de arreglos bilaterales, no de la aplicación de criterios objetivos y comunes, aceptados por todas las entidades y auditables. Por esto la distribución que resulta es profundamente inequitativa, en evidente contradicción con el derecho de los estados y de todos los habitantes del país a participar equitativamente en los recursos federales.
- b) Aún dentro del procedimiento pragmático seguido históricamente por la SEP, ésta procedió sin ajustar sus asignaciones a criterios consiguientes para ella misma. Cada gobierno federal

ajustaba sus aportaciones a las situaciones que heredaba y tomaba nuevas decisiones respondiendo a las coyunturas que debían afrontar, la SEP no intentó diseñar políticas que tendieran a un reordenamiento equitativo en el largo plazo.

- c) Al normar sus asignaciones fundamentalmente por el volumen de la matrícula federal (hasta 1992), tampoco fue plenamente consistente con este criterio. Hay discrepancias considerables en varias entidades; muchas reciben proporciones sustancialmente mayores del gasto federal que las que corresponderían a sus proporciones de matrícula básica en el total nacional. Baja California Sur (62.4% más), Baja California (39.1%), Durango (44.1%), Coahuila (30.3%), y otras cinco entre 20 y 30 por ciento más. En cambio reciben proporciones menores: el Distrito Federal (39.6% menos), Guanajuato (19.5%), Puebla (15.9%), Querétaro (15.0%), y Michoacán (10.1%). Se concluye que, aunque la SEP hasta 1992 intentaba ajustar la distribución de sus recursos al criterio pragmático del volumen de la matrícula que dependía de ella, tampoco fue este un criterio rigurosamente observado. En todo caso, prolongar este criterio al presente y al futuro, cuando ya esa matrícula dejó de ser federal, implica aceptar una profunda inequidad en el tratamiento financiero que se da a las entidades federativas.
- d) La actual distribución del GFEB tampoco se ha ajustado a mantener rangos comparables en los gastos unitarios (gastos por alumno), en los diversos estados; dichos gastos unitarios federales varían (1993) mucho de entidad a entidad para el mismo nivel y la misma modalidad escolar. En la enseñanza preescolar, siendo el gasto promedio nacional por alumno federal en la modalidad general, \$4,743 (pesos educativos de 1980), hay entidades en las que este gasto supera (1993) los \$6,000 (como Guerrero o Veracruz), y otras que están por debajo de \$3,800 (como Puebla o Morelos). Variaciones mayores se encuentran en los gastos unitarios de las modalidades indígenas y de recursos comunitarios, con diferencias superiores al 100 por ciento. En la primaria, el gasto por alumno federal (también en la modalidad general) oscila (1993), desde \$832 (Distrito Federal), hasta \$5,134 (Nayarit), y \$6,365 (Baja California),

siendo el promedio nacional de \$4,293; semejante es el caso de la educación comunitaria rural. En secundaria, finalmente, siendo el promedio (modalidad general también), de \$6,840 el gasto unitario asciende a \$9,760 (Baja California Sur), y oscila en el rango de los \$5,000 en otros estados (Querétaro, Puebla y Guanajuato). Estos ejemplos muestran que no ha habido ni equidad ni consistencia en el tratamiento financiero dado a las entidades federativas desde el punto de vista de los gastos por alumno, aun dentro del enfoque adoptado por la SEP de atender a la matrícula del (ex)sostenimiento federal.

- e) Las inconsistencias comentadas se dan dentro de la perspectiva pragmática a la que se ha atendido al gobierno federal en la distribución de éstos recursos; mucho mayores son las que se detectan desde una perspectiva amplia que considere objetivamente la actual distribución, como puede ser el gasto por niño o joven demandante en edad de cursar educación básica, o el gasto por habitante. Recuérdese que, en principio, los recursos federales para educación debieran distribuirse equitativamente entre todos los niños demandantes y todos los habitantes de la República. La realidad es muy diferente. Si en promedio el gasto federal por niño demandante de preescolar (de tres a cinco años), es (1993), de \$525, la aportación que de hecho hace la federación a las diversas entidades varía desde \$1,249 (Baja California Sur), hasta \$230 (Estado de México). En el caso de la demanda de primaria (seis a once años), en que el promedio es \$1,194 oscila desde \$2,355 (Baja California Sur), y \$2,022 (Coahuila), hasta \$265 (curiosamente en el Distrito Federal), y en el de la secundaria (doce a catorce años), con un promedio de \$1,331 desde \$3,383 (también en Baja California Sur), hasta \$643 (Guanajuato). Por otra parte, si se considera el Gasto Federal educativo por habitante, que en promedio nacional era, en 1993, de \$1,853 (pesos educativos de 1980), se comprueba que algunas entidades los superan en un 75%, Baja California (\$3,045), o el Distrito Federal (\$3,131), mientras en otras es casi la mitad de ese promedio (Puebla, Guanajuato, Chiapas), en el caso extremo es el Estado de México con \$789. Son pues, muchos los estados que se sienten

desfavorecidos en el actual esquema de distribución y reclaman un reordenamiento racional y equitativo de las finanzas educativas.

Estos análisis demuestran que son insostenibles, desde un punto de vista federalista, las actuales pautas de distribución de los recursos federales para la educación básica. Aunque se comprendan las razones históricas que las han generado y se valore como adecuadas en su momento la decisión de transferir estos recursos a los estados, no se puede aceptar que esas pautas se proyecten indefinidamente al futuro. Desde la perspectiva de avanzar hacia un verdadero federalismo educativo es indispensable hacer un planteamiento diferente, basado en criterios de distribución que sean objetivos, claros, explícitos, convincentes y que, por tanto, puedan ser objeto de consensos entre la Federación y todas las entidades federativas.

#### QUE VARIABLES CONSIDERAR

El problema del financiamiento educativo ha sido poco explorado, pero puede iniciarse su planteamiento examinando algunas variables tanto educativas como no educativas, que deberán atenderse en su solución.

#### VARIABLES NO EDUCATIVAS:

- a) Relación del gasto educativo con el marco hacendario general. El tema de la distribución de los recursos federales para la educación y específicamente para la educación básica se entrelazan con el de las relaciones fiscales y hacendarias de los estados con la federación, relaciones reguladas por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Un aspecto fundamental en esta primera variable es la relación entre gasto federal educativo (GFE), y la capacidad recaudatoria de cada entidad en beneficio de la Federación. Con datos de 1993, se compara el perfil de distribución del GFE a las entidades con el perfil de distribución de la capacidad recaudatoria, se aprecia que sólo tres entidades (Distrito Federal, Nuevo León y Tamaulipas), reciben un

- GFE de menor monto que las contribuciones, por ingresos tributarios y no tributarios, que hacen a la federación; todas las demás reciben porcentajes del GFE superiores a su contribución. Es claro que la actual distribución de los recursos federales educativos no se ajusten a esta primera variable. Algunas desproporciones sobresalen por su magnitud: Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas; otras son considerablemente menores (Jalisco, Chihuahua y Coahuila, por ejemplo).
- b) El grado de desarrollo, medido por el PIB. Si se compara la distribución del GFE con el perfil de las aportaciones que hacen las entidades al PIB nacional el Distrito Federal resulta “castigado”, aunque en grado menos extremo que en el caso anterior; de ese sacrificio se benefician muchas entidades en su educación. Sin embargo, hay bastantes estados que aportan proporciones mayores del PIB que las proporciones del GFE que reciben; es el caso sobre todo de Nuevo León, Campeche, Estado de México y Jalisco; con diferencias menores también resulta superavitarias Baja California, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Querétaro, Quintana Roo y Sonora. Tampoco hay, por tanto, consistencias entre parámetro y la distribución del GFE.
- c) El volumen de la Población y la demanda de educación básica. La actual distribución de los recursos federales tampoco es simétrica con las proporciones de la población de cada entidad federativa. El Distrito Federal recibe casi el doble de recursos para la educación (18.1%), respecto a lo que representa su población en el total (9.6%), sin duda por la concentración de instituciones de educación posbásica; la entidad más castigada es el Estado de México y, en grado menor Guanajuato, Jalisco, Puebla, Nuevo León, Veracruz, Chiapas, Yucatán, Michoacán y Chihuahua. Un buen grupo de estados resultan en proporción razonablemente equilibrada en esta comparación. Por otra parte, también es de interés comparar el gasto específico que hace la federación en educación básica (GFEB), con la población de 3 a 14 años que constituye la demanda de ésta. En esta comparación, el Distrito Federal resulta también

desfavorecido, pues su demanda de educación básica representa el 7.5% de la del país y recibe sólo un 6.0% del GFEB, pero la diferencia es mucho menor que en las comparaciones anteriores. El estado más “castigado” es en éste caso también el Estado de México, de su sacrificio y del de Jalisco, Guanajuato, el Distrito Federal y Nuevo León se benefician todos los demás.

- d) El esfuerzo financiero por la educación. Otra variable indispensable para normar la distribución del GFE es el esfuerzo financiero que realizan los estados por su educación. Aunque hay diversas formas para medir este esfuerzo financiero, examinaremos sólo el porcentaje que asigna cada estado a la educación de su presupuesto de egreso. Por circunstancias específicas de su historia, que sería difícil precisar y explicar, cada entidad ha asignado un peso diferente al rubro educativo en su presupuesto: desde proporciones muy pequeñas cercanas a cero hasta porcentajes superiores al 40%. Esta situación refleja, en forma gruesa, la amplitud con que los estados han desarrollado sus propios servicios educativos. Aunque el porcentaje promedio (excluyendo el Distrito Federal), era en 1995 el 9.4% (ha disminuido drásticamente, por cierto, desde el 16.4% en 1990), las variaciones entre estados son muy amplias. Considerando específicamente el gasto federal en educación básica (GFEB), es posible clasificar a las entidades en cuatro estratos según la proporción de su presupuesto que asignan a este rubro (1992).

- 1) De 0 a 5%, ocho entidades: Oaxaca, Quintana Roo, Baja California, Aguascalientes, Hidalgo, Distrito Federal, Guerrero y Morelos.
- 2) De más de 5 a 10%, cuatro: Campeche, Nayarit, Tabasco y Tlaxcala.
- 3) De más de 10 a 20%, otras once: Colima, Michoacán, Sonora, Zacatecas, Guanajuato, Tamaulipas, Puebla, Sinaloa, Chiapas, Estado de México y Veracruz.
- 4) Más de 20% dos más: Coahuila con 28.9% y San Luis Potosí con 48.7%
- 5) N.D. para las siete entidades restantes.

El espectro es sumamente amplio: de 0.3 a 48.7%. Estas grandes variaciones evidencian la complejidad de atender a estas variables al normar la distribución de los recursos federales para educación, y patentizan también que la manera como estos recursos se distribuyen actualmente, no guardan ninguna relación consistente con el esfuerzo financiero de las diversas entidades.

## VARIABLES EDUCATIVAS

Otras variables que pueden tomarse en consideración se relacionan directamente con el servicio educativo de cada entidad:

- a) El volumen de la matrícula. Es obvio que esta dimensión debe atenderse. Dadas las actuales diferencias entre las entidades, desde el punto de vista de la proporción de la matrícula que era federal hasta 1992, hay que elaborar fórmulas que sean por una parte equitativas y, por otra, que favorezcan una homogeneización progresiva en el tiempo.
- b) La demanda no atendida. Esta sería la variable “compensatoria” de especial importancia por dos razones: la necesidad y urgencia de reducir las enormes desigualdades en el desarrollo educativo de los estados, y la responsabilidad específica que tiene la federación de compensar los rezagos (Ley General de Educación artículo 34-36), pues es función suya velar por que el desarrollo educativo sea armonioso y equilibrado en todo el país
- c) La eficiencia por alumno retenido. Los recursos federales destinados a la educación debieran también servir para estimular un mejor desempeño de los sistemas educativos estatales. Los coeficientes de eficiencia intracurricular (porcentaje de alumnos retenidos en cada grado), e intercurricular (los retenidos hasta el 6° de primaria o el 3° de secundaria), permiten construir indicadores compuestos de eficiencia para ordenar a los estados según esta variable.
- d) La eficiencia por aprendizaje efectivo. Otros aspectos de la eficiencia de los subsistemas estatales directamente relacionado con la calidad educativa es el aprendizaje efectivo de los alumnos; también debería considerarse en la asignación de los recursos federales,

principalmente como el fin de estimular a los estados rezagados a superarse. El aprendizaje efectivo podrá ser medido (más confiablemente que por las calificaciones que otorgan los maestros individuales, debido a las diferencias de criterios al otorgarlas), cuando se disponga de los resultados de exámenes nacionales, aplicados en la primaria y la secundaria. Es obvio que en la actual fórmula de distribución no se atienden explícitamente éstas variables.

## UNA PROPUESTA

Los ocho parámetros enumerados podrán constituir un punto de partida para iniciar los estudios encaminados a reordenar las finanzas educativas en un sentido federalista. Con el fin de abrir nuevos horizontes y de seguir una metodología para avanzar por este camino, en otro lugar, se han analizado cuatro de estas variables: el resarcitorio, el de esfuerzo financiero, el de eficiencia por alumno retenido y el compensatorio. Se resumen brevemente algunos resultados:

Estas variables consideradas como criterios de distribución de los recursos educativos federales, figuran ciertamente entre las principales que deben tomarse en cuenta. Cada una de ellas se ha operacionalizado traduciéndolo a indicadores estadísticos, y con ellos se han construido “escenarios puros” de distribución de los recursos educativos federales, o sea, simulaciones de las consecuencias virtuales que tendría para todas y cada una de las entidades federativas la aplicación aislada y exclusiva de ese criterio de distribución. Los escenarios, además de mostrar el impacto específico de cada criterio en la distribución de los recursos, evidencian la distancia en la que se encuentra cada entidad respecto a cada criterio y permiten apreciar los efectos de su aplicación al conjunto de las entidades. Su valor es principalmente metodológico, pues permite a las autoridades federales y estatales elaborar el estudio del problema y, mediante ejercicios de éste tipo, aproximarse gradualmente a fórmulas de financiamiento más justo y equilibrado, tanto a largo plazo (estableciendo metas por alcanzar), como en los años inmediatos (fijando etapas para avanzar hacia esas metas). Así también se logrará que el financiamiento de la educación se vaya convirtiendo en un instrumento eficaz de planeación.

En el escenario resarcitorio destaca, como ya se indicó, que todas las entidades (menos el Distrito Federal, Nuevo León y Tamaulipas), resultan beneficiadas, puesto que reciben más recursos educativos de los que aportan a la Federación por sus ingresos tributarios. Se advierte también que las diferencias más altas corresponden a las entidades más deprimidas (Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Veracruz).

