

A LA MEMORIA DE MI PADRE
CUYA TENACIDAD Y EJEMPLO
FUERON ALICIENTE PARA LA
ELABORACIÓN DE ESTA TESINA.

029201



A MI MADRE
POR SU CONFIANZA Y APOYO



A MI HIJA ANGELES LESLIE
POR SU GRAN AMOR Y COMPRENSIÓN,
Y POR CEDER SU TIEMPO A ESTE TRABAJO.

A MIS HERMANOS
SERGIO, MAGDALENA, VERONICA,
ENRIQUE, EDITH.

PARA EL LIC. ELISEO GUAJARDO
Y MA. DEL ROSARIO SOTO, CUYA
PACIENCIA PARA REVISAR Y CORREGIR
ESTE TRABAJO FUERON FUNDAMENTALES.

A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE ME AYUDARON
PARA CONCRETAR ESTE TRABAJO.
USTEDES SABEN QUIENES SON.

A TODOS
¡GRACIAS!

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	2
I. EDUCACIÓN.....	8
1.1. Funciones y Objetivos de la Educación.....	8
1.2. Sistema Educativo Nacional.....	18
1.3. Marco Histórico-Jurídico de la Educación en México.....	26
II. FEDERALISMO.....	50
2.1. El Estado Mexicano.....	50
2.2. Federalismo.....	61
2.3. La Federalización de la Educación en México.....	70
III. LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO	
1970-1994.....	77
3.1. Procedimiento de la Descentralización en la Educación	
Básica, 1970-1989.....	81
3.2. El Nuevo Federalismo en la Educación, 1990-1994.....	98
3.2.1. Acuerdo Nacional para la Modernización de la	
Educación Básica, 1992.....	98
3.2.2. Artículo Tercero Constitucional, 1993.....	103
3.2.3. Ley General de Educación, 1993.....	108
IV. PANORAMA GENERAL Y CONCLUSIONES.....	111
V. BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	119

INTRODUCCIÓN

En una Nación, su pasado ayuda a la comprensión del presente así como su prospectiva para reflexionar sobre el futuro mediano e inmediato, útil para conocer cómo surgieron las ideas que orientarían y darían conciencia al Estado Mexicano y cómo se fue construyendo el sistema que habría de encargarse de la conformación cultural y educativa de los individuos que la constituyen.

Se reconoce que la educación es uno de los principales factores en una práctica social dada su función socializadora, por ello es el instrumento privilegiado con que cuentan los Estados contemporáneos para su consolidación, desarrollo, transformación social y económica.

Para el caso de México, el fundamento filosófico de la educación se encuentra en el artículo 3º de la Constitución, en donde se establece que la educación nacional debe tender hacia el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano y que debe promover el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. La Constitución Política obliga al Estado mexicano a garantizar el derecho de todo individuo a recibir educación en su artículo 3º, convicción que se ha preservado y enriquecido con la última reforma al citado artículo y con la expedición de la Ley General de Educación de 1993. Esta nueva legislación obliga al Estado (federación, estados y municipios) a impartir, con carácter laico y de manera gratuita, **educación básica** (preescolar, primaria y secundaria) para todos los habitantes del país. Los niveles de educación primaria y secundaria adquieren carácter obligatorio. Asimismo, el Estado deberá promover y atender todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la Nación.

Hemos sido testigos y partícipes de cambios y transformaciones significativas en el país, que representan avances importantes en el proceso de reorganización de la educación, que se inició en la Secretaría de Educación Pública en los años setenta para generar condiciones

que permitieran resolver la problemática de centralización educativa por la que se venía atravesando. Cambios que parten por la necesidad de reforzar las bases de un futuro mejor como Estado-Nación y que permita el desarrollo de los individuos que la conforman.

Con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, es que cada entidad federativa asume e incorpora, el hecho de distinta manera, a su propio plan de política educativa, a su organización y administración de los servicios educativos que ofrece. Si bien es cierto, participan factores de orden político, económico y social, motivo por el cual la organización y administración de los servicios educativos en cada entidad tienen formas distintas y desarrollos propios.

El Estado enfrenta un gran desafío en su prospectiva de política educativa para el siglo XXI: **universalizar la educación básica de 10 grados, impartir educación para todos y que ésta sea de calidad.** Desafío que es un gran reto del Sistema Educativo y de la sistematización administrativa, ya que involucra un conjunto de aspectos problemáticos, como son: asegurar el acceso de toda la población de niños y jóvenes al sistema de educación básica; y lo referente al aspecto financiero, por lo cual, es necesario y urgente acercar más recursos a quienes menos tienen.

Es imprescindible asegurar una educación de calidad, puesto que el problema educativo no se reduce a una ampliación de la cobertura; en virtud de ello, se requieren adecuaciones al sistema educativo nacional para que la población acceda con equidad y eficiencia, así como elevar la eficiencia terminal en la educación; y reducir las diferencias en la cobertura y calidad de la educación pública.

Desde la perspectiva de un nuevo federalismo, el objeto de estudio del presente trabajo es obtener un panorama general del federalismo actual en la educación básica (primaria y secundaria), en el período de 1970 a 1994, así como un análisis de las necesidades actuales y

tendencias en un futuro no muy lejano. En el cual se presentan los fundamentos jurídicos y las acciones que se implementaron para que se dé el proceso de transformación y reorganización del Sistema Educativo Nacional.

Trabajo que parte de la necesidad de difundir información en cuanto a las acciones que se han llevado a cabo dentro de este contexto, como una aportación a la actualización del magisterio y poder aportar una visión de lo que se ha planteado en los fundamentos jurídicos que norman la educación y cómo se han concretado.

Se ha establecido prioridad de acción en educación básica, ya que es la que define la socialización temprana del individuo, la que le permite adquirir las mínimas destrezas, así como los conocimientos requeridos para llevar una vida en comunidad, además de que ofrece la oportunidad de mayores niveles de escolaridad.

Es importante señalar que dada la diversidad de los factores que intervienen en la educación, se consideró necesario para el análisis de un nuevo federalismo en la educación básica, la delimitación desde sus fundamentos jurídicos, ya que son los que norman la reforma de la educación básica y que son concretadas en acciones específicas.

Es así, como el interés en el tema está motivado por múltiples reflexiones en torno al proceso que ha seguido la descentralización-federalización de la educación básica, y cuáles han sido los logros y limitaciones alcanzados actualmente.

La información que proporcione el presente estudio es de importancia tanto para los educadores, pedagogos, sociólogos, economistas y todos aquellos profesionales que estén o no vinculados a la educación, así como a la población en general ya que hoy en día, debemos estar enterados de las acciones adoptadas por el Ejecutivo Federal, en todos los

sectores y en especial en el cual estamos insertos, para poder influir en él con nuestras acciones y lograr una mejor educación para el país.