El escenario de esfuerzo financiero se ha construido comparando el GFE (promedio nacional), y el GEE (específico de cada entidad), ambos por habitante. Se aprecia que el esfuerzo financiero que realizan 13 estados no se ve correspondido con las aportaciones federales que reciben. Llama la atención la desproporción en el caso de cuatro: Estado de México, Nuevo León, Veracruz y Baja California; pero esta situación existe también aunque en menor grado en: Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Guanajuato, Jalisco, Tabasco y Tamaulipas. Por otra parte el Distrito Federal no le correspondería prácticamente nada porque su esfuerzo financiero es casi nulo.

Si se aplica el criterio de eficiencia por alumno retenido, son 19 entidades federativas que merecerían recibir aportaciones federales mayores que las que de hecho reciben. Destacan seis: Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Guanajuato y Veracruz. Con menores diferencias les siguen 13 más. Finalmente en el escenario de compensación que atiende a los rezagos educativos (de población marginada tanto adulta como de niños y jóvenes indígenas, rurales y urbanos), serían 18 entidades que merecerían recibir aportaciones federales mayores a las que están recibiendo. Los deficit principales se encuentran en cinco: Chiapas, Oaxaca, Estado de México, Yucatán y Veracruz. Deficit menores se consignan también en otras 13; el Distrito Federal no resultan deficitario según este criterio.

## CONCLUSIONES

- 1) Las actuales pautas de distribución de los recursos educativos federales distan mucho de ser satisfactorias desde una perspectiva federalista. Por comprensibles que sean las razones históricas que las han determinado, son hoy cuestionables por no corresponder a criterios objetivos, claros y

explícitos, que se estén aplicando consistentemente a todas las entidades, hayan sido consensados por ellas y puedan ser auditados.

- 2) Desde el punto de vista de las exigencias de nuestro régimen federal, no es satisfactorio haber incorporado a la LCF (dándole la fuerza de la Ley), las fórmulas de distribución vigentes, fruto de arreglos bilaterales; son fórmulas inerciales que arrastran circunstancias del pasado hacia el futuro; con ello sólo se congeló y proyectó al futuro un conjunto de soluciones inconsistentes. Además se comprueba que la fórmula actual no está atentando el crecimiento del gasto educativo estatal y municipal como se esperaba con la “federalización”, sino todo lo contrario.
- 3) Es obvio que la situación vigente no puede modificarse en forma drástica; debe procederse gradualmente para ir avanzando hacia un reordenamiento de las finanzas de la educación básica (federales, estatales y municipales), que sea congruente con el régimen federal.
- 4) El Congreso de la Unión, para poder cumplir con su atribución de “distribuir la función social educativa entre la Federalización, los estados y los municipios y fijar las aportaciones económicas correspondientes” (artículo 3º VIII), debe impulsar un proceso por el cual todas las partes involucradas (la SEP, la SHCP y los gobiernos estatales), exploren fórmulas de distribución más satisfactorias y vayan estableciendo gradualmente, por consenso, nuevos criterios de distribución. Para ello ayudara crear un organismo semejante al del sistema nacional de coordinación fiscal que realice funciones de información, estudio, discusión y negociación, indispensable para impulsar dicho proceso.

#### 5.4. FACTORES SOCIALES

Las expectativas acerca de la participación social en la transición del SEM se mueve entre dos polos. Por una parte, se estimula la formación de asociaciones de padres de familia, como ya se hacía desde los tiempos de la unidad nacional, para que contribuyan con el mantenimiento y mejorías de las escuelas, funcionando parcialmente en las zonas rurales y las áreas pobres de las ciudades, lo cual incide

en la desigualdad social. Ahora se persigue otorgarles mayores funciones, pero sin que participen en lo “técnico”, es decir, en las cuestiones esenciales de la escuela, la enseñanza y el aprendizaje o en la evaluación de los maestros. Aquí el gremio logró mantener el monopolio sobre lo técnico pedagógico y excluye la participación de los padres.

Por otra parte, con la consigna estampada en la Ley General de Educación de crear consejos de participación social en la educación, parece que se abren las puertas a que la comunidad se involucre en la dirección de las escuelas. A estos consejos si se les está permitida la opinión en asuntos técnicos (artículo 69). Esto no significa, sin embargo, que la participación sea una puerta ancha a la pluralidad ya que en esos consejos los maestros y los directivos de las escuelas, las zonas escolares y los municipios, y eventualmente en los estatales y el nacional, son parte integral y, se podría pensar, dominante de los consejos. O sea, que se puede convertir en órganos que legitimen decisiones que tomen los mentores con la aparente intervención de la comunidad. En este caso se trataría solamente de modernizar el corporativismo y controlar las demandas que surjan de la sociedad, lo cual, en poco tiempo, haría que las propuestas para mejorar serían mediatizadas por los intereses más fuertes del gremio.

Esta posibilidad es real por las tradiciones del sistema político mexicano y las costumbres arraigadas de los maestros. Si ésta se convierte en la tendencia dominante, en lugar de mayor eficacia en la conducción y mejoría en la calidad de la educación, conduciría a que el Estado perdiera legitimidad. Por tanto, mucho de lo ganado con la descentralización se perdería en aras de satisfacer los intereses corporativos y patrimoniales del gremio. Sin embargo, en esa propuesta subyace una invitación a las sociedad civil a que participe en la conducción de la educación. No es una carta abierta, acaso un resquicio dentro del edificio corporativo, pero que se puede comenzar a despejar para lograr cambios pequeños pero significativos en la organización del SEM.

Es en esta parte donde la propuesta que hace Gilberto Guevara et.al., en “La Catástrofe Silenciosa”, que Pablo Latapí se encarga de popularizar, de que se forme una comisión plural independiente, puede cobrar un valor de primera importancia, aunque eso no sería un movimiento de abajo

para arriba o difundido horizontalmente a lo largo del país, por la fuerza residual, pero poderosa, del corporativismo. La comisión de destacados intelectuales, personalidades y especialistas para que hagan un diagnóstico, se puede extender a que tuviera permanencia, y evaluará de manera periódica la evolución del sistema. Más aún, se podrían formar, gradualmente por supuesto, comités parecidos en los estados que evaluarán y dictaminarán si las cosas se hacen bien. Pero siendo comités independientes corren el riesgo de ser desoídos por el poder público y el gremio y, lo que es peor, pueden ser aislados del sector educativo. En consecuencia, habría que buscar fórmulas imaginativas para que, sin dejar de ser órganos de la sociedad civil, sus opiniones y sugerencias tuvieran el peso suficiente como para que se les hiciera caso.

Esta es una tarea a largo plazo y exige que personas e instituciones de la sociedad civil tomen cartas en el asunto y dedique su tiempo a ellas. No hay recetas que se puedan seguir al pie de la letra. Tampoco es realista esperar una participación consecuente y constante de mucha gente. Quizás se pueda crear una red de organismos no gubernamentales, que con financiamiento diversificado se encarguen de evaluar y dar a conocer los resultados de sus pesquisas a los congresos estatales, a los ayuntamientos y al gobierno federal, pero también a los medios de difusión y tratar de interesar cada vez a más personas. Y hay que correr riesgos. No se puede descartar que alguno de esos consejos de participación social (en los municipios ricos en los estados), puedan caer en manos de intereses corporativos (privados, profesionales o del magisterio), no obstante, conforme se avance en la pluralidad y en la democratización, los designios corporativos serán derrotados. Pero deben serlo por la vía de la discusión y el avance democrático, no por medio de la exclusión y el autoritarismo.

El corporativismo no va a morir por sí mismo, ni el gobierno va a enterrar de buena manera a una maquinaria que fue muy eficaz en el pasado para muchos propósitos. Eso demanda el auxilio de segmentos ilustrados, comedidos con la democracia y plurales para ayudarle a pasar a otra vida. Acaso de esta manera y otras más de intervención a todos los niveles, se pueda avanzar del federalismo a la democratización. Eso depende más de la iniciativa, capacidad y voluntad de las instituciones de la sociedad civil, no del gobierno ni de los partidos políticos. El gobierno ya abrió la posibilidad de

participación. Los partidos pueden tener un papel crucial en la conducción del sistema, más allá de propuestas y plataformas de campañas electorales, pero quizá en el terreno que le es propio: los congresos y los ayuntamientos, en la promoción y en la preparación de leyes, en la supervisión de los planes del poder Ejecutivo, en el análisis de las cuentas y la asignación de más recursos públicos para la educación.

El futuro de la participación social en la transición del SEM aún es un dilema. No se puede asegurar que los consejos de participación social se convertirían en marionetas que se puedan manipular a satisfacción de intereses corporativos, pero tampoco son la panacea que solucionará los males del SEM que se han criticado a lo largo de este trabajo. Sin embargo, si se logra motivar a personalidades e instituciones a que se tomen en serio la oferta que se hace en la Ley General de Educación, es probable que se den avances en la democratización del sistema.

La magnitud y la trascendencia de la obra educativa que reclama el futuro de México entraña la participación de cuantos intervienen en la enseñanza: los maestros, los alumnos, los padres de familia, los directivos escolares y las autoridades de las distintas esferas de gobierno.

Existen coincidencias en que es aconsejable propiciar un mayor equilibrio en la participación de los diversos actores del quehacer educativo. Cada comunidad, y la sociedad en su conjunto, deben participar en forma activa en lo que concierne a la educación, particularmente en esta etapa en que hay aun muchas cosas por realizar y en las cuales la comunidad debe comprometerse.

En los términos que fija la ley reglamentaria, y salvaguardando los contenidos y los aspectos técnicos del proceso educativo, es indispensable estimular la participación individual y colectiva de los padres de familia. Para ello se firmó en mayo de 1993, un convenio derivado del Acuerdo Nacional, entre el gobierno federal, los estados y el SNTE, para promover la participación social en la educación.

Para cumplir con éste propósito se requiere involucrar de muy distintas maneras a la comunidad en el hecho educativo, volver los intereses de la escuela a intereses de la comunidad, y viceversa. Si el distanciamiento se mantiene aunque la educación se mejore estará fallando en el cumplimiento de dos de

sus fines esenciales: la socialización del individuo y la vinculación de la escuela con su entorno concreto, y, en especial, del maestro con los padres de familia.

En consecuencia, el convenio de participación social logró comprometer las voluntades de los signatarios, así como de sus representantes, para fortalecer los ámbitos de participación de la comunidad en las labores cotidianas de educación y en la reorganización del sistema escolar. Este sistema posee una estructura que parte de la escuela, espacio de interacción cotidiana del maestro, el alumno y los padres de familia, y se extiende a la comunidad municipal, primero hacia la entidad federativa, después y por último al conjunto de la federación.

Para que la participación social sea efectiva, la nueva estructura organizativa implica el cumplimiento de responsabilidades, el uso de recursos, la correspondencia con los niveles de gobierno que integran el régimen federal y la creación de figuras colegiadas – consejos escolares, municipales y estatales de participación social – en que estén representados el director, el maestro, el representante sindical, los padres de familia, la comunidad y la autoridad educativa. Implica también funciones de gestión ante otras autoridades, colaboración y apoyo.

Abrir la escuela a la comunidad e invitar a la comunidad a la escuela representa un cambio cualitativo de trascendental importancia en México, pero su éxito estará medido por el empeño y responsabilidad que, en cada escuela, demuestren directivos, maestros, padres de familia y comunidad.

“La participación de la sociedad en el Acuerdo Nacional significa la más amplia convocatoria a todos los sectores y grupos del campo y la ciudad a dar la gran batalla por la educación. Ciudadano lo que más importa, involucrar a todos en recimentar el trabajo educativo que marcará la vida de la nación en las décadas por delante”<sup>187</sup>.

---

<sup>187</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto. Reunión de Participación Social. Monterrey, 28 de Septiembre de 1992.

#### 5.4.1. FEDERALISMO Y PARTICIPACION SOCIAL

El federalismo se definió conjuntamente con una nueva participación social, al crear la figura de los consejos escolares, municipales, estatales y nacionales. Pese a ello, existen estados y municipios que, después de haberse puesto en marcha el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa y de haberse reformado la Constitución Mexicana y promulgado la Ley General de Educación, no han avanzado en la constitución de los Consejos. En algunos casos, el problema radica en que dicha constitución implica redistribuir el poder regional y/o local entre los diferentes sujetos que participan en la educación: autoridades educativas, secciones y delegaciones sindicales, asociaciones de padres de familia, representantes de diferentes sectores de la sociedad civil, etcétera. Las distintas estructuras de poder existentes podrán sentir amenazados sus intereses con la construcción de estos consejos, a nivel estatal, municipal e, inclusive, de cada escuela. Por tanto, podría resultar más conveniente para ellos no crearlas. Pero ello conlleva el riesgo de no propiciar la participación ni los procesos democráticos de maestros, de alumnos y, en general, de la comunidad en los asuntos de la educación.

Si bien la LGE aclara quién va a formar los nuevos consejos, cómo se van a formar, qué tipo de funciones van a desempeñar y para qué van a servir, no resuelve quién va a tomar las decisiones internas y abre la posibilidad de confusión con los ámbitos de decisión de los Consejos Técnicos y de las asociaciones de padres de familia.

Uno de los argumentos esgrimidos para avanzar en la descentralización es lograr una mayor participación y con ello avanzar en nuestra cultura democrática. Sin embargo, conviene preguntarse: ¿Cómo puede, un esquema surgido desde el centro, impulsando desde el centro, regulando financiera y técnicamente desde el centro, abrir cauces a la participación?

Una posibilidad es que a lo más, se tienda a ensanchar el poder estatal de la burocracia local y de los grupos de poder y no el de las bases magisteriales ni de la sociedad civil en general. Es importante hacer un seguimiento de estos procesos para evitar que la participación de las diferentes instancias a las

que da origen el nuevo esquema administrativo, se burocratice y se limite a la obtención de recursos. Las condiciones de operación de esas instancias parecen orillarlas en ese sentido.

#### 5.4.2. LA PARTICIPACION SOCIAL: LOS CONSEJOS ESCOLARES A NIVEL NACIONAL, ESTATAL Y MUNICIPAL EN CADA ESCUELA

Ya decíamos en páginas anteriores que el nuevo concepto de “democracia” se define en gran parte en esta coyuntura por el peso dado a la participación social. Así, el nuevo federalismo definió los mecanismos correspondientes para crear nuevas instancias en cada estado, en cada municipio, e inclusive en cada escuela, cuya finalidad es llevar a cabo la participación de todos los grupos que componen la comunidad educativa, con objeto de “fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos” (artículo 68 LGE).