Con la expedición de la Constitución Federal de 1824, se adoptó el régimen federal en afinidad con los postulados del liberalismo para lograr una unidad nacional, que fue ratificado y enriquecido por la Constitución de 1917. El sistema federal ha sido el medio para conjuntar objetivos, aglutinar fuerzas y cohesionar labores, desde su adopción.

Para los años setenta, dentro de un marco de crisis económica, los problemas administrativos que presentaba el sistema educativo se podrían resumir en dos grandes problemas: a) un aparato burocrático cuyas gigantescas dimensiones dificultaban la prestación del servicio, elevando su costo y disminuyendo su calidad y b) la centralización excesiva de los servicios educativos que impedían la fluidez de la información y la toma de decisiones. Que repercutían en la prestación del servicio pedagógico.

Para solucionarlo en 1970, se pone en marcha inicialmente una desconcentración, en su aplicación la Secretaría de Educación Pública-SEP, desconcentra programas y servicios, para lo cual se crean una Delegación General de Educación en cada entidad federativa, medida que sienta las bases para las futuras acciones en busca de la descentralización-federalización de la educación.

La educación básica actualmente es considerada deficiente, ya que por diversos motivos, no proporciona el conjunto adecuado de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas, actitudes y valores necesarios para el desenvolvimiento de los individuos, ni para que estén en condiciones de contribuir, efectivamente, a su propio progreso social y al desarrollo del país.

Es en este contexto en que la estrategia de modernización, requiere que se aceleren los cambios en el Sistema Educativo Nacional, lo que implica que se dé una nueva relación entre Estado-sociedad, entre los distintos niveles de gobierno, una participación más activa por parte de la sociedad en la educación y un nuevo vínculo entre escuela y sociedad. Esta concepción adquiere importancia significativa, para consolidar la educación nacional afín a lo propuesto en la Constitución.

La descentralización de la educación básica se convirtió en un elemento clave de la política educativa de los últimos 24 años, una reorganización del sistema que cobra especial significación en cuanto a la redistribución del ejercicio del poder educativo y toma de decisiones, con lo que se busca fortalecer a los municipios y gobiernos estatales, así como contribuir a una solución eficaz y oportuna de los problemas escolares, propiciando una nueva articulación entre comunidad y autoridades.

En cuanto a la metodología empleada en el presente trabajo, se avocó a ser un diagnóstico analítico documental de los fundamentos normativos de la educación básica, mismos que han venido provocando cambios importantes y han hecho que se de un nuevo entendimiento del deber ser de la educación, desde la perspectiva de un nuevo federalismo: por ello, el objeto de estudio es obtener un panorama general del federalismo actual en la educación básica (primaria y secundaria) de 1970 a 1994, así como un análisis de las necesidades actuales y tendencias en un futuro no muy lejano.

Trabajo que es una indagación de los fundamentos normativos de la educación, mismos que fueron contrastados con las acciones que se han realizado y concretado para el logro de un nuevo federalismo en la educación.

Cabe aclarar que no constituye un estudio de caso; es un análisis de cómo el concepto de federalismo contemporáneo en México se traduce en la política y en acciones en la

educación, con el cual se pretende mostrar los obstáculos a los que se enfrenta, así como a algunas propuestas de acción que permitan concretar el proceso de transformación de la educación.

El trabajo se realizó bajo la perspectiva teórica funcional-estructural, ya que permitió realizar el análisis y consecución de las normas gubernamentales, y consiste en investigación analítica documental, que nos permitirá un acercamiento sistemático al fenómeno de la descentralización de la educación en una de sus expresiones, la federalización, así como a la aclaración de conceptos y definición de sus logros, posibles límites y relaciones con otros factores sociales.

El trabajo comprende: la introducción y cinco apartados. El primero, describe las funciones y objetivos de la educación, la conformación y desarrollo del Sistema Educativo Nacional, su marco histórico-jurídico cabe señalar, que al no ser éste un trabajo historeográfico, la bibliografía consultada para el punto "Marco Histórico-Jurídico de la Educación en México" se ubicó al final del apartado correspondiente, mientras que la bibliografía que sustenta propiamente el trabajo se ubicó al final del mismo; el segundo del federalismo, hace la descripción de la conformación del Estado mexicano, a partir de sus fundamentos jurídicos, la definición del concepto federalismo, así como el desarrollo del concepto en la educación; el tercer apartado describe a grandes rasgos las acciones llevadas a cabo en la educación básica en el período de 1970 a 1994, en busca de la descentralización-federalización de la educación, el procedimiento para su logro, así como la nueva concepción que se le ha dado al federalismo en educación, con sus fundamentos jurídicos; el cuarto apartado presenta el panorama general y las conclusiones a las que se llegó; el quinto comprende la bibliografía general, dividida en básica y complementaria.

I. EDUCACIÓN

1.1. Funciones y Objetivos de la Educación.

La educación se puede analizar desde diversas perspectivas. Así tenemos que la Pedagogía, la Sociología, la Biología, la Psicología, la Filosofía y otras disciplinas, la definen de acuerdo a sus propósitos de estudio, es decir, de acuerdo al papel que la educación juega en su objeto de estudio particular.

El término *educación* desde su análisis etimológico

"proviene, fonética y morfológicamente, de **educare** (conducir, guiar, orientar); pero semánticamente recoge, la versión de **educere** (hacer salir, extraer, dar a la luz), lo que ha permitido, desde la más antigua tradición, la coexistencia de dos modelos conceptuales básicos: a) un modelo directivo o de intervención ajustado a la versión semántica de **educare**; y b) un modelo de extracción, o desarrollo, referido a la versión de **educere**. Actualmente puede conceptualizarse un tercer modelo ecléctico que admite y asume ambas instancias, resolviendo que la educación es intervención y desarrollo o perfeccionamiento" ¹ .

La educación, en sentido amplio ha existido siempre en todas las comunidades, aún en las más primitivas por lo que se puede decir que el proceso de

"la educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que todavía no están maduras para la vida social. Tiene por objeto suscitar y desarrollar en el niño cierto número de estados físicos, intelectuales y morales, que exigen de él la sociedad política en su conjunto y el medio especial, al que ésta particularmente destinado" ² .

¹ **Diccionario de las Ciencias de la Educación**. v.1, A-H. Dirección: Sergio Sánchez Cerezo. México, Santillana, 1993. p. 475.

² DURKHEIM, Emile. "Educación y sociología". México, Ed. Colofón. p. 70.

Proceso que a partir de este punto de vista, consiste en la asimilación de la cultura de la comunidad en que se vive, la influencia en el individuo ejercida por la familia, las relaciones laborales, el medio cultural, las relaciones sociales, las políticas, instituciones y la escuela, es decir de su medio ambiente y del entorno. Proceso que sitúa al individuo en un espacio y tiempo determinado, que le caracterizan como miembro de esa comunidad, que le permite a la vez la supervivencia en ella, la continuidad e integración y funcionamiento en la sociedad en conjunto, propiciándose la unidad social, a través de diversificar al individuo para posteriormente unificarlo.

Se puede decir entonces que la educación es una función social que responde a necesidades concretas de esa sociedad misma, a la vez que la misma sociedad es la encargada de realizarla mediante una serie de actos destinados a propósito.

El fin último de la educación es constituir al ser social, a partir del ser individual, aquel ser que forma parte de ideas, hábitos, sentimientos, creencias, que tiene prácticas morales, tradiciones nacionales, que forma parte de opiniones de todo tipo, es decir, el ser social, con características propias y comunes de una sociedad determinada.

Para que la sociedad sobreviva es necesario asegurar su continuidad y cierta comunidad de ideas, con ese propósito se instituye la educación y aquí cabe mencionar que la escuela no es

la única institución educadora, ya que la familia, el medio ambiente y los medios masivos de comunicación, entre otros, también educan.

No se intenta aquí restar importancia a la función del núcleo familiar, eminentemente socializador, el cual permite al individuo desde temprana edad apropiarse de los valores sociales, culturales, prescripciones y prohibiciones, que durante su vida le permitirán actuar como miembro de una sociedad, función que nunca deja de manifestarse, aún cuando al paso del tiempo pierda influencia. La escuela se inicia imitando y posteriormente complementando la función familiar, utilizando la actuación del sujeto en ella, como medio para considerar sus habilidades.

En todos los tiempos la sociedad ha estado compuesta por elementos interrelacionados, cada uno de ellos determinan de alguna forma la continuidad social, concepción de la cual se desprende la función educativa del núcleo familiar y del entorno social de cada individuo.

La visión teleológica de la educación, parte de una concepción del mundo y de la vida para lograr un fin, que se basa en los fines que persigue, tendríamos una educación como un medio para lograr algo, educar para algo en específico. A la educación se le ha considerado

"como un fenómeno indispensable para la supervivencia, continuidad e integración de las sociedades concretas. Y únicamente el tomar como esenciales en la vida social las contradicciones dentro de la sociedad y por lo tanto, dentro de los procesos educativos mismos y las contradicciones entre procesos educativos y otros procesos

sociales, podemos hablar de la educación como fenómeno igualmente indispensable para el cambio social³ .

El estudio de la educación, desde esta perspectiva, aporta la justificación del proceso educativo como viable y especifica su destino y objetivo. Asimismo se le ha considerado como resultado de un proceso organizado de influencias espontáneas en el individuo y que a la vez contribuyen su desarrollo pleno y a su incorporación en la sociedad.

A partir de la perspectiva biosicosocial, la finalidad de la educación es actualizar todas las potencialidades del individuo extrayéndolo de él mismo y lo que hereditariamente trae consigo.

El deseo de toda educación es formar hombres en plena posesión de sus capacidades físicas e intelectuales, ajustando su vida a la sociedad a la que pertenece con todos sus alcances y limitaciones, por ello, se le atribuyen varias funciones, la mayoría de los estudios concuerdan en las siguientes⁴ :

a) *POLÍTICA*. Adaptada al individuo a determinados modos de vida social y normas de comportamiento, promueve ciertos tipos de pensamiento, e inculca determinadas ideologías;

³ IBARROLA, María de. "Sociología de la Educación". Área de Pedagogía, Módulo III, México, Colegio de Bachilleres, 1979 (Programa de Actualización y Formación de Profesores). p. 9.

⁴ *Apud.* IBARROLA, María de. "La Sociología de la educación. Una visión general". Cuadernos de Lectura n. 2, México, Universidad Pedagógica Nacional (Programas de Especializaciones. Educación y Sociedad en México). p. 8.

b) *ECONÓMICA Y VOCACIONAL*. Entrena y capacita al individuo para el trabajo productivo y al mismo tiempo lo orienta hacia una rama y nivel de la estructura de la sociedad;

c) *SELECCIÓN SOCIAL*. Influye en la forma en que se distribuyen las posiciones de la escala social, porque se realiza en distintas formas y grado para cada grupo social;

d) *IMPOSICIÓN CULTURAL*. Pretende adaptar al individuo a formas de vida que no siempre corresponden a sus necesidades particulares y sociales;

e) *CULTURAL*. Transmite los bienes culturales que ha producido y conservado la humanidad en el transcurso del tiempo;

f) *ACADÉMICA*. Acrecienta y depura el acervo académico y cultural de la sociedad (por ella los grupos involucrados en el proceso educativo seleccionan, mediante métodos de certificación adecuados, el bagaje cultural que se conserva y que se descarta; además contribuye a que la generación presente, cree conocimientos para incrementar el acervo cultural que se transmitirá a las generaciones siguientes), y

g) *CAMBIO SOCIAL*. Contribuye al desarrollo de nuevas fuerzas, formas o relaciones de producción; al ingreso de grupos diferentes en las estructuras sociales y culturales y provoca conflictos por su posesión.

Características que dentro del proceso educativo no siempre se cumplen, ni necesariamente se tienen que presentar, pero sí pueden ser ubicadas y diferenciadas por su función, así como por su grado de orientación que presenten en un momento determinado, funciones pueden variar según el espacio social y tiempo en el que se den.

Han sido presentadas las relaciones contextuales, se procederá a describir los factores que influyen e intervienen en la educación; como factor se entenderá, cualquier elemento que contribuya al logro de un resultado. Forman una extensa y rica cantidad de variables como son alumnos, padres de familia, personal administrativo, personal docente, personal manual, y directivos, así como programas de enseñanza, sistemas y métodos, materiales, libros de texto, planteles, condiciones ambientales, tipo de arquitectura, entre otros. Ante la imposibilidad de contemplar todos se han agrupado en:

- a) *Factores Materiales de la Educación* que a la vez se pueden dividir, en escolares y ambientales.

Los **Escolares** son aquellos que abarcan todo objeto en sí, susceptible de encontrarse y usarse en una escuela, se puede considerar desde las instalaciones y mobiliario, hasta el gis usado.

Los **Ambientales** pueden considerarse como aquellas condiciones óptimas y mínimas deseables que coadyuvan a un mejor rendimiento en el estudio, que

podrían ser una luz adecuada, ausencia de ruido, comodidad, limpieza de lugar, entre otros.

- b) *Factores Teóricos de la Educación.* Aquí se puede ubicar la política educativa, la filosofía educativa, los métodos de enseñanza, los planes y programas de estudio y los textos utilizados.