De esta forma, el acuerdo y la nueva ley de educación introducen otro aspecto novedoso: la responsabilidad de la SEP de promover el establecimiento y funcionamiento de los Consejos de Participación Social a nivel nacional, estatal y municipal y de cada escuela. Por ello, el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, se estableció como la instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información. En él estarán representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación. Esta instancia tendrá entre sus funciones conocer las evaluaciones que realicen las autoridades educativas del sistema educativo nacional, opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y proponer políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación (artículo 72 LGE).

Por otra parte, cada gobierno estatal tiene la responsabilidad de crear el Consejo Estatal de Participación Social en la Educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo (artículo 71 LGE). Entre sus funciones más importantes consideramos las siguientes: contribuir a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio, opinar en asuntos pedagógicos, conocer los

resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades educativas, y colaborar en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación. Este Consejo estará compuesto de manera similar al nacional.

Por su parte, los gobiernos municipales deberán promover la creación de los respectivos Consejos de Educación. “Será responsabilidad del presidente municipal que en el Consejo se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación” (artículo 70 LGE). Estos Consejos estarán integrados por “las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación” (artículo 70 LGE). Su función será la de servir como órganos que apoyen, gestionen y fomenten de “manera eficaz” la educación en cada localidad (ANMEB). Entre sus responsabilidades están: conocer los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, realizar labores de seguimiento de las escuelas, contribuir a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio, opinar en asuntos pedagógicos.

Finalmente, cada escuela pública de educación básica opera un Consejo Escolar. Con ello, se busca involucrar a los sujetos que cotidianamente participan en los procesos educativos: padres de familia y representantes de su organización sindical, directivos de escuela, ex alumnos, así como miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela. Entre sus funciones básicas están conocer las metas educativas y el avance de las actividades escolares, conocer los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciar la colaboración de maestros y padres de familia; opinar en asuntos pedagógicos, respaldar las labores cotidianas de la escuela en general, y realizar actividades en beneficio del centro de enseñanza (artículo 69 LGE).

Ciertamente la fracción III del artículo 3º constitucional expresa que el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal en toda la República. Sin embargo también obliga al Ejecutivo Federal a considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y a los diversos sectores involucrados en la educación y, agrega: “En los términos

que a ley señale". De ahí que la Ley General de Educación regule esta participación en los siguientes aspectos sobresalientes: Creación de los consejos de participación social.

Se crearán de acuerdo con los artículo 69,70 y 71 los consejos de participación social:

1. En cada escuela pública.
2. En cada uno de los municipios.
3. En cada entidad federativa.
4. En el país.

Cuya denominación será el que corresponda a su ámbito territorial de competencia. Los lineamientos serán establecidos por la Secretaría de Educación Pública.

## INTEGRACION

Los consejos estarán integrados por padres de familia, representantes de asociaciones de padres de familia, maestros, representantes sindicales de maestros, directivos y ex alumnos.

Esta estructura se repetirá en cada escuela pública, municipios y entidades, por su puesto incluyendo a la autoridad territorial del municipio o entidad que corresponda.

Funciones básicas de los consejos de cada escuela, municipio y entidad federativa.

ESCUELA	MUNICIPIOS	ENTIDADES FEDERATIVAS
Conocerá del calendario escolar	Gestión sobre construcción y mejoramiento de escuelas	Actividades de protección civil y emergencia escolar
Propiciará la colaboración de maestros y padres de familia	Colaborará en la formulación de contenidos planes y programas	Colaboración en los contenidos estatales de planes y programas de estudio
Reconocimientos a maestros, directivos, alumnos y empleados de la escuela	Actividades de emergencia y protección civil	Podrán opinar en asuntos pedagógicos
Acciones de protección civil	Reconocimiento a maestros alumnos y empleados de la escuela	Conocerá las evaluaciones que realicen las autoridades educativas

Podrá opinar en asuntos pedagógicos, realizar convocatorias para trabajos específicos a las instituciones escolares.

#### LOS OBJETIVOS DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACION SOCIAL SON:

- a) Fortalecer y apoyar la comunicación entre la comunidad escolar, las autoridades gubernamentales, la representación del SNTE y de la sociedad, para lograr una mejor vinculación de acciones y funciones, en beneficio del educando, en apoyo del maestro y de la escuela.
- b) Estimular y promover diversas actividades extraescolares, en los órdenes cultural, cívico, deportivo, productivo y de bienestar social, que complementen y respalden la formación educativa que imparte el maestro.
- c) Impulsar y fortalecer la participación de la sociedad en el mejoramiento físico y material de la escuela.
- d) Fomentar el interés de la comunidad hacia los problemas educativos a fin de auxiliar en la solución de los mismos.
- e) Promover canales y medios de información acerca del quehacer educativo.
- f) Revalorar socialmente la función educativa, proponiendo estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos, ex alumnos, padres de familia y otros miembros de la comunidad.
- g) Establecer acciones de participación, coordinación y difusión necesaria para la protección civil y emergente escolar.
- h) Conocer el calendario escolar, programas, metas y avances educativos, con el propósito de coadyuvar con el maestro a su mayor realización.

- i) Apoyar los requerimientos de los maestros y directivos de la escuela y contribuir a reducir las condiciones sociales adversas, que influyen en la eficiencia terminal de la educación.
- j) Fomentar la organización y participación social para contribuir al mejoramiento de la calidad educativa y su cobertura.
- k) Opinar en asuntos de carácter pedagógico, así como proponer y sistematizar los elementos y aportaciones de contenido regionales, para ser considerados en los planes y programas de estudio.
- l) Gestionar y promover la obtención de fondos para el fomento de la participación social y apoyo extrapresupuestales, complementarios para la atención de requerimientos prioritarios del sistema educativo, sin menoscabo de la responsabilidad que en este orden le corresponde a las autoridades educativas.
- m) Realizar la autoevaluación del programa de participación social e informar de sus resultados a las autoridades y a la comunidad educativa.

Cabe señalar que, además de los consejos escolares, municipales y estatales, derivado del Acuerdo Nacional y de conformidad con la Ley General de Educación, se promoverá el establecimiento de un consejo nacional de participación social en la educación, con funciones de consulta, colaboración, apoyo, gestoría e información, en el que se encuentren representados los grupos sociales y sectores vinculados a la educación, para propiciar la articulación nacional de actividades en esta materia.

También debe aprovecharse la participación social en la atención de las condiciones materiales de las escuelas, que siempre podrán mejorarse sin menoscabo de la seguridad y la responsabilidad de la autoridad educativa para financiar la educación pública. El Acuerdo Nacional considera este aspecto como algo esencial, ya que resulta evidente que las condiciones de trabajo o de estudio influyen en la calidad de la educación, en la deserción y en la reprobación.

## PROHIBICIONES A LOS CONSEJOS DE PARTICIPACION SOCIAL

Los consejos de participación social de cada escuela, municipio, entidad federativa y nacional se abstendrán, por disposición del artículo 73, de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y no deberá participar en cuestiones políticas o religiosas.

De hecho, la Ley General de Educación de 1993 contiene todo un capítulo, el VII dedicado a la participación de la sociedad en la educación, un bello capítulo de 9 artículos que se acatan pero no se cumplen. Ahí se prescribe que se establezcan consejos de participación social en cada escuela de los niveles básicos, en cada municipio y cada entidad federativa, y también un consejo nacional que sería “instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información” con facultad de “opinar en asuntos pedagógicos y planes y programas de estudio”, así como de proponer “políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación” (artículo 72). Con la creación de estos consejos, se afirmaba en la exposición de motivos de la ley, se aseguraría una efectiva representación social y una estrecha vinculación de las escuelas con sus comunidades y funcionaría “una red social de interés y participación propositiva en torno a la educación de los hijos”. El Texto del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), iba más allá: hablaba de establecer una “contraloría social” de la educación.

A ocho años de distancia, sin embargo, no se han establecido esos consejos de participación social en la mayoría de las escuelas ni de los municipios; y donde se han formalmente establecido, su funcionamiento deja mucho que desear. Tal parece que lo realmente importante siempre se deja para después. El programa de desarrollo educativo de este gobierno, elogiaba las funciones de estos consejos y prometía: “Durante los próximos años la política educativa procurará el crecimiento de la participación social en las escuelas...; la SEP procurará la conformación de un nuevo marco normativo flexible para dar cabida a la gran diversidad de formas de organización establecidas”; de manera gradual se comprometía a “impulsar las prácticas que nos lleven a la construcción de una nueva cultura de participación, respeto y corresponsabilidad en torno de la vida escolar” (página 42).

Si estos consejos (incluyendo el nacional), funcionaran, contaríamos con el necesario mecanismo de comunicación y participación en materia educativa desde los niveles inmediatos de la escuela y el municipio, hasta el nivel supremo del conjunto del país. Ese mecanismo es insustituible y habrá que seguir insistiendo en que lleguen a funcionar como lo establece la ley, no obstante las resistencias sindicales, y políticas o las dificultades explicables por la gran diversidad de situaciones que exigen fórmulas diferenciadas. Pero en tanto se construye esa red nacional de consejos, conviene proponer que se establezca un mecanismo más sencillo y limitado, destinado a monitorear los aspectos más relevantes del desarrollo educativo del país y de las políticas aplicadas por el gobierno. Sin pretensión de ser la contraloría ciudadana de la educación, sino sólo una voz entre otras, un grupo de investigadores de la educación y de otras personas calificadas podrían dar a conocer periódicamente señalamientos, preguntas o evaluaciones sobre algunos aspectos de la educación e invitarían a las autoridades a responder. Surgiría así – en lo que a educación se refiere – un informe ciudadano alternativo e inverso al presidencial, construido desde abajo y más apegado a los intereses de la gente.

# CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

Con antecedentes centralistas y con obstáculos políticos, la descentralización de la educación básica se inicia a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Con la reforma a la Constitución y la promulgación de la Ley General de Educación se da forma a la nueva estructura legal del sistema educativo mexicano; y se plantean las expectativas de que con la descentralización educativa se reforzará el federalismo. Es de señalarse que no existieron peticiones sindicales o políticas para la descentralización del sistema educativo, tampoco manifestaciones sociales y deseos por parte de los gobiernos de los Estados de operar la Educación Pública. Por lo que se piensa que el gobierno tenía otro interés que se relaciona con la administración del conflicto y la alteración del pacto corporativo entre el SNTE y el gobierno federal.

La descentralización o federalización de la educación básica; distingue la política educativa del Presidente Carlos Salinas de Gortari; ya que al suscribirse el ANMEB, el 18 de Mayo de 1992, el gobierno federal transfirió a los estados los activos escolares, la responsabilidad de operar el sistema, las relaciones laborales con los maestros y recursos financieros.

Con la firma del ANMEB se sustenta la descentralización educativa, que se había anunciado desde 1982, antes de esto, el proceso descentralizador se inicia por decreto presidencial en 1973; continuando en 1978, con la desconcentración administrativa de la SEP, y la creación de 31 delegaciones en los estados; para esto los estados no se prepararon para recibir la parte del sistema educativo que el gobierno federal les proporcionó; lo cual, hasta la fecha y a casi ocho años de la transferencia de responsabilidades y recursos, no se han consolidado sistemas estatales de educación, existen diferentes formas de entender y practicar el federalismo y los métodos de solución del conflicto varían de acuerdo a la naturaleza y a los actores en litigio.

La federalización de la educación mexicana, como sistema educativo descentralizado es un modelo intermedio en donde el gobierno central conserva para sí la normatividad general del sistema,

entre otros, la elaboración del currículum nacional y la aprobación de las currículas nacionales, la evaluación, así como la asignación de recursos compensatorios o extraordinarios a los estados con mayor rezago, o para programas nacionales. También el Estado procura una política ambivalente, por una parte busca la legitimación en tiempos de transformaciones económicas y de reforma del Estado; y, por otra, no quiere perder el control sobre la educación.

Observamos que la Constitución y la Ley General de Educación persiguen integrar un paradigma intermedio entre la descentralización plena y el centralismo existente hasta 1992.

En la esfera de la administración pública, la descentralización puede ser territorial o regional; a través de la repartición de competencias con base en criterios especiales; por servicio, es la delegación del Estado a entidades autónomas para que presten servicios o presten funciones; y por colaboración; en donde el Estado otorga concesiones a terceros para que realicen actividades que correspondan al poder público o presten servicios públicos; en lo particular a la federalización de la educación básica corresponde a el territorio, porque la autoridad educativa local se asienta en los estados; y de servicio, porque lo prestan los gobiernos estatales.

En México se estableció otra variable la descentralización como transferencia de responsabilidades y derechos del gobierno central a los Estados.

Por todo lo señalado, enumeramos algunas consideraciones para comprobar las hipótesis planteadas en esta investigación documental:

**PRIMERO.-** En relación al estado de avance del proceso de descentralización de la educación básica de 1992 a la fecha. No existen trabajos académicos, y técnicos que avalúen el desempeño y los alcances de la federación educativa en los estados; lo que existe son apreciaciones en relación a una integración de los sistemas locales (antiguos federales y estatales), en cada entidad, la reintegración del sistema nacional mediante una distribución de competencias y comunicación entre los diferentes niveles de gobierno.

A consecuencia de que el Ejecutivo Federal traspasa y el respectivo gobierno estatal recibe; se inicia el acto administrativo de la descentralización educativa:

El gobierno federal desincorporó y luego transfirió a los estados, vía convenios específicos, más de 100 mil edificios escolares; más de 22 millones de bienes muebles, entre vehículos, computadoras, mobiliario escolar, equipos de oficina y otros materiales. A partir del ciclo escolar 1992 – 1993, los Estados prestaron servicio a cerca de dos y medio millones de niños en preescolar, más de nueve millones en la primaria y a más de 75 mil estudiantes de normal, además de cumplir la obligación en la prestación de los servicios que ya tenía. También se transfieren 513 mil plazas de maestros y , más de 115 puestos administrativos, con todo y sus prestaciones, antigüedad y derechos sindicales.