Dada la complejidad del hecho educativo, la filosofía de la educación es una concepción totalizadora del mundo y de la vida humana; es conocimiento por principio, de verdades primeras; busca fundamentos, es una disciplina de saberes totales y últimos, explora de manera estructural valores y fines del proceso educativo, tratando de encontrar su explicación objetiva; desea la formación integral del individuo, que se logra a partir de los productos de la cultura dentro de sus propios límites. Es a partir del método empleado que se deriva el tipo de filosofía que sustenta una sociedad (racionalismo, empirismo, pragmatismo, convencionalismo, positivismo, dialéctico materialista, estructuralismo, etc.), factor que influye en los objetivos de la política educativa del Estado y que varía de acuerdo con los fines que se persiga, así como del grado de desarrollo del país de que se trate. Su orientación pedagógica tiene como propósito asimilar el pensamiento racional, el sentido crítico, el espíritu de investigación, la iniciativa personal

y la responsabilidad social, que contribuyen al desarrollo integral del individuo y de la sociedad.

- c) *Factores humanos de la educación.* Integrado por los alumnos, los docentes, el personal administrativo, de apoyo y directivos, no sin razón se puede incluir a los miembros de la familia y progresivamente a la comunidad. Dentro de éstos se puede diferenciar dos grupos: uno el que transmite los bienes culturales, es decir, el que **enseña** y el grupo que recibe esa transmisión, el que **aprende**.

Una generación que educa, está integrada por todos los individuos que influyen en el educando, destacándose entre ellos a maestros, al grupo encargado de la consecución de los fines de la educación, así como amigos y familia.

Los integrantes de una sociedad son influenciados por la educación, más encontramos que la educación no debe y de hecho no es igual para todos, aquí es donde la influencia del Estado como unidad política y social desarrolla su directiva y proyección en particular.

Durante los últimos cincuenta años se han presentado cambios importantes en la estructura de poder de las sociedades, los cuales han producido y siguen produciendo cambios significativos en la educación, entre ellos se tiene, la creciente intervención del Estado en las

actividades propias de los integrantes de la sociedad en la educación. El aparato gubernamental no solamente ha aumentado en dimensiones, sino también su poder y en el número de áreas en donde se deja sentir su influencia; otro cambio, se ha dado en la estructura política, manifestándose como la creciente interdependencia entre los diversos ámbitos gubernamentales.

Efectos que se han presentado en la ampliación de los fines de la acción educativa y que se pueden diferenciar en:

EFECTOS DIRECTOS. El mejoramiento y actualización de la legislación y la política educativa, un mayor respaldo financiero a la educación, acción de la que se deriva una mayor intervención del Estado en la educación, en cuanto que el gobierno ha venido a desempeñar una parte vital en la existencia social, llegando a ser para los individuos más importante que antes el entender el funcionamiento del gobierno, con lo que se completa así el ciclo ciudadano-Estado.

En la medida que aumenta la complejidad y la influencia de los gobiernos, aumenta la responsabilidad de la escuela como institución, ya que proporciona la información necesaria a los futuros ciudadanos de manera que puedan asumir su rol dentro del proceso social.

EFFECTOS INDIRECTOS. El impacto que provoca en la educación la creciente complejidad que se ha venido produciendo en la ciencia y en la tecnología, así como la conformación de grandes organizaciones burocráticas con una estructura jerarquizada de funciones específicas de las cuales cada una tiene un papel y una posición clara dentro de la organización gubernamental. Que se manifiesta como burocratización y aumento de las dimensiones de las organizaciones sociales, incluyendo a la educación como institución social, ha provocado dos factores interrelacionados, que son la búsqueda de una mayor eficiencia en la consecución de objetivos, de por si ya complejos; y el creciente grado de pericia técnica requeridos para cada etapa del proceso educativo.

1.2. Sistema Educativo Nacional

Al considerar la función social de la educación, es que el Estado no puede ni debe desinteresarse de ella, debe de estar regulada a su acción, sin que con ello se diga que tenga el control, mas debe de mantener su intervención, ya que no le corresponde "el crear esa comunidad de ideas y de sentimientos sin la cual no hay sociedad; debe ésta constituirse por sí misma, y el Estado sólo puede consagrarla, sostenerla, hacer que sea más consiente en los particulares"⁵ .

La escuela como institución social que proporciona educación escolar y que forma parte de la estructura social, refleja no sólo el tipo especial de organización, sino la escala de valores de una sociedad en un momento determinado.

Al explicarnos cómo se conformaron los *sistemas*⁶ de educación, nos damos cuenta que dependen de diversos aspectos, como son la religión, la organización política y el grado de desarrollo de las ciencias y la tecnología, entre otros, considerados como causas históricas; si las separásemos quedaría incomprensible el sistema educativo. Por lo cual podemos decir que la educación no surge de la nada, ni puede transformarse al gusto, que en la medida en que se conozcan las causas que la originaron y las condiciones de las que depende y determina, es como se puede llegar a actuar sobre ellas.

⁵ DURKHEIM, *Op. cit.* p. 84.

⁶ Se considerará un sistema: a un conjunto de diversos elementos, mismos que se encuentran interrelacionados y que buscan un objetivo en común.

Un sistema educativo es aquella educación organizada e integrada por instituciones, que a su vez están estructuradas en niveles y grados, para conformar por su coordinación y ordenación de conjunto verdaderos sistemas que comprenden por lo regular grandes grupos heterogéneos de instituciones organizadas y centralizadas.

Los Sistemas Educativos tienen características propias en cada país, que no se deben copiar en su organización, los principios y normas de otros, sin tomar antes en cuenta sus particularidades. Un sistema educativo puede concebirse como el conjunto de instituciones articuladas orgánicamente que persiguen fines concretamente educativos y que constituyen una educación sistemática, ya que es la "síntesis institucional de las concepciones jurídicas pedagógicas de quienes gobiernan un Estado, ...encuentran su explicación en la forma peculiar y objetiva en la que un país planifica y desarrolla la educación del pueblo en un momento determinado de su historia"⁷ .

Los sistemas educativos reflejan la organización social y la escala de valores de una sociedad en un tiempo y espacio determinados; partiendo de esto, se puede decir, que si esa sociedad evoluciona, su sistema educativo también lo hace y si una sociedad entra en crisis, la escuela reflejará esa misma crisis.

El sistema escolar de cualquier comunidad, es reflejo de la política e ideología de los grupos gobernantes o del partido político en el poder, por lo que la escuela como institución social,

⁷ Apud. Diccionario de las Ciencias de la Educación. Op. cit v. II, I-Z. p. 1298.

su naturaleza, funciones y estructura, cumple como ninguna otra institución con los objetivos políticos de esa sociedad.