Para tal efecto, celebran convenios para concretar sus respectivas responsabilidades en la conducción y operación del sistema de educación básica. Señalamos lo siguiente; en relación del análisis de los mismos:

- ❑ La descentralización se desarrolló en el ámbito de la Secretaría de Educación Pública, organismo del Poder Educativo.
- ❑ En cada entidad se creó una unidad administrativa para recibir los servicios mencionados.
- ❑ Las actividades educativas se realizan en cada Estado, de acuerdo con una nueva regulación del proceso educativo. Esta regulación emana del poder legislativo local, exceptuando los aspectos relativos a planes y programas; calendario escolar; sistema de evaluación; carrera magisterial; participación social de escuela, municipios y entidades; sistema nacional de formación y desarrollo del magisterio y la certificación, revalidación y equivalencias de estudios.
- ❑ La Secretaría de Educación Pública transfiere a cada estado los salarios correspondientes a las escuelas y maestros que estaban a su servicio.
- ❑ El ISSSTE sigue otorgando las prestaciones de seguridad social.
- ❑ Se obliga a la entidades a crear un nuevo marco jurídico para operar los servicios que ahora son estatales.
- ❑ Se obliga a las entidades a operar los servicios con base en lineamientos, normatividad y regulación nacionales en cuanto a planes y programas de estudio.
- ❑ La Secretaría de Educación Pública, admite la responsabilidad solidaria en materia laboral.

- Se obliga a las entidades a respetar la organización sindical que tenían los planteles y trabajadores transferidos.

Como hemos visto en el desarrollo del presente capítulo la Secretaría de Educación Pública, mantiene el carácter de organismo administrativo normativo; por todo lo que se observa, la descentralización está estancada, pues los resultados hasta ahora no son claros, falta planeación y sólo se tienen más empleados burocratas, debido a las políticas educativas del Estado.

SEGUNDA.- En cuanto al estado que guarda actualmente el proceso de descentralización de la educación básica. Existe incoherencia entre lo que señala el ANMEB y la forma en que se organiza las innovaciones curriculares a nivel estatal; se carece de un organismo rector preparado en los aspectos técnico – pedagógicos. No existe una relación coherente entre el nivel de preescolar, el de primaria y el de secundaria. Los alumnos que entran a la secundaria no cuentan con los conocimientos necesarios para cursarla. El Programa Emergente de Actualización al maestro de Educación Básica (PEAM), se realiza de manera improvisada, los coordinadores no tienen la experiencia debida, carecen de apoyos didácticos para llevarlos a cabo. En la distribución de la función social educativa, en la que concurren los tres niveles de gobierno, los órganos descentralizados y los particulares con autorización del poder público, en esta concurrencia el gobierno federal centraliza las funciones y descentraliza la operación; las atribuciones exclusivas de la autoridad federal (SEP), le confieren la centralidad en el proceso: determinar en toda la República los planes y programas de estudio para la educación básica, en el artículo 48 se hace una concesión, ya que las autoridades locales exponen para su consideración y en su caso autorización de la Secretaría, los contenidos regionales. Además la SEP tiene la facultad de revisar y evaluar esos planes y programas regionales. Asimismo, a la SEP le corresponde establecer el calendario escolar en la República, elaborar y actualizar los libros de texto gratuitos, fijar los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación básica, regular el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los maestros de educación básica, establecer los requisitos pedagógicos de los

planes y programas de los particulares en educación inicial y preescolar, normar el sistema nacional de créditos, de revalidación y equivalencias, llevar el registro nacional de instituciones, definir la normatividad de los consejos de participación social, realizar la planeación y evaluación globales del sistema y fijar las directrices para la evaluación de las actividades estatales; asimismo la SEP regula las relaciones internacionales, el intercambio académico, cultural y deportivo.

Las autoridades locales tienen las siguientes atribuciones exclusivas: prestar los servicios de educación básica, incluyendo la inicial, preescolar, indígena y normal, proponer a la SEP los contenidos regionales para que sean incluidos en los planes de estudio, ajustar el calendario escolar, actualizar a los profesores de educación básica, también pueden revalidar y conceder equivalencias de educación básica, así como dar, negar o revocar autorización a los particulares.

Existen otras atribuciones concurrentes con el gobierno federal: promover y prestar servicios educativos de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales, con excepción de aquellas que son exclusivas de la federación o de los estados. Igualmente los estados o la federación otorgan, niegan o retiran el reconocimiento de validez oficial a estudios de educación básica que imparten los particulares, prestan servicios bibliotecarios, promover la investigación científica, humanista y tecnológica y la innovación educativa, formular actividades artísticas y deportivas, asimismo, la concurrencia en la evaluación de la educación, sólo la norma la autoridad central, la concurrencia en el financiamiento de la educación pública, los recursos del gobierno federal a los estados son exclusivos para ese fin, y podrá verificar el gobierno federal en cualquier tiempo el uso correcto de los mismos.

TERCERA.- Señalamos algunos de los principales factores que obstaculizan el proceso de la descentralización de la educación básica de 1992 a la fecha: Durante los tres años de la administración del Secretario Manuel Barlett (1988 – 1992), se trabajó sobre el modelo de desarrollo de la política educativa, elaborándose un modelo de estrategia y “perfiles de desempeño” que permitieron iniciar la denominada “prueba operativa” del “modelo pedagógico” que se abandonó en el relevo de los Secretarios de enero de

1992, pero en realidad el proceso de descentralización que el Programa de Modernización anunciaba avanzó poco; debido, entre otros factores, a la falta de apoyo del Presidente al titular del sector educativo, frente a las presiones de los grupos magisteriales que estuvieron constantemente amenazando con tomar las oficinas de la Secretaría de Educación Pública.

Poco pues se pudo lograr en la primera mitad del sexenio 1988 – 1994, hasta que en la breve gestión del secretario Ernesto Zedillo se logró desempantanar el proceso con la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica, firmado el 18 de Mayo de 1992.

La firma para el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica constituyó el primer paso en firme para lograr retomar el proceso de descentralización, confirmándose estas medidas con la promulgación de la Ley General de Educación (Julio de 1993).

Estas medidas implicaron la transferencia de las instituciones de educación básica a los estados con toda su infraestructura y el compromiso de apoyo financiero por parte del Gobierno federal; pero, como contrapartida se estableció la necesidad de establecer los consejos de capacitación de participación social en la educación, a nivel escolar, municipal, estatal y nacional, con representantes de los padres de familia, de las autoridades locales, de las empresas y de los sectores interesados en el desarrollo de la educación.

Para estar en condiciones de enfrentar a los líderes de grupos de maestros estatales, se fundaron, durante el periodo lectivo 1992 – 1993, los institutos estatales de educación básica que, con el carácter de organismos descentralizados del gobierno estatal, bajo denominaciones diversas, aglutinaron a las instituciones educativas que anteriormente pertenecían al sector federal de la SEP.

Estos institutos tiene la ventaja de tener personalidad jurídica plena y patrimonio propio, lo que probablemente en el futuro les permita tener ventajas sobre las entidades educativas que solamente son dependencias burocráticas.

La segunda brevísima gestión del Lic. Fernando Solana permitió desentramar el proceso de descentralización, que posteriormente continuó el Lic. José Angel Pescador; pero desafortunadamente, el

levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en Chiapas (1º de enero de 1994), y el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio (abril 23 de 1994), con los intentos de reelección del Presidente Salinas de Gortari, metieron tal nivel de ruido en el sistema que el proceso volvió a paralizarse.

Entre otros factores para apoyar a la descentralización educativa se promulga el ANMEB, la LGE, y se modifican los artículos 3º. Y 31 constitucionales, con esto se dan cambios en la legislación educativa, pero es necesario evitar ambigüedades respecto a las facultades reales de los tres niveles de gobierno.

Se debe establecer claramente la función de los sindicatos de maestros en los estados, así como la de las autoridades educativas estatales y municipales.

CUARTA.- Sugerimos los elementos de apoyo que pueden contribuir a hacer más efectivo el proceso de descentralización de la educación básica:

Una profunda reforma estructural del sistema que se orienta a democratizar de manera real los procesos y las relaciones escolares otorgando mayor autonomía a las escuelas y a los maestros.

Establecimiento de un vínculo efectivo de cooperación y apoyo entre los centros escolares y las comunidades que permitan el desarrollo y crecimiento cultural del entorno social. Hasta hoy, los consejos escolares de participación social siguen letra muerta en la Ley General de Educación, aprobado en 1993.

La carencia de una norma que regule y oriente nacionalmente la conclusión del proceso desconcentrador y de descentralización del sistema escolar, que es exclusivamente de tipo administrativo, iniciado en 1992, al transferir los centros educativos, la administración escolar, la matrícula y las plantillas de trabajadores de la educación a las entidades federativas. El problema central es que no se ha arribado a construir verdaderamente el federalismo en la educación, lo hecho hasta ahora no es más que una parte del proceso y no la fundamental y más importante.

A raíz de la firma del ANMEB, cada entidad se dio a la tarea de organizar su propia estructura estatal de educación. En algunas entidades se crearon secretarías de educación, y en otras los institutos de

Educación Básica, indistintamente. De manera interna cada gobierno instituyó una estructura educativa que ya bien se correspondía con la estructura nacional que se diluía a partir del proceso de descentralización, o ya bien se estructuraba a partir de lo que cada gobierno en turno veía o tenía como prioritario; pero no hubo y no hay hasta hoy, una norma o directriz de carácter nacional que ponga orden en esta parte del sistema educativo nacional.

QUINTA.- Sobre las ventajas desventajas de la descentralización educativa señalamos las siguientes:

**Ventajas y aciertos por capitalizar, de la descentralización.**

- ❑ En la descentralización la autoridad está más cerca de los problemas.
- ❑ La supervisión y evaluación de las escuelas son más efectivas.
- ❑ Se estimula la participación de la sociedad civil.
- ❑ Estimula la competencia educativa entre municipios.
- ❑ Posibilita tener salarios diferenciales por la carrera magisterial.
- ❑ Facilita un nuevo marco legislativo diferente, entidad por entidad.
- ❑ Implica el inicio de una Reforma del Estado.

**Desventajas y riesgos en la descentralización.**

- ❑ Riesgo de la dispersión de planes y programas de estudio.
- ❑ Será difícil lograr la identidad nacional.
- ❑ Habrá entidades federales que debido a su experiencia educativa asimilará en poco tiempo la descentralización y otras que debido a su inexperiencia tardaran más tiempo, lo que redundará en calidades distintas en cuanto a los resultados educativos.
- ❑ Será difícil fusionar los sistemas sindicales.
- ❑ Los perfiles exigidos en el reclutamiento del magisterio serán distintos. Lo cual ampliará en la práctica, las expresiones del llamado curriculum oculto.
- ❑ Los sistemas de seguridad social seguirán siendo distintos.

- De repente en la hoja del calendario político de cada estado se anotan los conflictos magisteriales.

SEXTA.- Exponemos algunas consideraciones que se deben atender para que sea viable la descentralización de la educación básica en México.

Uno de los resultados no deseados de la descentralización, contrario a lo esperado, es que en algunos lugares se han venido generando procedimientos administrativos y burocráticos más engorrosos o menos efectivos. Aunque las situaciones entre los estados son diferenciadas, es sabido que en algunos de ellos el control es más autoritario y los procesos burocráticos son a veces más rígidos que los que se hacen por vía federal. Esto como producto de diversas circunstancias: las rivalidades entre grupos locales, la falta de preparación y eficiencia del personal administrativo, la falta de medios y materiales que posibiliten una mayor eficiencia, etcétera. Y es que es necesario considerar que la descentralización no es una medida estrictamente administrativa, sino que afecta los centros de decisión y necesariamente trastoca los grupos y mecanismos de poder. Es decir, la descentralización afecta la esfera política. Las resistencias que esto genera y los conflictos, negociaciones y renegociaciones a los que da origen, son los que, en muchos casos, revierten los objetivos de la descentralización y hacen más lento y complejos los procesos administrativos.

Para acabar con los procedimientos administrativos y burocráticos no eficientes, se propone:

- Impulsar el Proceso de descentralización de tal manera que sea posible una gestión real y efectiva de la educación en los niveles estatales y municipal.
- Capacitar a los estados para que se ocupen directamente de la administración de los recursos financieros y de las plazas.
- Renovar y activar los consejos estatales y municipales de educación para que se constituyan en agencias responsables de la elaboración de políticas y programas, y de la evaluación continua del desarrollo educativo en sus localidades.

- Ampliar en dichos consejos la participación de representantes de la sociedad civil: padres de familia, organizaciones sociales (sindicatos, ejidos, etcétera), y representantes del sector empresarial.
- Conceder a los padres de familia mayores facultades para el control, evaluación y gestión de las escuelas.
- Adecuar las relaciones entre el sector educativo y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), de tal manera que los problemas laborales puedan ser resueltos satisfactoriamente a nivel local.
- Establecer sistemas de planeación que aseguren la participación de los diversos actores del proceso educativo.
- Crear mecanismos expeditos de consulta a la sociedad, sobre decisiones educativas que tengan un carácter crítico y polémico.
- Fundar los órganos necesarios para la coordinación de proyectos educativos de carácter regional o interestatal.
- Responsabilizar al gobierno del Distrito Federal de los servicios educativos que se ofrecen.
- Crear un sistema permanente que procure el acopio, la integración y actualización de la información básica sobre los aspectos relevantes del sistema educativo.

SEPTIMA.- Mencionamos algunas estrategias adecuadas para instrumentar el proceso de la descentralización de la educación básica en nuestro país. Hace falta que tanto entre los Estados y el gobierno federal, como entre los estados entre sí; intercambien ideas y experiencias sobre los procesos de descentralización y de la participación social en la educación.

Es importante que las autoridades centrales de la SEP atiendan la formulación de proyectos por parte de los estados de la República en relación a la Selección y formación inicial de los profesores de educación básica y para el Sistema de formación, actualización y superación del Magisterio.

Se deben modernizar las oficinas de las secretarías de educación en los estados, para que los trámites sean ágiles en los procesos más complicados.

En las entidades del país, la alternancia de los partidos políticos no debe entorpecer la necesaria continuidad de los programas educativos.

El proceso de descentralización como estrategia, debe buscar respuesta cercanas y apropiadas a las diferentes manifestaciones que se presentan en cada lugar, los problemas y necesidades educativas.

Con la descentralización se debe de incrementar la eficacia de los servicios, así como elevar la calidad, relevancia y significado sociocultural de la educación mexicana del futuro, garantizando la igualdad y la equidad en la distribución de oportunidades. Asimismo, transformar la estructura y organización de las instituciones que integran el sistema educativo nacional.

Los proyectos a largo plazo deben de ser viables con una coordinación educativa real.

# BIBLIOGRAFIA

## FUENTES DE INVESTIGACION

### BIBLIOGRAFICAS

- ABARCA MORENO, Jorge Luis y VIEYRA SALGADO, Juan José. Sinopsis de Derecho Constitucional. Mimeografiado. ENEP Aragón-UNAM. México, 1997.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, Primer Curso. 12ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995.
- AGUILAR, Luis F. Hacia un Nuevo Federalismo. H. Cámara de Diputados- INAP. México, 1996.
- AGUIRRE SALDIVAR, Enrique. Los Retos del Derecho Público en Materia de Federalismo. UNAM. México, 1997.
- AI CAMP, Roderic. La Política en México. 2ª. Edición. Siglo XXI Editores. México, 1997.
- ALVAREZ, Isaías. Planificación y Desarrollo de Proyectos Sociales y Educativos. 2ª. Edición. H. Cámara de Diputados. LI Legislatura. México, 1980.
- \_\_\_\_\_ . Antecedentes de la Descentralización Educativa en: La Catástrofe Silenciosa. Gilberto Guevara Niebla. (Compilador). FCE. México, 1992.
- ARNAUT, Alberto. El Debate Sobre la Centralización y Descentralización Educativa: Síntesis Documental, 1889-1969. SEP. México, 1990.
- BASAÑEZ, Miguel. El Pulso de los Sexenios, 20 años de crisis en México. 3ª. Edición. Siglo XXI Editores. México, 1996.
- BOBBIO, Roberto. Et-al. Diccionario de Política. 3ª. Edición . Editorial siglo XXI. México, 1995.
- BRAY, Mark. Educación y Descentralización de los Ultimos Estados Desarrollados. Vol. XXI. Núm. 21. Nueva Guinea, 1985.
- BRYCE, James. Constituciones Flexibles y Rígidas. Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1952.

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 3ª. Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1979.
- CARDENAS GARCIA, Jaime F. Una Constitución para la democracia, propuesta para un nuevo orden constitucional. Instituto de investigaciones Jurídicas. UNAM . México, 2000.
- CAMELO MARTINEZ, Julio y otros. La Educación y el Municipio. Coedición. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Secretaría de Educación Pública, México, 1988.
- CARMAGNANI, Marcelo, Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil y Argentina. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
- CARPIZO MC GREGOR, Jorge. El Sistema Federal Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1993.
- \_\_\_\_\_ . Estudios Constitucionales. 8ª. Edición. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1990.
- CARRANZA, José Antonio. Visión Global del Sistema Educativo en Modernización Educativa y Desafíos Tecnológicos. José A. Pescador Osuna (coordinador). Editorial Diana. México, 1989.
- \_\_\_\_\_ . Relación entre la Reforma Administrativa y los Principios de la Reforma Educativa. SEP. México, 1976.
- CATHRIEN, Víctor. Filosofía del Derecho. El Derecho Natural y el Derecho Positivo. Traducción de José Alberto Jardón. Et-al. Editorial Reus. Madrid, 1916.
- CISNEROS FARIAS, Germán. Derecho Educativo Mexicano. Tesis doctoral. Facultad de Derecho. División de Estudios de Posgrado. UNAM. México, 1997.
- COLEGIO DE MEXICO. Historia General de México I. Primera Reimpresión. México, 1986.
- COSIO VILLEGAS, Daniel. El Sistema Político Mexicano. 6ª. Edición. Editorial Planeta. México, 1996.
- DE LA CUEVA, Mario. Derecho Constitucional. Apuntes. UNAM. 1965.
- DICCIONARIO JURIDICO ESPASA. Editorial Espasa. Madrid, 1993.

- FAYA VIESCA, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México, 1998.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo. Editorial Mc Graw Hill. México, 1997.
- \_\_\_\_\_ . El Estado Empresarial. Editorial UNAM. México, 1982.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 28ª. Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1989.
- FUENTES MOLINA, Olac. Los Retos Educativos del Sexenio. Educación: Territorio Devastado en lo Cotidiano. UAM-A. México, 1990.
- \_\_\_\_\_ . Educación y Política Educativa en México. Nueva Imagen. México, 1983.
- GAMIZ PARRAL, Máximo N. Lo que todo mexicano debe saber sobre derecho. Editorial Noriega. México, 1995.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México. 18ª. Edición. Editorial Era. México, 1991.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel. El Federalismo. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1995.
- GONZALEZ URIBE, Hector. Teoría Política. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1972.
- GORLIZ, Axel. Diccionario de Ciencia Política. Editorial Alianza. España, 1980.
- GUEVARA NIEBLA, Gilberto. Et-al. Un Diagnóstico Global, en: la Catástrofe Silenciosa. FCE. México, 1992.
- HARO, G. El Derecho de la Función Pública. E.C.A.S.A. México, 1993.
- HAURIUO, Maurice. Principios de Derecho Público Constitucional. Editorial Reus. Madrid, 1927.
- HERRERA Y LASSO, Manuel. Estudios Constitucionales. Editorial Polis. México, 1994.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México, 1993.

- JELLINEK, George. Teoría General del Estado. 2ª. Edición. Compañía Editorial Continental. México, 1958.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Editorial Nacional. México, 1993.
- LANZ CARDENAZ, J. Trinidad. El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal. Editorial Universidad Nacional Autónoma del Sudeste. México. 1982.
- LARA PARDO. Esbozo Político. Editorial Botas. México, 1958.
- LARROYO, Francisco. Historia Comparada de la Educación en México. Editorial Porrúa S.A. México, 1980.
- LATAPI SARRE, Pablo. Tiempo Educativo Mexicano I. Universidad Autónoma de Aguascalientes-UNAM, 1996.
- \_\_\_\_\_ . Tiempo Educativo Mexicano II. Universidad Autónoma de Aguascalientes-UNAM, 1999.
- LEE BENSON, Nettie. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. 2ª. Edición. Cámara de Diputados. LII Legislatura. México, 1980.
- LOMBARDO TOLEDANO, Vicente. Carta de la Juventud sobre la Revolución Mexicana su Origen, Desarrollo y Perspectiva. Editorial del Magisterio. México, 1960.
- \_\_\_\_\_ . Las Tesis Fundamentales de las Constituciones en México. Editorial Combatiente. México, 1968.
- MARQUET GUERRERO, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM . México, 1975.
- MARTINEZ BAEZ, Antonio. Compilación Dinámica de Derecho Mexicano. Editado por la Procuraduría General de la República. México, 1972.
- MARTINEZ DE LA SERNA. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México, 1983.

- MARTINEZ RAZO, V. Felipe. La Descentralización Educativa en: Valores y Metas de la Educación en México. Editorial la Jornada. Serie Papales de Educación. México, 1990.
- MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban. La Educación Pública Frente a las Nuevas Realidades. FCE. México, 1993.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México, 1990.
- MOUSKHELI. Teoría Jurídica del Estado Federal. México, 1981.
- N.G. Alexandrov. Teoría del Estado y del Derecho. Traducción de A. Fierro. Editorial Grijalbo. México, 1962.
- OLMEDA, Mauro. El Desarrollo de la Sociedad Mexicana. Tomo I. La Fase Prehispánica. México, 1966.
- ORNELAS, Carlos. El Sistema Educativo Mexicano, La Transición de Fin de Siglo. Editorial CIDE-Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
- ORTEGA LOMELI, Roberto. El Nuevo Federalismo. La Descentralización. Editorial Porrúa S.A. México, 1998.
- PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. 21ª. Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1987.
- PRAWDA, Juan. Logros, Inequidades y Retos del Futuro del Sistema Educativo Mexicano. Editorial Grijalbo. México, 1992.
- \_\_\_\_\_ . Teoría y Práxis de la Planeación Educativa en México. Editorial Grijalbo. México, 1985.
- PONCE DE LEON AMENTA, Luis. Metodología del Derecho. 3ª Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1998.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derecho Municipal. Editorial Porrúa S.A. México, 1995.
- REYES HEROLES, Jesús. El Liberalismo Mexicano III, la Integración de las Ideas. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

- ROMERO VARGAS, Iturbide. La Cámara de Senadores de la República. Tomo I. 1967.
- SAYEG HELU, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México. Editorial Cultura y Ciencia Política. México, 1972.
- SECRETARIA DE GOBERNACION. El Municipio Mexicano. Editado por el Centro de Estudios Municipales. México, 1985.
- SERRA ROJAS, Andrés. Dinámica del Derecho Mexicano. Editorial PGR. México, 1972.
- \_\_\_\_\_ . Ciencia Política. 9ª. Edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1988.
- \_\_\_\_\_ . Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México, 1988.
- SOLANA, Fernando. Et-al. Historia de la Educación Pública en México. FCE. México, 1982.
- SIQUEIROS, José Luis. Los Conflictos de las Leyes en el Sistema Constitucional Mexicano. Publicado por la Escuela de Derecho de la Universidad de Chihuahua, 1975.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México, 1994.
- VILLA, L. Et-al. Modernización y Libros de Texto Gratuitos. Educación, Ciencia y Tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina. UNAM. México, 1993.
- WEILER, Hans. Control V.S. La Legitimación: una política de Ambivalencia. San Francisco, Cal. 1993.
- WEINGAST, Barry. El Papel Económico de las Instituciones Políticas. Universidad de Stanford, 1992.

## **LEGISLACION**

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3ª. Edición. Secretaría de Gobernación. México, 1997.
- ❖ Artículo Tercero Constitucional y la Ley General de Educación. SEP. México, 1993.

## HEMEROGRAFIA

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Documento suscrito por el Gobierno Federal, los Gobiernos de las Entidades Federativas y el SNTE. SEP. México, 1992.
- ALVAREZ, Isaías. Desafíos de la Descentralización como Estrategias de Modernización Educativa. CICA. Número 34. ESCA- IPN. México, 1997.
- \_\_\_\_\_ . Et-al. Currículo y Descentralización en la Educación Básica Mexicana. Seminario Internacional Sobre Currículo y Descentralización. Santiago de Chile, 1993.
- \_\_\_\_\_ . Vicisitudes y Perspectivas de la Descentralización como Estrategia de Modernización de las Instituciones Educativas. XX Congreso Latinoamericano de Sociología. México, 1995.
- Avances y Perpectivas Hacia una Nuevo Federalismo. SEP. México, 1993.
- Bases para el Programa 2001-2006 del Sector Educativo. Periódico La Jornada. México, 27 de Noviembre del 2000.
- Convocatoria del Presidente Salinas a la Modernización Educativa en Programas para la Modernización Educativa. (1989-1994).
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo I. Edición de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Dirección de Fomento a la Investigación Educativa. Antecedentes y Experiencias de la Descentralización Educativa. Dirección General de Planeación (Xerografía). México, 1983.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. El Juez ante la Norma Constitucional. En Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XV. Número 57. Enero- marzo de 1995.
- FUENTES G. Benjamin. La Descentralización Educativa. SEP-ENSM. Serie: Conferencias. México, 1986.
- GONZALEZ, María del Refugio. El Espíritu Federal de la Nación Mexicana Propuesta sobre el Nuevo Federalismo. Suplemento del periódico "El Nacional". 7 de mayo de 1995.

- GONZALEZ PEDRERO, Enrique. ¿Educación o Adecuación?. Periódico "El Universal". México, 31 de mayo de 1998. Pág. 1, 2ª Col. Pág. 18, 3ª y 4ª Col.
- HEVIA RIVAS, Ricardo. Política de Descentralización de la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte. UNESCO. Santiago, 1991.
- Iniciativa de la Ley General de Educación. SEP. Unidad de Información y Relaciones Públicas. Comunicado de Prensa 188. México, julio de 1996.
- Investigación Administrativa. Revista del Control de Investigación en Ciencias Administrativas. Número 79. ESCA-IPN. México, julio- septiembre de 1996.
- \_\_\_\_\_ . Revista del Centro de Investigación en Ciencias Administrativas. Número 80. ESCA-IPN. México, octubre- diciembre 1996.
- La Enciclopedia de México. Tomo III. México, 1958.
- LAJOUS, Adrián. Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del Sexenio 1982-1988. Primer año. Talleres Gráficos de la Presidencia de la República. México, 1984.
- LATAPI, Pablo. El Federalismo en la Educación. Conferencia en el: Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo. Guadalajara, Jal. 29-31 marzo de 1995.
- MAYA, O. La Federalización de la Educación Básica en el Distrito Federal. III Congreso Nacional de Investigación Educativa. México, 1995.
- MONSIVAIS, Carlos. Et-al. De las Aulas a las Calles. Información Obrera. México, 1990.
- NORIEGA, B.M. Crisis y Descentralización Educativa en México 1982 – 1988. Informe de Investigación. Número 2. UPN. México, 1992.
- \_\_\_\_\_ . La Descentralización Educativa. Los Casos de Francia y México. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Volumen XXIII. Primer trimestre. México, 1993.

- PESCADOR OSUNA, José Angel. Federalización: Nueva Gestión Escolar y Participación Comunitaria. Palabras del Secretario de Educación Pública en la Inauguración de la Segunda Reunión Nacional de Delegados del CONAFE. México, 23 de mayo de 1994.
- \_\_\_\_\_ . La Descentralización Educativa en México en proyecto principal de Educación en América latina y el Caribe. Boletín 33. Santiago de Chile, 1994.
- \_\_\_\_\_ . Aportaciones para la Modernización Educativa. UPN. México, 1994.
- \_\_\_\_\_ . ANMEB: Una Visión Integral en lo Cotidiano. Modernización Educativa. UAM-A. Noviembre – diciembre, 1992.
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1983.
- \_\_\_\_\_ . Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1989.
- \_\_\_\_\_ . Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1995.
- Programa de Desarrollo Educativo 1995 – 2000. SEP. México, 1997.
- Programa del Sector Educativo 1998. Periódico Ovaciones. México, 19 de enero de 1998.
- Programa para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000. Secretaría de Gobernación. México, 1997.
- REYES, Ma. E. Desconcentración y Planificación de la Educación. Experiencias Recientes en Países de América Latina. Primer Congreso Mexicano sobre perspectiva los futuros de México y el Mundo. México, septiembre de 1994.
- SENEN, G. La Descentralización Educativa y el Orden Político: Países Unitarios y Federales en: Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Boletín 33. Santiago de Chile, 1994.
- SNTE. La Federalización de la Educación Básica. 2ª. Documento de Trabajo. México, 1994.

- STREET, Susan. Los Distintos Proyectos para la Transformación del Aparato Burocrático de la SEP. Perfiles Educativos. Número 7. Octubre – diciembre de 1984.
- VIVERO, C. Ranulfo. La Federalización de la Educación. Revista Educativa Número 6. Secretaría de Cultura y Bienestar Social del Estado de México.