Educar es por lo tanto socializar, preparar individuos para una sociedad concreta e ideológicamente definida, socialización que se cumple en doble sentido

"por un lado satisfaciendo no sólo la necesidad de enseñar las diferentes pautas, valores y formas de vida existente en la sociedad, sino la necesidad de regular de este modo el comportamiento de los miembros de la misma. En el primer aspecto, la educación es la manifestación institucionalizada del fenómeno de la socialización, en el segundo, la educación es un importante medio de control social"⁸ .

La acción de dotar al individuo de una ideología y el que su integración en la sociedad no signifique contradicción o conflicto, desde cualquier ángulo que se le mire, es una acción política, no sólo de tipo administrativo, sino al que se refiere en su acepción más abarcadora, al proyecto global de sociedad al que el Estado aspire, por lo que la acción educativa no puede dejar de ser política, de la misma forma que una buena política tendría que ser pedagógica.

Actualmente la educación en México es impartida a través de los sistemas formal y no formal, el primero requiere, asistencia sistemática a un aula y se divide por niveles y grados, abarca la educación básica, la media superior y la superior, actualmente, la segunda comprende la educación abierta y se brinda a través de servicios flexibles en cuanto a niveles

⁸ GUTIÉRREZ, Francisco. "Educación como praxis política". México, Siglo XXI, 1984. p. 20.

y grados, empleando métodos y procedimientos diferentes de los del sistema formal, y no requiere la asistencia sistemática a un aula.

La educación como derecho y como una aspiración nacional, comprende a todos los habitantes del país, la educación impartida en establecimientos fundados, sostenidos y los reconocidos por el Estado adquieren carácter oficial. El Estado se ve obligado a impartir, con carácter laico y de manera gratuita, **educación básica** (preescolar, primaria y secundaria), adquiriendo carácter obligatorio los niveles de primaria y secundaria a partir de la modificación al artículo 3º Constitucional en 1993.

Se puede definir al sistema educativo mexicano como

"conjunto de planes leyes y normas, instituciones y órganos, personas, bienes, planes y programas de estudio que según las orientaciones del Estado y la sociedad regulan, coordinan, imparten o reciben educación, así como actividades culturales y recreativas. Las instituciones, órganos, personas y bienes constituyen el sector educativo. Son componentes de este el sector educativo público y el particular"⁹ .

El sistema educativo mexicano se caracteriza por tres grandes directrices: Actualización, Apertura y Flexibilidad¹⁰ :

1.- *Actualización*: permite a los maestros y educandos utilizar las técnicas e instrumentos más avanzados en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

⁹ Secretaría de Educación Pública. "Informe sobre la educación en México. XXXVIII Conferencia internacional de educación Ginebra, Suiza". México, Oficina Internacional de Educación-SEP, 1981. p. 43.

¹⁰ Apud. BRAVO, Ahuja Víctor y José Antonio Carranza. "La obra educativa. 1970-1975". México, Secretaría de Educación Pública, 1976. p. 35.

2.- *Apertura*: la capacidad de llegar a todos los grupos sociales y hacer posible la popularización de los bienes educativos.

3.- *Flexibilidad*: en el sentido que permite, por una parte, adaptarse a los requerimientos de la sociedad y, por otra parte facilita los movimientos horizontales y verticales de los educandos dentro de los diversos tipos de modalidades del sistema, de tal manera que puedan obtener una mejor preparación.

Los sistemas educativos poseen una serie de principios los cuales los regulan, y son¹¹ :

La articulación vertical. Se refiere a que la enseñanza debe organizarse como un todo articulado en sus niveles que posibilite al educando acceder hasta el grado más alto de madurez y preparación posible.

La articulación horizontal. Determina que las diversas modalidades de los niveles deberán ser estructurados con un criterio de equivalencia, que permitan el tránsito de una a otra modalidad, siempre y cuando o tomando en cuenta, las capacidades e intereses del alumnos.

La diferenciación y especialización progresiva. Se refiere a que la formación integral del individuo deberá tener o comprender una preparación mínima, general y básica, seguida de una moderada diversificación científica y con la posibilidad de obtener la especialización.

¹¹ DIAGONAL SANTILLANA. **Diccionario de las Ciencias de la Educación.** México, Ed. Nuevas Técnicas Educativas, 1983. p. 1299.

Actualmente nuestro Sistema Educativo Nacional (LGE, 1993) se encuentra integrado por las siguientes modalidades y tipos de educación:

- MODALIDADES:

Sistema de Enseñanza Escolarizado: se refiere a la enseñanza en general, con carácter regular y continuo que provee una escala progresiva. Respecto a su organización interior, funciona desde las de tipo preescolar hasta profesionales, y además cuenta con una estructura horizontal, que comprende a las escuelas o instituciones colocadas en el mismo plano de categorías, pero con diferencias en su trabajo específico, su organización y fuente de sostenimiento. Sistema institucionalizado y sistemático, de carácter formal, con derecho a la acreditación y certificación.

Sistemas de Enseñanza no Escolarizado: conocido también como sistema de enseñanza abierto, que consiste en un conjunto de elementos administrativos y metodológicos, destinado a ofrecer instrucción a individuos, que por algún motivo abandonaron el escolarizado. Modalidad que permite el logro de objetivos de aprendizaje mediante una relación no presencial y con una combinación de medios diversos que facilitan el desarrollo del proceso de aprendizaje, para aquéllos que no pueden estar sujetos a condiciones rígidas de calendario, espacio y tiempo.

- TIPOS DE EDUCACIÓN:

Básica.- Primer escalón del sistema educativo en México, comprende los niveles de: *Preescolar.-* constituye el antecedente a la educación primaria, su duración es de uno a dos años; *Primaria.-* Formal, continua a la preescolar, abarca a niños de seis a catorce años de edad, tiene una duración de seis años escolares, con carácter obligatorio. No Formal, se imparte como educación para adultos; *Secundaria.-* Formal continua de la primaria, proporciona una formación propedéutica, con algunas actividades de formación tecnológica; su fin es preparar al alumno para ingresar a niveles posteriores, con una duración de tres años y generalmente atiende a jóvenes de entre los trece a quince años de edad, con carácter obligatorio. La No Formal se imparte como educación para adultos.

En este tipo de educación se incluye a la educación inicial, indígena, especial y adultos.

• **Media Superior -Formal y No Formal-:** La constituye el bachillerato o equivalente, proporciona una formación propedéutica, se cursa normalmente entre los quince y diecinueve años de edad, con una duración de tres años y es el antecedente de la educación superior.

Dentro de este nivel se ha considerado a la educación profesional, que no requiere bachillerato o equivalente, constituida por aquellas carreras cuya duración generalmente es de tres a cuatro años y que no se considera en el nivel superior, es decir terminal.