# A N E X O S

Anexo 1. Convenio de Descentralización Educativa celebrado con el Estado de Guerrero, un ejemplo

Anexo 2. Bases para el Programa 2001-2006 del Sector Educativo

## Anexo I. CONVENIO DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA CELEBRADO CON EL ESTADO DE GUERRERO, UN EJEMPLO

Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebran el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Libre y Soberano de Guerrero, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidente de la República.- Secretaría de Educación Pública.

CONVENIO QUE DE CONFORMIDAD CON EL ACUERDO NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION BASICA CELEBRAN, POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL Y, POR LA OTRA, EL EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, CON LA COMPARECENCIA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

El Ejecutivo Federal, los gobiernos de los Estados integrantes de la Federación y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación suscriben, en esta misma fecha, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

A fin de coordinar la función educativa del Ejecutivo Federal y del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, para dar cumplimiento a dicho Acuerdo, y con fundamento en los artículos 3º., 26, 115 fracción III y 116 fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º., 4º., 5º., 7º., 10, 20, 21, 22, 24, 25, 29, 32, a 36, 49, 50, 57, 60 y 65 de la Ley General de Educación; 6º., 8º., 11 y 12 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior; 22, 31, 37 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 17, fracción III, 28, 37, 58 fracción VI, 74, fracción II, 79 y 81 de la Ley General de Bienes Nacionales; 41 de la Ley Federal del Trabajo en relación con el 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; 146 y 147 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 74, fracciones XX y XXXVII, 108 y 109 de

la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 1º, 7º. y 26 fracciones I, X y XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; 1º, 2º, 3º, fracción II, y 5º. de la Ley de Educación Pública del Estado, y demás aplicables, las partes otorgan las siguientes

## CLAUSULAS

### CAPITULO PRIMERO

#### DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

PRIMERA.- El Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado Libre y Soberano del Estado de Guerrero conviene ejecutar, dentro de las distribuciones que a cada una de las partes corresponden en términos de la Ley General de Educación y demás disposiciones aplicables, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito en esta misma fecha por el propio Ejecutivo Federal, por los órganos de todos los Estados integrantes de la Federación y por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

SEGUNDA.- El Ejecutivo Federal vigilará en toda la República el cumplimiento del artículo 3º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley General de la Educación y sus disposiciones reglamentarias; asegura el carácter nacional de la educación, programará y promoverá la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional; formulará para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal, así como para la especial prevista en este convenio , autorizará el uso del material educativo para los niveles de educación citados; elaborará y mantendrá actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria; concurrirá a la promoción, organización y sostenimiento de los servicios de educación básica – preescolar, primaria y secundaria – y normal; propiciará el desarrollo educativo armónico entre las entidades federativas, concertará con éstas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades y dará atención prioritaria a aquellas regiones con importantes rezagos educativos; aplicará

procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional y, en general, ejercerá las demás atribuciones que le confieren los ordenamientos aplicables.

Por su parte, el Gobierno Estatal se compromete a mejorar la calidad en la prestación de los servicios educativos, elevar su cobertura y fortalecer el sistema educativo estatal a su cargo, en el ámbito de su competencia y conforme a la normatividad y criterios generales que, en ejercicio de sus atribuciones, expida el Ejecutivo Federal.

Así mismo, el Gobierno Estatal promoverá las medidas necesarias para que sea responsabilidad directa de cada Municipio dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas ubicadas en el territorio de su Jurisdicción, con los recursos que al efecto le transfiere el propio Gobierno Federal.

## CAPITULO SEGUNDO

### DE LA REGULARIZACION DEL SISTEMA ESTATAL

#### Sección primera

##### De los Planteles Educativos

TERCERA.- El Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, asume la dirección de los planteles públicos ubicados en su territorio en los que se prestan, en todas sus modalidades, los servicios de Educación Básica – preescolar, primaria y secundaria -; educación normal y demás relativas para la formación de maestros; así como educación especial – inicial, indígena, física y las “misiones culturales” -.

En consecuencia, al entrar en vigor el presente convenio el Ejecutivo Federal traspa y el Gobierno Estatal recibe los establecimientos – con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles – por medio de los cuales la Secretaría de Educación Pública viene prestando en la entidad, a la fecha de firma del presente convenio, los servicios educativos mencionados en el párrafo anterior.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, continuará encargado de la dirección de las escuelas a que se refiere la fracción XII del apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Ejecutivo Federal también continuará siendo responsable de los adeudos que al entrar en vigor el presente convenio se encuentren vencidos y pendientes de cumplir, referidos a los establecimientos traspasados.

La Secretaría de Educación Pública del Ejecutivo federal conservará las oficinas necesarias dentro de algunos de los inmuebles que se traspasan, para mantener la representación indispensable de la propia Dependencia en la Entidad Federativa.

CUARTA.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológico proveerá lo conducente en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, para el traspaso – en propiedad o en destino – de los inmuebles del Gobierno Federal afectos a los planteles transferidos. Mientras tanto, dispondrá lo necesario para que dichos inmuebles continúen utilizándose en los mismos servicios educativos, ahora a cargo del Gobierno Estatal.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública realizará los trámites que se requieran en los términos de la citada Ley, relativos al traspaso de los bienes muebles, mobiliario y equipo afectos a los planteles traspasados.

## Sección Segunda

### De los Derechos de los Trabajadores que se Incorporan al Sistema Educativo

QUINTA.- Al entrar en vigor la presente cláusula, el Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, sustituye al titular de la Secretaría de Educación Pública del Ejecutivo Federal en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás unidades administrativas que en virtud del presente convenio se incorporan al sistema educativo estatal.

El Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, reconoce y proveerá lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales, incluyendo los de organización colectiva, de los trabajadores antes mencionados.

El Gobierno Estatal garantiza que los citados derechos serán plenamente respetados. Por su parte el Ejecutivo Federal queda obligado con la responsabilidad solidaria que se refiere el artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria en términos del artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional.

SEXTA.- El Gobierno Estatal se obliga a realizar, por conducto de sus dependencias y entidades competentes, las acciones necesarias para que los trabajadores que prestan sus servicios en los planteles y demás unidades administrativas que se incorporan al sistema educativo estatal, mantengan sin interrupción alguna las prestaciones de seguridad social que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, incluyendo los beneficios del fondo de vivienda del propio Instituto.

SEPTIMA.- El Gobierno Estatal se compromete a participar, por conducto de su dependencia o entidad competente, en la Comisión Nacional Mixta de Cambios Interestatales que, con objeto de apoyar la movilidad interestatal del magisterio, organizará la Secretaría de Educación Pública del Ejecutivo Federal y el Comité Ejecutivo Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

### Sección Tercera

#### De la Nueva Participación Social

OCTAVA.- En ejercicio de sus atribuciones, el Gobierno Estatal tomará las medidas necesarias para que en cada escuela pública opere un consejo escolar, en el que participen maestros, directivos de la escuela, padres de familia, un representante que designe el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como otros miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

El consejo escolar tendrá por funciones; conocer las metas educativas y el avance de las actividades escolares; propiciar la colaboración de maestros y padres de familia; proponer estímulos y reconocimientos – de carácter social y no laboral- a los maestros, directivos y empleados, así como a los alumnos; realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; respaldar las labores cotidianas de la escuela; y – en general – cualquier otra acción en beneficio de la propia escuela.

Las funciones del Consejo escolar de ningún modo implicará la intervención de asuntos laborales, técnicos o administrativos propios de los maestros o de las autoridades competentes.

NOVENA.- El Gobierno Estatal también hará lo conducente para que en cada municipio opere un Consejo Municipal de Educación, presidido por el Presidente Municipal y en el que participen maestros distinguidos, directores de escuela, padres de familia, un representante designado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación entre los maestros desempeñando funciones frente a grupo o directivas en las escuelas del Municipio, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación.

Estos consejos gestionarán ante el Ayuntamiento local y ante las autoridades estatales el mejoramiento de los servicios educativos en sus respectivas jurisdicciones, así como la construcción, ampliación o cambio de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el Municipio; llevará a cabo labores de seguimiento en las escuelas públicas del propio municipio; elaborarán sugerencias de contenidos locales para planes y programas de estudio, a ser presentadas a la Secretaría de Educación Pública del Ejecutivo Federal por conducto del Consejo Estatal Técnico de la Educación; propondrán estímulos y reconocimientos – de carácter social y no laboral – a maestros, directivos y empleados, así como a los alumnos; procurarán la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela; y – en general – se encargará de

todas aquellas actividades para apoyar y fortalecer la educación, que no correspondan a otros niveles de gobierno.

La función de los Consejos Municipales de Educación de ningún modo implicarán la intervención en asuntos laborales, técnicos o administrativos propios de los maestros o de las autoridades competentes.

DECIMA.- Las partes impulsarán el funcionamiento en la Entidad del Consejo Estatal Técnico de la Educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo en materia educativa. En este órgano se asegurará la participación de autoridades educativas, maestros, representantes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y de sectores estatales especialmente interesados en la educación. Tendrá como propósito hacer propuestas sobre las disposiciones y demás aspectos que afecten al sistema educativo en la Entidad.

#### Sección Cuarta

##### De la Supervisión

DECIMA PRIMERA.- El Gobierno Estatal se compromete a perfeccionar los procedimientos de control, verificación y seguimiento, que permitirá conocer con objetividad, precisión y regularidad el desarrollo del sistema educativo estatal.

Al efecto, establecerá mecanismos que permitan formar, capacitar y mantener actualizados a los directivos, supervisores e inspectores; les proveerá de recursos materiales necesarios para el desempeño adecuado de sus funciones; revisará los trámites y procedimientos para suprimir los que resulten redundantes; establecerá cargas de trabajo realistas; tomará las medidas necesarias para que los directivos, supervisores e inspectores citados sean seleccionados cuidadosamente; con apego a perfiles adecuados a la importancia de su tarea, y que laboren en condiciones propias a la naturaleza de sus funciones y permitan un desempeño acorde con sus responsabilidades; y seguirá los lineamientos que en materia de supervisión e inspección la autoridad educativa federal señale.

Dentro de las transferencias que el Ejecutivo Federal realice al Gobierno Estatal conforme al capítulo V siguiente, se incluirán recursos para los fines previstos en esta cláusula.

### CAPITULO TERCERO

#### DE LOS CONTENIDOS, MATERIALES EDUCATIVOS Y VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS

DECIMA SEGUNDA.- El Ejecutivo Federal se obliga 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 preescolar, primaria, secundaria y normal, en todas sus modalidades.

Esta reformulación se efectuará en un plazo que permita que los contenidos, libros y demás materiales ya revisados comiencen a utilizarse a partir del ciclo escolar 1993-1994. Con posterioridad, el Ejecutivo Federal realizará evaluaciones sistemáticas y permanentes de los citados contenidos, libros y material educativo.

Dentro de la reformulación integral a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal llevará a cabo un programa emergente para que en el próximo ciclo escolar 1992-1993 entre en vigor los contenidos y materiales educativos, ya revisados, en las asignaturas básicas de lectura y escritura, matemáticas, civismo, historia y ciencias naturales, correspondientes a los niveles educativos antes citados.

El gobierno estatal se compromete a apoyar ampliamente la aplicación de la reformulación integral y del programa emergente previsto en esta cláusulas.

DECIMA TERCERA.- El Gobierno Estatal se encargará de proponer para consideración y, en su caso, autorización de la autoridad educativa federal contenidos regionales que – sin mengua del carácter nacional de los planes y programas de estudio – aseguren que los educandos adquieran un mejor

conocimiento de la historia, la geografía, la diversidad ecológica, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de los municipios y de la Entidad.

DECIMA CUARTA.- El Gobierno Estatal se obliga a realizar una distribución oportuna, completa, amplia y eficiente de los libros de texto gratuitos y materiales educativos complementarios, que el Ejecutivo Federal le proporcione para hacer llegar a los maestros y escuelas de la Entidad.

DECIMA QUINTA.- El Gobierno Estatal hará esfuerzos por evitar interrupciones en cada ciclo escolar y se compromete, dentro de la concentración, a hacer lo necesario para aumentar los días y horas efectivos de clase en las escuelas de la Entidad.

Como primer paso, a partir del próximo ciclo escolar se procurará un incremento equivalente por lo menos al diez por ciento en los días escolares efectivos; lo que puede lograrse cumpliendo con todos los días de clase previstos en el calendario escolar federal.

DECIMA SEXTA.- El Gobierno Estatal prestará todas las facilidades y colaboración a las funciones de evaluación del sistema educativo estatal, que lleve a cabo el Ejecutivo Federal para el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

Para ello, proporcionará oportunamente a la Secretaría de Educación Pública del Ejecutivo Federal toda información que ésta le requiera y tomará las medidas que permita la colaboración efectiva de los demás órdenes de gobierno; aplicará los procedimientos de evaluación de alumnos que la propia Secretaría establezca; facilitará que ésta dependencia recabe directamente en las escuelas la información que requiera y propiciará la participación efectiva de los maestros, padres de familia y de la sociedad en general; y seguirá los demás lineamientos que en materia de evaluación la citada Secretaría señale.

DECIMA SEPTIMA.- Las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial concedidos a la fecha de entrar en vigor el presente convenio por la autoridad educativa federal, se considerarán otorgados por el Gobierno Estatal.

De esta manera, las escuelas y establecimientos particulares que prestan en la Entidad servicios educativos de los mencionados en la cláusula tercera anterior, con autorización o reconocimiento de validez oficial, quedan incorporados en los términos y condiciones vigentes, al sistema educativo estatal.

A partir del ciclo escolar 1992-1993, la autoridad estatal otorgará las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial respectivos, conforme con la normatividad que señale el Ejecutivo Federal.

DECIMA OCTAVA.- El Gobierno Estatal tomará las medidas necesarias para que la certificación de conocimientos, revalidación de estudios y declaración de estudios equivalente, se lleven a cabo de manera que se eliminen y faciliten trámites, se acorten tiempos para su realización y se eviten desplazamientos de alumnos y padres de familia.

La certificación de conocimiento, revalidación de estudios y declaración de estudios equivalentes se llevarán a cabo conforme a la normatividad, criterios generales y equivalencias que señale el Ejecutivo Federal y, en términos de las disposiciones legales aplicables, tendrán validez en toda la República.

#### CAPITULO CUARTO

#### DE LA REVALORACION DEL MAGISTERIO

DECIMA NOVENA.- Para propiciar la revaloración social de la función magisterial, las partes coordinarán esfuerzos en cuatro aspectos principales: en la formación de maestros, en la actualización de docentes, en el establecimiento de la carrera magisterial, así como en el reconocimiento y aprecio social por el trabajo de los maestros.

VIGESIMA.- En términos de la cláusula tercera anterior, el Gobierno Estatal asume la dirección de todos los planteles públicos establecidos en su territorio, dedicados a la formación magisterial. En consecuencia, se compromete a integrar un sistema que articule esfuerzos y experiencias en el ámbito de formación, actualización y superación permanente de maestros, así como en el de la investigación pedagógica.

Las actividades del sistema estatal se ajustarán a las disposiciones que, en ejercicio de sus facultades normativas, el Ejecutivo Federal expida.

Este último se obliga a emitir, en plazo razonable y previa consulta con el Magisterio Nacional y su organización sindical, lineamientos para reformar la educación normal, que comprendan 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.

VIGESIMA PRIMERA.- De acuerdo con las disposiciones del Ejecutivo Federal, el Gobierno Estatal establecerá un sistema para la actualización permanente de maestros, con objeto de que éstos se encuentren mejor capacitados para la realización de sus funciones y que permita su adaptación a las necesidades cambiantes de la educación en el país.

En un esfuerzo inicial por actualizar al magisterio, las partes convienen en establecer un programa emergente – estrechamente relacionado con el de revisión emergente de contenidos mencionados en la cláusula décima segunda anterior – a cuyo efecto el Ejecutivo Federal expedirá los lineamientos generales, producirá los materiales correspondientes y otorgará el apoyo presupuestario y logístico necesario para que dicho programa se realice.

VIGESIMA SEGUNDA.- En términos del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y de conformidad con los lineamientos que señale el Ejecutivo Federal previo convenio con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el Gobierno Estatal establecerá un sistema de carrera

magisterial que permita a los maestros – dentro de su propia función docente y continuando sus actividades frente a grupo – tener acceso a una mejor remuneración económica y mayor reconocimiento social.

VIGESIMA TERCERA.- Las partes se comprometen a establecer premios, distinciones y, en general, a realizar acciones que propicien un mayor reconocimiento y aprecio social por la labor desempeñada por el magisterio.

## CAPITULO QUINTO

### DEL REGIMEN FINANCIERO

VIGESIMA CUARTA.- El Ejecutivo Federal se compromete a transferir recursos para que el Gobierno Estatal se encuentre en condiciones de encargarse de la dirección de los planteles que recibe, cumplir compromisos que adquiere por el presente convenio, así como elevar la calidad y cobertura del servicio de educación a su cargo.

Las transferencias quedan condicionadas a la disponibilidad de recursos conforme al presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para cada ejercicio, y se realizarán de acuerdo con las fechas y calendarios que las partes convengan.

Por su parte, el Gobierno Estatal se compromete a proponer en la iniciativa del Presupuesto de Egresos de cada ejercicio, un gasto que considere – conforme con la situación de las finanzas públicas del Estado – recursos estatales para la educación básica y normal, por montos reales crecientes adicionales a los que reciba del Ejecutivo Federal.

VIGESIMA QUINTA.- Por el periodo comprendido de la entrada en vigor del presente convenio al fin del ejercicio de 1992, se transferirán recursos por la cantidad equivalente al presupuesto pendiente de ejercer, utilizando para la operación y funcionamiento de los planteles traspasados; para los compromisos y

programas mencionados en las cláusulas décima primera, vigésima primera y vigésima segunda; así como para reducir gradualmente diferencias que, en su caso, se presenten en el salario integrado de los trabajadores que se incorporan y el de los que ya forman parte del sistema educativo estatal.

VIGESIMA SEXTA.- El Ejecutivo Federal propondrá en la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio, a partir del correspondiente a 1993, un gasto federal global en educación que considere efectuar transferencias al Gobierno Estatal que aseguren la prestación de los servicios educativos transferidos en las condiciones de operación a la fecha de entrada en vigor del presente convenio; que permitan reducir gradualmente diferencias que, en su caso se presenten en el salario integrado de los trabajadores del sistema educativo estatal; y que, en la medida de lo posible, implique mayores recursos para elevar la calidad del servicio educativo estatal y financiar su crecimiento.

VIGESIMA SEPTIMA.- El Gobierno Estatal destinará todos los recursos que reciba por virtud del presente convenio a cubrir, en primer término, gastos por los servicios que se presten en los planteles traspasados y, una vez cubiertos éstos, a los compromisos y programas a su cargo conforme al propio convenio.

Será responsabilidad exclusiva del Gobierno Estatal cubrir todos gastos de educación, en los tipos y modalidades mencionados en la cláusula tercera, del sistema educativo estatal.

El Gobierno Estatal prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de los recursos transferidos.

En el evento de que los recursos transferidos se utilicen en fines distintos a los pactados, se aplicarán las disposiciones previstas en la legislación vigente, relativas a la responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

VIGESIMA OCTAVA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, otorgará al Gobierno Estatal el apoyo administrativo necesario para que éste último cubra, con la debida oportunidad, los pagos por salarios y demás prestaciones económicas, y realice las retenciones de seguridad social, relativos a los trabajadores adscritos a los planteles y unidades administrativas que por el presente convenio se incorporan al sistema estatal.

El apoyo citado se otorgará por un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente convenio sin perjuicio de que – de requerirlo el Gobierno Estatal, o bien, de solicitarlo el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación por causas justificadas – se prorrogue por el tiempo que las partes de común acuerdo consideren suficiente.

Durante el plazo citado, el Ejecutivo Federal revisará, y, en su caso, reconocerá las plazas de base pendientes de otorgar a que tengan derecho trabajadores adscritos a los planteles y servicios traspasados, conforme a los lineamientos ya acordados con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. El Gobierno Estatal reconocerá las plazas de base así otorgadas.

Al concluir el apoyo, el Ejecutivo Federal traspasará y el Gobierno Estatal recibirá todos los bienes muebles e inmuebles utilizados por la Secretaría de Educación Pública para tales efectos. Asimismo, el Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, sustituirá al titular de la Secretaría de Educación Pública en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a las unidades administrativas a través de las cuales se otorgó al apoyo. Los traspasos y sustitución laboral citados se llevarán a cabo en los términos y condiciones pactados en las cláusulas tercera a séptima anteriores.

## CAPITULO SEXTO

### ESTIPULACIONES GENERALES

VIGESIMA NOVENA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, proporcionará al Gobierno Estatal la asesoría – técnica, administrativa y de cualquier otra naturaleza – que éste requiera para el mejoramiento del sistema educativo estatal a su cargo.

TRIGESIMA.- El Gobierno Estatal proporcionará al Ejecutivo Federal, de manera confiable y oportuna, toda la información relevante relativa a la ejecución del presente instrumento, y se compromete a establecer de común acuerdo con el Ejecutivo Federal – todos los mecanismos que se requieran para tales efectos.

Dicha información incluirá entre otros elementos, la relativa a los recursos federales y estatales destinados a la educación básica y normal en el Estado; la programática presupuestal necesaria para integrar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente a cada ejercicio; la referente a la planeación, programación y estadísticas educativas en el Estado y, en general la necesaria para integrar el sistema nacional de información educativa.

TRIGESIMA PRIMERA.- El Gobierno Estatal conviene en promover y adoptar las medidas de carácter jurídico, administrativo y técnico que , en su caso, se requieran para el debido cumplimiento de lo previsto en este convenio.

TRIGESIMA SEGUNDA.- Los anexos técnicos y demás acuerdos que suscriban las partes para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en este convenio, se agregarán para formar parte del presente instrumento.

TRIGESIMA TERCERA.- Con objeto de que no se afecte la continuidad de los servicios educativos que se prestan en los planteles traspasados, el Gobierno Estatal conviene en mantener vigentes, hasta la conclusión del ciclo escolar en vigor, los lineamientos y procedimientos de carácter técnico y educativo que vienen rigiendo su operación, salvo los que expresamente sean modificados por la autoridad educativa federal.

TRIGESIMA CUARTA.- Las partes convienen llevar a cabo las reuniones de trabajo necesarias para resolver de común acuerdo cuestiones financieras, administrativas, jurídicas y de otra índole que, en su caso, lleguen a presentarse y no estén expresamente resueltas en este documento, con propósito de alcanzar cabalmente los objetivos del presente convenio.

TRIGESIMA QUINTA.- Este convenio surtirá efectos el día siguiente al de la fecha de su firma, y será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Organismo Informativo Oficial del Estado. Queda sin efecto el Acuerdo de Coordinación que celebraron las partes para la prestación de los servicios federales y estatales de educación básica y normal.

Se firma en la Ciudad de México, a los 18 días del mes de mayo de 1992.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe.- Rúbrica.- El gobernador del Estado libre y Soberano de Guerrero, José Francisco Ruíz Massieu.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Luis Donaldo Colosio Murrieta.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Director General del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, Emilio Lozoya Thalman.- Rúbrica<sup>188</sup>.

---

<sup>188</sup> Diario Oficial de la Federación. Martes 26 de mayo de 1992.

## Anexo 2. BASES PARA EL PROGRAMA 2001-2006 DEL SECTOR EDUCATIVO

Coordinación del Área Educativa del Equipo de Transición del Presidente Electo.

Que en todo centro educativo se aprenda; que nadie deje de aprender por falta de recursos económicos; que todo centro educativo forme; que los maestros sean profesionales del aprendizaje; que toda institución educativa funcione en instalaciones dignas; que la educación sea asunto de todos; y, que la educación encabece el esfuerzo nacional contra la pobreza.

### Punto de Partida

La coordinación del área educativa del equipo de Transición del Presidente electo considera que es necesario llevar a cabo un gran proyecto a favor de la educación, dadas la situación actual en materia educativa, las desigualdades sociales, el rezago educativo y las condiciones demográficas, políticas y económicas de México. Este proyecto nacional supone la participación y articulación de los esfuerzos de la sociedad y el gobierno y representa la oportunidad para lograr que la educación sea valorada como un bien público por la sociedad mexicana, así como para revisar abierta e integralmente los objetivos, procesos, instrumentos, estructura y organización del sistema de educación en México, a fin de contar con modelos y prácticas educativas pertinentes a las nuevas condiciones y aspiraciones nacionales. La educación, por lo tanto, con sus características de laica, democrática, nacional y gratuita, en los términos que define el artículo tercero Constitucional debe ser el propósito central, el gran proyecto nacional de la administración del Lic. Vicente Fox Quesada.

### Visión

Al finalizar el sexenio 2001 – 2006 el Estado Mexicano deberá haber cumplido lo siguiente: asegurar educación de calidad para toda la población y convertir la educación en el eje fundamental del desarrollo del país.

### Necesidad de avanzar en tres direcciones

La formulación y puesta en marcha de éste programa 2001 – 2006, destinado a desarrollar la capacidad personal y la inteligencia colectiva de la población del país, implica avanzar en tres direcciones:

- a. Extender la educación a toda la población de México
- b. Asegurar que la educación sea de calidad
- c. Impulsar una educación de vanguardia

### Educación para todos los Mexicanos y Mexicanas

El objetivo de esta dirección es asegurar que todos los habitantes del país cuenten con los conocimientos y habilidades básicos requeridos en el México contemporáneo, así como con las oportunidades para adquirir aquellos conocimientos avanzados que la competencia por el trabajo y la interacción internacional demandan.

En los próximos lustros no crecerá la población que demanda educación básica. Los esfuerzos deberán concentrarse, por lo tanto, en incorporar a la educación preescolar a todos los niños y niñas en edad correspondiente y asegurar que permanezcan en las aulas y completen su educación básica, en busca de una mayor equidad.

La población Mexicana que tiene entre 15 y 24 años de edad seguirá aumentando. Por ello, habrá que desarrollar programas y destinar recursos crecientes a la educación media superior y superior, particularmente a la de carácter público.

El número de mexicanos y mexicanas sin educación básica – tanto los que participan en la economía como los que no participan en ella – es y continuará siendo muy alto. Para ellos y ellas se requiere, como un acto de justicia, programas de educación ciudadana y laboral que les ayuden a mejorar sus condiciones cotidianas de vida, además de los programas de educación básica de la que adolecen. El proporcionar educación y capacitación a este grupo de mexicanos y mexicanas resultará, finalmente, de beneficio para el desarrollo nacional.

Para toda la población deberá, asimismo, ofrecerse un nuevo significativo de opciones para su educación a lo largo de la vida, como un elemento clave para su realización personal y para el mejoramiento constante del país.

Las profundas desigualdades sociales y el carácter pluricultural y pluriétnico del país plantean los retos que deben enfrentarse para lograr el acceso de todos a la educación. En todos los programas y acciones que se lleven a cabo deberá pugnarse por una mayor equidad.

#### Aseguramiento de la calidad de la educación ofrecida

El objetivo de ésta segunda dirección es asegurar que toda la educación ofrecida en México sea de calidad es decir que atienda:

- Al desarrollo humano de las y los educandos, entendido como un crecimiento continuo de su libertad responsable y de sus capacidades
- A la formación y a la actualización de los y las docentes, como factor fundamental de la creación de un ambiente de calidad.
- A los requerimientos de la sociedad, que demandan una educación ciudadana basada en valores de responsabilidad, respeto, honestidad, tolerancia, convivencia, solidaridad y compromiso con su país.
- A las condicionantes derivadas del entorno internacional, que obliga a elevar la productividad, a avanzar en una cultura laboral moderna, al aprendizaje permanente y a actuar con responsabilidad y autoexigencia para ser competitivos.

Una educación de calidad demanda que la estructura, orientación y organización de los programas educativos, al igual que la naturaleza de sus contenidos, procesos y tecnologías respondan a una combinación explícita y exprese de los tres aspectos antes mencionados. Demanda, también, en forma por demás importante, de una planta de docentes con un alto nivel de profesionalización.

La calidad se logrará a través de la diversidad de instituciones y programas educativos, que bajo normas claras y explícitas concurren para generar y ofrecer perfiles curriculares, condiciones intelectuales, procesos instruccionales y ambientes atractivos para la educación.

### Educación de Vanguardia

El objetivo general de esta tercera dirección del proyecto es lograr que toda la educación en México sea una educación de vanguardia en comparación con otras naciones por sus enfoques, contenidos, procesos, metodologías y por las bases que dé a los estudiantes para anticipar el futuro.

La explosión del conocimiento y el paso hacia una sociedad y economía basada en él, obliga a formar profesionistas e investigadores innovadores que sean capaces de generar y aplicar nuevos conocimientos para el beneficio colectivo, y a contar con los procesos educativos, la infraestructura tecnológica y los acervos que permitan a todos tener acceso a la información pertinente a su desarrollo.