· **Superior -Formal, No Formal-:** Educación superior o universitaria es el nivel donde culmina el Sistema Educativo Nacional Mexicano y tiene como antecedente a la educación media superior; está compuesta por licenciatura, especialidades, maestría, doctorado e incluye a la educación normal en todos sus niveles y modalidades.

1.3. *Marco Histórico-Jurídico de la Educación en México.*¹²

La independencia mexicana, en su dimensión de proyecto jurídico - político y en su realidad histórica, surge bajo el signo del liberalismo, que implicó no sólo un pensamiento filosófico que reconocía el valor de todos y cada uno de los individuos sino también la búsqueda práctica de condiciones históricas favorables a la realización de los valores individuales. En este contexto nace la política educativa del país y la educación deja de concebirse como instrumento de formación -privilegio de las élites- y/o como un instrumento exclusivo de la burocracia colonial civil y eclesiástica.

Se convierte la educación en un derecho universal del pueblo, en un factor necesario para la realización del individuo; por su carácter universal, la educación no puede ser dejada únicamente en manos de particulares, sino que la sociedad en su conjunto y el Estado, deben asumir la responsabilidad de hacerla llegar a todos los ciudadanos.

La preocupación liberal por la educación, se gestó en la reflexión sobre México y en el análisis de las posibilidades reales del pueblo. A principios del siglo XIX, ya se hacían notar la falta de valores intelectuales, morales y cívicos. Ramos Arizpe, representante en las Cortes de Cádiz de 1812, afirmaba ante ese organismo legislativo que la educación pública era un deber de todo gobierno, y que sólo los déspotas y los tiranos sostenían la ignorancia del pueblo, para con ello abusar de sus derechos.

¹² Por motivos de presentación y forma de elaboración del apartado el material bibliográfico base para su elaboración aparece al final del mismo.

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz cobra realidad jurídica la idea de la instrucción pública, pero las contradicciones propias en el colonialismo, así como los intereses de las clases dominantes y la incapacidad de la burocracia para administrar la instrucción pública en favor del pueblo, impedía que se realizara como un proyecto histórico. Se encuentra expresada con nitidez la educación universal en el documentos de Morelos **Sentimientos de la Nación**, y en la Constitución de Apatzingán su artículo 39 ya manejaba que la instrucción era necesaria para todos los ciudadanos y que ésta debería de ser favorecida con todo su poder por la sociedad.

No se hace referencia en cuanto a educación en el Plan de Iguala, posteriormente, en el artículo 99 del Proyecto de Reglamento Provisional del Primer Imperio Mexicano, se establece que el gobierno expediría reglamentos y órdenes oportunas conforme a las leyes para promover y hacer que los establecimientos de instrucción y moral pública existentes llenaran los objetivos de su institución, en consonancia con el sistema político.

En la política educativa del imperio, no existió la preocupación por la instrucción popular, ya que no se intentaba fomentar la educación ni de crear más escuelas, sino promover y mantener los establecimientos existentes, gracias a ello se reducía el papel de la educación a sólo un instrumento de control político.

Al fundarse la República, la orientación educativa del gobierno retoma los principios que le dan origen; en el apartado 6º. del Plan de la Constitución Política de la Nación (13 de marzo de 1823), se declara que el origen de todo bien individual y social es la ilustración, además de que prevé la creación de instituciones estatales para fomentar y regular la enseñanza en todo el país; posteriormente en el artículo 50 de la Constitución de 1824, se confirma la capacidad jurídica del Estado para establecer instituciones educativas y da facultades exclusivas al Congreso General para fomentar

"la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos de los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados"¹³ .

A pesar de las buenas intenciones legislativas, en la práctica real de los preceptos, había un largo camino que seguir. Época en que el pensamiento liberal con su fe en la iniciativa individual y con su tendencia a dejar hacer y dejar pasar, no estaba capacitado para generar un marco administrativo coherente, que a la vez promoviera y organizara la acción educativa estatal.

No se tenía claro cuál era el papel preciso de la federación, estados y ayuntamientos en materia educativa, no se dieron políticas para formar maestros a nivel nacional, ni para

¹³TENA, Ramírez Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808-1964". 2ª ed., México, Porrúa, 1964. p. 949.

determinar la magnitud de la demanda, es decir, no existía lo que ahora llamaríamos planeación de la educación pública. Por otro lado, los gobiernos liberales tenían que enfrentar otros problemas, originados algunos por la crisis natural a toda nación nueva.

Aparecen los primeros intentos prácticos para sistematizar administrativamente la educación pública con la promulgación de la Constitución Federal de 1824. Posteriormente con la ley de Gómez Farías del 23 de octubre de 1833, se crea la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales, cuyas principales funciones consistían en formular reglamentos para la instrucción en sus diversos niveles, nombrar profesores y seleccionar libros de texto. Por su parte, los gobiernos de los estados conservaban la facultad de organizar y fomentar la educación en sus entidades respectivas.

En 1834 se inicia un período de caos administrativo, agudizado por los conflictos de partidos, la sucesión de gobiernos efímeros y la abierta agresión extranjera, lo que afecta la política educativa, desfilando durante más de veinte años una serie de leyes sobre la enseñanza, cuya única finalidad parecía ser el contradecirse las unas a las otras.

Al instaurarse el régimen centralista, fomentado por intereses conservadores en las Siete Leyes de 1835, paradójicamente se descentraliza por completo la instrucción pública, dejando en manos de las Juntas Departamentales -congresos locales- toda iniciativa de ley sobre educación. Las escuelas de primeras letras quedan bajo el cargo exclusivo de los

ayuntamientos hasta 1842. Con el decreto emitido por el Congreso el 26 de octubre de ese año, se declara por primera vez que la educación debería ser obligatoria y gratuita para todos aquellos que tuvieran entre siete y quince años de edad.

Nuevamente se intenta regular toda la educación elemental, a través de la creación de la Dirección General de Instrucción Primaria, puesta en manos de una asociación particular - Benemérita Compañía Lancasteriana-, un aspecto esencial de las actividades de esta dirección es la preparación de maestros y textos adecuados, organismo que sólo existió unos meses.

Es en junio de 1843 que una nueva constitución centralista devuelve a las asambleas departamentales la autoridad total en educación. En agosto del mismo año, el Plan de Don Manuel Baranda pretende reorganizar y centralizar nuevamente el sistema educativo nacional a través de la Junta General Directiva de la Educación Pública, que nunca logra ser efectiva. Se restaura el sistema federal en 1846 con la constitución de 1824 y con el decreto del 23 de Octubre del mismo año se delega a los estados la regulación de la instrucción pública. Nuevamente en 1853 se reestablece el régimen centralista y en diciembre 19 de 1854 se realiza otro intento de regular y coordinar los niveles educativos del país. Poco tiempo después en 1855, la revolución de Ayutla clausura definitivamente el centralismo mexicano, lo que significa el comienzo y consolidación definitiva del régimen federal y de la ideología política liberal.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 se establece la libertad de enseñanza y prohíbe los monopolios en sus artículos 38 y 39, sin embargo el 117 traza la línea de la política educativa para el futuro, al declarar como parte de las atribuciones del gobierno, la de fomentar la enseñanza pública en todas sus ramas, creando y dotando para ello establecimientos literarios y sujetándose a las bases del gobierno sobre estudios preparativos, exámenes y grados. Acción con la cual el Estado mexicano asume el papel de empresario y promotor principal de la educación en beneficio del pueblo, en lugar de ser un mero regulador y coordinador.