### Políticas generales

Para lograr que el sistema educativo nacional alcance lo expresado en esta propuesta, será necesario un esfuerzo prolongado de toda la sociedad y de los diferentes niveles de gobierno.

La coordinación del área educativa propone aquí un conjunto de políticas generales, cuya adopción por los varios integrantes del sistema educativo garantizará la coherencia del esfuerzo común.

### Política fundamental: la equidad

La política general que deberá abarcar toda acción en la educación para los próximos seis años deberá ser la equidad. La equidad debe entenderse no sólo como garantizar educación de calidad sino que deberá significar también el que la educación se convierta en un instrumento para disimular las desigualdades sociales. Esta política deberá permear, asimismo, las políticas que, agrupadas en tres categorías, se enuncian a continuación.

### Políticas sustantivas

- Paradigma educativo centrado en el aprendizaje. La actividad educativa deberá asegurar que la enseñanza conduzca al aprendizaje y a aprender a aprender.
- Atención a la dimensión formativa. En todos los niveles se enfatizarán los aspectos formativos en el ámbito cognoscitivo y socioafectivo, con especial atención al desarrollo de los valores ciudadanos.
- Concepción de la educación como necesidad vital y proceso permanente. La educación de niños y niñas jóvenes y adultos se concebirá como un medio para liberar las potencialidades de cada persona.

### Políticas para el desarrollo de los procesos educativos

- Superación de los y las docentes. Se buscará que las y los docentes de todos los niveles alcancen un alto nivel profesional en su desempeño y un elevado reconocimiento de la sociedad basados en la calidad de su formación y actualización y en sus condiciones de trabajo.
- Funcionamiento regular de los centros educativos. Como punto de partida de cualquier esfuerzo de mejoramiento, se cuidará el cumplimiento de la “normalidad mínima” en todas las instituciones educativas.
- Centros educativos de calidad. Se movilizará a las escuelas e instituciones en la dirección de un funcionamiento autónomo y dinámico para mejorar su calidad.
- Cultura de evaluación. Se implantará un sistema nacional de evaluación que atienda a todos los componentes del sistema educativo para éste se rinda cuentas de su funcionamiento a la sociedad.

### Políticas de apoyo

- Estructuras de apoyo eficientes. Se promoverá la reorganización del sistema educativo para resolver situaciones poco funcionales que se arrastran por inercia.
- Instituciones de educación dignas. Se atenderá a que todos los centros educativos públicos cuenten con los espacios materiales y equipamiento que requiere su adecuado funcionamiento.

- Informática educativa. Se dará alta prioridad al proceso de información del sistema educativo, tanto para enriquecer el acceso a nuevos contenidos y métodos como para la actualización y formación del personal docente.
- Financiamiento suficiente asignado con criterios claros. Se incrementará el gasto federal destinado a la educación pública, distribuyéndolo entre los diversos niveles, entidades federativas e instituciones con base en criterios equitativos, objetivos y justos, y mediante procedimientos ágiles y transparentes.
- Programas compensatorios. Los programas compensatorios existentes se evaluarán y reforzarán para aumentar su eficiencia, y se desarrollarán nuevas acciones con modalidades adecuadas a cada circunstancia.
- Federalismo. Conjuntamente con las entidades federativas, se propondrá una mayor descentralización para lograr una mejor distribución de las competencias de cada nivel de gobierno en materia educativa y para avanzar en el federalismo.
- Participación social. Como estrategia básica para lograr la mejora continua de la educación se impulsará decididamente la participación social en los diversos niveles del sistema.

### Objetivos y líneas estratégicas

De la visión y de las políticas anteriores se desprenden los siguientes 14 objetivos, para cada uno de ellos, se señala las líneas estratégicas de acción más importantes.

#### Objetivo 1

Garantizar el acceso de toda la población a una educación pública de calidad y propiciar su permanencia en ella.

Líneas estratégicas:

Incrementar los servicios educativos dirigidos a los grupos vulnerables, especialmente a la población indígena, marginados y dispersa.

Utilizar los recursos tecnológicos para asegurara el acceso a la educación a lugares remotos y para ampliar en forma masiva los servicios educativos.

Otorgar apoyo económico para que los y las estudiantes en condiciones socioeconómicas adversas tengan acceso al sistema educativo y permanezcan en él.

Ampliar y diversificar la oferta en todos los niveles educativos, atendiendo a la equidad de género.

## Objetivo 2

Elevar y asegurar la calidad de los servicios educativos.

### Líneas estratégicas

Crear un sistema de escuelas de calidad que busque la mejora continua.

Impulsar en forma significativa los programas de desarrollo para el personal docente y directivo en todos los niveles.

Crear una cultura de la elevación externa como medio para medir, asegurar y mejorar la calidad e informar acerca de la misma.

## Objetivo 3

Asegurar que todas las instituciones del sistema educativo rindan cuentas ante la sociedad, a través de los órganos establecidos para ello.

### Líneas estratégicas

Crear un sistema nacional de evaluación, independiente, que reporte a la sociedad acerca del avance de la educación en México en todos los niveles.

Asegura que los consejos de participación social funcionen en todos los niveles educativos de la educación básica y en los ámbitos escolar, municipal, estatal y federal como elementos claves para conocer de la calidad de los centros escolares.

Ampliar, fortalecer y promover el sistema nacional de acreditación de programas e instituciones educativas en los niveles medio superior y superior como vía para la rendición de cuentas de dichas instituciones a la sociedad.

Promover que las instituciones de educación media superior y superior fortalezcan sus mecanismos de información de resultados a la sociedad.

#### Objetivo 4

Promover que la sociedad en su conjunto participe y se sienta responsable de que la educación llegue a toda la población.

#### Líneas estratégicas

Rediseñar los consejos de participación social y asegurar que funcionen en todos los niveles de la educación básica y en los ámbitos escolar, municipal, estatal y nacional.

Promover que las instituciones de educación media superior y superior cuenten con consejos de vinculación con la sociedad.

Promover que todos los centros culturales y comunitarios sean ámbito de aprendizaje para la comunidad que los rodea.

#### Objetivo 5

Renovar el proceso educativo para formar a la persona que requiere la sociedad del conocimiento y el desarrollo sustentable.

#### Líneas estratégicas

Hacer énfasis en la autonomía de la persona, en su formación, en los valores humanos y sociales, y en su adquisición de destrezas intelectuales fundamentales.

Modernizar la práctica docente para fortalecer la educación activa, el aprendizaje a aprender y el aprendizaje colaborativo.

Promover la educación ciudadana para desarrollar la democracia, la justicia, la honestidad, el respeto, la solidaridad, la autoestima, la tolerancia, la participación social, y el cuidado del medio ambiente.

Incorporar la tecnología como apoyo fundamental del proceso pedagógico.

#### Objetivo 6

Fomentar la identidad de los y las mexicanas como miembros de un país pluriétnico y multicultural y favorecer el desarrollo de actitudes de tolerancia y de valoración de la diversidad en toda la población.

#### Líneas estratégicas

Mejorar sustancialmente la educación básica dirigida a los niños y las niñas indígenas.

Desempeñar de manera conjunta con las comunidades indígenas, modelos de educación posteriores a la primaria pertinentes a su desarrollo.

Incorporar contenidos interculturales en los currículos de todos los niveles.

Crear una coordinación general de educación indígena dentro de la Secretaría de Educación Pública.

#### Objetivo 7

Avanzar en la consecución de la igualdad de oportunidades educativas de calidad para todos los grupos y regiones del país.

#### Líneas estratégicas

Asegurar que los contenidos y programas educativos promuevan la equidad de género.

Incrementar los servicios educativos dirigidos a los grupos vulnerables, especialmente a la población indígena, marginada y dispersa.

Promover la oferta de oportunidades de desarrollo a personas con necesidades educativas especiales, con o sin discapacidad, tanto en la escuela formal como en la educación permanente.

Reorientar los actuales programas compensatorios, mejorarlos y fortalecerlos.

Otorgar apoyos económicos para que los y las estudiantes en condiciones socioeconómicas adversas tengan acceso al sistema educativo y permanezcan en él.

#### Objetivo 8

Elevar el nivel de profesionalización del personal docente y directivo del sistema educativo

##### Líneas estratégicas

Fortalecer los sistemas de formación y actualización permanente y adecuarlos a las necesidades del personal docente y directivo de los distintos niveles educativos.

Promover el establecimiento de estímulos académicos para todo el personal docente y directivo adecuados a los requerimientos de cada nivel educativo.

Consolidar la reforma de la educación normal e impulsar la vinculación de las escuelas normales con otras instituciones de educación superior.

#### Objetivo 9

Promover el mejoramiento de la gestión del sistema educativo en su conjunto, de las instituciones que lo conforman y de la Secretaría de Educación Pública, en particular.

##### Líneas estratégicas

Adecuar el funcionamiento de la Secretaría de Educación Pública a los requerimientos de la nueva visión de la educación y del federalismo.

Promover el fortalecimiento de la capacidad de gestión de cada uno de los centros educativos del país, según las especificaciones de cada nivel educativo.

Mejorar los sistemas de información en su conjunto.

Desarrollar programas de capacitación para las y los funcionarios de la educación en los niveles federal y estatal.

## Objetivo 10

Avanzar en el federalismo, fortaleciendo la participación de las entidades federativas en la definición de las políticas y normas nacionales y ampliando sus ámbitos de acción y decisión nacionales.

### Líneas estratégicas

Crear un órgano, denominado Consejo Nacional de Autoridades Educativas, constituido por las autoridades educativas federal y de cada una de las entidades federativas, a fin de concertar políticas, lineamientos y normas generales para los programas educativos nacionales y estatales, de preservar la unidad de la educación nacional. Este consejo se asesorará de comités consultivos, según el caso.

Promover la integración de los sistemas estatal y federalizado en las entidades federativas que lo requieran.

Avanzar en la descentralización de la educación tecnológica media superior y superior.

## Objetivo 11

Asegurar que la educación básica preescolar, primaria y secundaria desarrollo en los educandos las competencias básicas requeridas para continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

### Líneas estratégicas

Definir y evaluar estándares de logro de aprendizaje de los alumnos y alumnas y desempeño profesional del personal docente.

Asegurar al menos un grado de educación preescolar a todos los niños y niñas de cinco años y hacer efectiva la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria para la población en edad escolar.

Realizar una reforma de educación preescolar que asegure la mejor preparación de los educandos para continuar con éxito su educación.

Asegurar el mejoramiento continuo del currículo de educación básica: planes, programas, métodos, libros de texto y materiales educativos.

Desarrollar nuevos procesos de gestión en la escuela básica.

Realizar una reforma integral de la educación secundaria, que incluya lo curricular, lo pedagógico y lo administrativo.

#### Objetivo 12

Definir la misión y la estructura de la educación media superior, ampliar su cobertura y asegurar su pertinencia para el desarrollo individual y social.

#### Líneas estratégicas

Promover la reorientación de los programas académicos vigentes para que permitan alcanzar, de manera flexible para el o la estudiante, los siguientes objetivos:

- 1.- Una formación académica básica: científica, humanística y tecnológica.
- 2.- Una formación laboral.
- 3.- Una formación para la vida.

Promover la acreditación de programas e instituciones por parte de organismos externos especializados.

Incrementar la oferta con programas pertinentes.

Definir el perfil del personal docente de educación media superior, establecer programas de formación e instituir un sistema de certificación independiente.

Dotar al sistema de infraestructura básica necesaria.

Crear la Subsecretaría de Educación Media Superior para coordinar el sistema nacional y fomentar su articulación en las entidades federativas.

#### Objetivo 13

Ampliar la cobertura del sistema de educación superior y convertirlo en la fuerza impulsora del crecimiento económico y el desarrollo social del país.

#### Líneas estratégicas

Fomentar la mejora continua e integral de calidad del sistema de educación superior.

Impulsar un nuevo enfoque educativo centrado en el aprendizaje y caracterizado por la innovación, la flexibilidad, la movilidad y la atención y formación integral de alumnos y alumnas.

Promover la operación de un sistema abierto o integrado que desarrolle nuevas formas de vinculación y extensión con su entorno y con el sistema de ciencia y tecnología en beneficio de una mayor pertinencia y calidad.

Promover la expansión y diversificación del sistema mediante la creación de nuevas instituciones públicas con los perfiles académicos requeridos.

Ampliar y fortalecer los programas de formación y actualización de profesores y profesoras.

Fomentar que las instituciones y sus programas académicos sean evaluados y, en su caso, acreditados por organismos externos especializados reconocidos por el estado.

Asegurar que las instituciones públicas cuenten con los recursos públicos requeridos para funcionar con calidad y promover que amplíen su base financiera.

#### Objetivo 14

Coordinar y desarrollar redes abiertas y flexibles de educación permanente para la vida y el trabajo, que permitan a la población joven y adulta del país elevar su calidad de vida y su participación ciudadana.

#### Líneas estratégicas

Crear el sistema de educación permanente regulado por un consejo nacional y estimular el establecimiento de instancias similares en las entidades federativas.

Ampliar el acceso a la población joven y adulta a esquemas abiertos y flexibles de alfabetización y educación básica.

Orientar la educación permanente en torno a competencias básicas, para la vida y para el trabajo.

Propiciar la integración de programas de educación permanente con los programas de desarrollo económico y social.

Profesionalizar y certificar a quienes realizan las funciones de diseño, gestión, impartición y evaluación de la educación permanente.

Instrumentar un sistema nacional de créditos y equivalencias que permita la certificación de conocimientos, independientemente de cómo se haya adquirido, y el tránsito fluido entre los niveles e instituciones educativas, y entre estas últimas y los centros de trabajo.

Establecer centros de atención de calidad en escuelas, centros de trabajo, centros comunitarios y otros espacios, que aprovechen al máximo la tecnología informática y de telecomunicaciones.

Proyectos a iniciar en los primeros cien días de gobierno

- 1.- Sistema Nacional de Becas y Créditos Educativos
- 2.- Escuelas de Calidad
- 3.- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- 4.- Consejo de Participación social en la educación
- 5.- Mejoramiento de la infraestructura tecnológica de los centros educativos
- 6.- Mejoramiento de la infraestructura de las instituciones de la educación media y superior
- 7.- Consejo Nacional de Educación para la vida y el trabajo
- 8.- Consejo Nacional de Autoridades Educativas
- 9.- Educación para grupos marginados
- 10.- Programa Nacional de Formación, Desarrollo y Actualización del Magisterio.
- 11.- Acreditación de programas e instituciones educativas<sup>189</sup>.

---

<sup>189</sup> Periódico La Jornada. Lunes 27 de noviembre de 2000. México, D.F. Págs. 28 y 29.