Con la Constitución Federal de 1857 en su artículo 3º, se conserva la libertad de enseñanza, más tarde las experiencias derivadas de las nuevas arremetidas de los conservadores -aliados con elementos del clero- y posteriormente la guerra civil ocasionada por el segundo imperio, mostraron la necesidad de que el gobierno contribuyera al surgimiento del nacionalismo.

Las Leyes de Reforma de julio 7 de 1859, no atacaron la religión, ni negaban la validez del sentimiento religioso, en ellas se afirmaba la autonomía legítima del Estado frente a cualquier iglesia o secta. El Decreto del 18 de febrero de 1861 crea el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, que controló todos los asuntos relacionados con la educación pública en todos los niveles y en toda la nación. Con la Ley de Instrucción Pública del 15 de abril de 1861, son pormenorizadas las funciones de las Escuelas del Distrito y Territorios, las cuales fueron supeditadas a la inspección federal, además, de establece el papel promotor de la

federación de la educación en los estados y se sujeta toda la enseñanza privada a la supervisión gubernamental.

A la caída del segundo imperio y con la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito y Territorios Federales del 2 diciembre de 1867 y su respectiva Ley Reglamentaria del 24 de diciembre de 1868, se declara la obligatoriedad y gratuidad **para los pobres** de la enseñanza primaria, y se suprime la religión en los planes de estudio gubernamentales. Y por primera vez, se habla de la enseñanza de la moral sin subordinación alguna a principios religiosos. Preceptos que son los inicios de nuestra concepción moderna de civismo y ética profesional.

Las leyes y decretos que aparecieron en años subsiguientes confirmarían y reforzarían el impulso de la escuela estatal, universal, gratuita y laica.

Con las Leyes Orgánicas de 1867 y 1869 se crean las instituciones de: Enseñanza Secundaria, Femenina y Especial; la Escuela Nacional Preparatoria; la Escuela de Medicina, Cirugía y Farmacia; las Escuelas de Jurisprudencia, de Ingenieros, de Naturalistas, de Agricultura y Veterinaria, la de Bellas Artes, de Música y Declamación, de Comercio; la Normal de Profesores; la Escuela para la Enseñanza de Sordomudos; el Observatorio Astronómico; la Academia Nacional de Ciencias y Literatura, y el Jardín Botánico. Se inician con estas acciones la organización de un sistema escolar en el Distrito y Territorios Federales, y por primera vez se obtienen los primeros datos estadísticos con respecto al

número de escuelas, maestros en ejercicio y de los niños que asistían a los establecimientos escolares. Aunque estas leyes sólo fueron vigentes para el Distrito Federal y Territorios, sirvieron de modelo para la legislación en los Estados en materia de instrucción.

La Ley de Adiciones y Reformas del 23 de septiembre de 1873 ratifican que el Estado no debería permitir que se llevara a efecto ningún contrato que tuviera por objeto el menoscabo, pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del individuo, ya sea causado por la educación; el trabajo, o voto religioso. Con el decreto del 10 de diciembre, en alcance al Artículo Tercero se confirma la omisión de la enseñanza religiosa en la educación oficial.

Con Protasio Tagle, se promueve el Reglamento de las Escuelas Primarias Nacionales quedando por disposición el 22 de mayo de 1878, además las escuelas que pertenecía a la Sociedad Beneficiaria con subvención pasaron a depender de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

En abril de 1881 se publica un nuevo proyecto de ley de instrucción pública, el cual buscaba invalidar en esencia el positivismo planteado con el del 15 de mayo de 1869.

Es en 1882 con Joaquín Baranda, que se presenta ante la Cámara de Diputados el proyecto de Ley para la Instrucción Obligatoria -que fue aprobada-, que dividió la enseñanza primaria

en elemental y superior, con una duración de seis grados, cuatro para la elemental y dos para la superior, también se determinan las asignaturas que se deberían de abarcar.

Se confirma el establecimiento de la Escuela de Profesores de la Ciudad de México con el decreto del 17 de diciembre de 1885, su reglamento fue aprobado el 2 de octubre de 1886 e inaugurada el 24 de febrero de 1887.

Es con la Ley de Instrucción Primaria de mayo 23 de 1888 que se uniforma la enseñanza elemental, dándole las características actuales de obligatoria, gratuita y laica. Posteriormente se promulga la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria (21 de marzo de 1891), que culmina en mayo 16 de 1905, Ley que establece la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Período en el cual Justo Sierra, fue el principal impulsor de la educación, ya que fue autor del proyecto que crea la Secretaría y primer titular del nuevo ministerio, uno de los principales organizadores y participantes de los dos primeros Congresos Nacionales de Instrucción entre 1889 y 1891, que recogen el consenso de la mayoría de los educadores del país con respecto a los conceptos liberales y republicanos de la enseñanza, que reafirmaban el derecho universal de la educación, su necesidad para el progreso material y espiritual, y la responsabilidad estatal en materia de instrucción, además, de que se plantea la necesidad de que la educación tuviera contenido moral específico. Ya en la Ley de las Normales y

Primarias del 12 de noviembre de 1902, se decía que el maestro debería ser modelo ético para el alumno.

Con la Ley de Educación Primaria de 1908, por primera vez se adopta el término **educación** -en sustitución de instrucción-, en sus dos primeros artículos expresa que las escuelas oficiales deberían ser esencialmente educativas; que la instrucción debería ser considerada sólo como medio de educación, que la educación primaria que impartiera el Ejecutivo sería nacional y se proponía que en todos los educandos se desarrollara el amor a la patria y sus instituciones, que la educación tuviera carácter integral, es decir, que tendiera a producir en el individuo el desenvolvimiento moral, físico, intelectual y estético; además de ser laica y gratuita.

Lo que motivó en el momento la reorganización de la currícula de enseñanza primaria, conforme a las teorías pedagógicas y científicas vigentes, con ese mismo espíritu para 1907 ya se había reformado la Escuela Nacional Preparatoria y para 1910 fueron reorganizados los estudios del nivel superior con la creación de la Escuela Nacional de Altos Estudios y con la reapertura de la Universidad Nacional de México en septiembre 22 de 1910.

A la caída del General Porfirio Díaz, la educación entra en una etapa de crisis, que se prolonga durante varios años, debido a la inestabilidad política y social del país. La

Revolución Mexicana no borra las conquistas educativas del liberalismo republicano, por el contrario, las encamina al terreno de la realización.

Una vez establecidas las bases jurídicas para la organización y orientación ética de la enseñanza pública en sus niveles elemental, medio y superior, la misión de la Revolución fue imprimir en la acción educativa del Estado el carácter popular y social, además de llevar la escuela a todo el país y mejorar el nivel de instrucción del pueblo.

Se crean por decreto las escuelas rurales rudimentarias el 1 de julio de 1911, que tenían por objeto principal el enseñar a los indígenas a hablar, leer y escribir en castellano y operaciones elementales de cálculo, escuelas que no afectaban los preceptos de instrucción gratuita y laica, y no tenían carácter obligatorio. Acción con la Secretaría de Instrucción Pública interviene por primera vez en la educación elemental de los Estados, considerándose como el primer paso para la federalización de la enseñanza, entendiéndose como la acción para proporcionar una educación nacional.

Con la Constitución del 5 de febrero de 1917 artículo 3º, se confirma que la enseñanza sería libre y laica la que se impartiera en los establecimientos de educación, de enseñanza primaria, elemental y superior, tanto para los establecimientos oficiales como particulares; que ninguna corporación religiosa podía establecer y dirigir escuelas de instrucción primaria y que las escuela primarias privadas sólo se establecerían si se sujetaban a la vigilancia

oficial, además de que los establecimientos oficiales impartirían gratuitamente la enseñanza primaria. Puntos esenciales en la trayectoria de la legislación educativa de México.

Con la Constitución del 1917 se suprime la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, acción con la que se da responsabilidad y fuerza a los Ayuntamientos, se les entrega a los estados la dirección de la educación el 28 de febrero del mismo año, se buscaba fortalecer el Municipio y la descentralización de la educación. Los resultados fueron desastrosos ya que el país no contaba con las condiciones sociales y políticas, ni con los recursos económicos suficientes para lograr tal propósito.

Al crearse la Dirección General de Educación para las Escuelas del Distrito Federal se ve la necesidad de centralizar nuevamente las actividades de la educación pública.

Se intenta reforzar nuevamente el nacionalismo en la educación al decretarse el 12 de junio de 1919, que la autoría de los textos escolares para la educación primaria deberían de ser mexicanos e impresos en el país.

En 1919 se encomienda a la Universidad Nacional de México, con José Vasconcelos al frente, el orientar y vigilar la enseñanza del país. Una vez que fue aprobada y publicada la creación de la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación en septiembre 29 de 1921, Obregón nombra como titular a José Vasconcelos, quien impulsa

con fuerza las acciones que había iniciado estando al frente de la Universidad como rector, que eran la campaña en contra del analfabetismo y el cambio en los métodos de enseñanza. La nueva Secretaría, desde su origen, moviliza grandes recursos para la enseñanza, promueve la educación técnica, funda bibliotecas, popularizó la cultura mediante la creación de las Misiones Culturales y las ediciones de libros populares. Movimiento educativo cultural que crece y se fortalece al paso del tiempo, entre sus logros se tienen la fundación de la Caja Nacional Escolar de Ahorros y Préstamos en 1925, la creación de la Dirección de Misiones Culturales en 1926, la fundación de las Escuelas Preparatorias Técnica y Politécnica en 1932.

La Secretaría de Educación Pública, tropieza con obstáculos ocasionados por grupos opuestos a la Revolución y a la misma trayectoria de la legislación educativa de la república, por lo que el gobierno se ve obligado, en 1926, a proteger el contenido nacionalista y laico de la enseñanza mediante el Reglamento Provisional de las Escuelas Particulares (22 de febrero) y con el Reglamento de Inspección y Vigilancia de las Escuelas Particulares (22 de julio del mismo año), reglamentos en los que se fijaban las sanciones a las violaciones al artículo 3º Constitucional, y se declaraba la incapacidad de los ministros de culto para ser directores de planteles escolares, aunque no se negaba a los ministros mexicanos la capacidad para desempeñarse como profesores; se impuso el uso de textos laicos y la supervisión de planes de estudio y métodos de las escuelas particulares, posteriormente, el gobierno prohibió toda intervención de los ministros de cultos en la enseñanza primaria, a

través de un nuevo reglamento de las Escuelas Primarias Particulares, que fue puesto en marcha el 19 de abril de 1932.

Con Narciso Bassols al frente de la Secretaría de Educación Pública en 1932 se inicia una nueva reforma. Bassols criticaba y estaba en desacuerdo en cómo se habían implementado las medidas que se estaban aplicando sobre todo en la Educación Rural, en las Normales Rurales y las Misiones Culturales. Motivo por el cual las acciones que realizó fueron: dar cumplimiento exacto del artículo 3º constitucional por parte de las escuelas privadas, manteniendo un estricto control en ellas; dar una orientación de la escuela hacia la producción, de acuerdo a las características de cada región; crear la Escuela Regional Campesina al fusionar las Escuelas Normales Rurales y las Misiones Culturales, con nuevos planes y programas de estudio; vigilar el cumplimiento del artículo 123 constitucional; dar inicio a las primeras acciones para unificar la educación técnica; promover la modificación al artículo 3º, en el que se suprime el laicismo en la educación primaria por una educación socialista, buscaba dar a la educación una orientación filosófica que estuviera acorde a los ideales y aspiraciones a la revolución y a los cambios presentados en el país. Para Bassols el laicismo no era una garantía para orientar a las nuevas generaciones; queda a cargo del Estado la formulación de planes y programas de estudio, según la modificación del artículo tercero constitucional.

Modificación que el Congreso de la Unión aprueba el 10 de octubre de 1934, entrando en vigor el trece de diciembre del mismo año. Se buscaba con esta reforma legislativa reafirmar

las características laica y popular de la educación pública, darle contenido socialista y excluir cualquier doctrina religiosa de la educación que impartiera el Estado; con ese fin la escuela organizaría sus enseñanzas y actividades de manera tal que permitiera formar en la juventud un concepto de nación y de vida social. Reforma en la que sólo el Estado - Federación, Estados y Municipios- impartirían la educación primaria, secundaria y normal, aunque , si bien, se concedería autorización a particulares que así lo solicitaran. Acción con la cual el Estado centraliza por primera vez la decisión con respecto a los planes, programas y métodos de enseñanza.

Estando como Secretario de Educación Pública el Licenciado Ignacio García Telles, de diciembre de 1934 a junio de 1935, período en el que se estudian las bases en las cuales se pondría en práctica el artículo tercero constitucional, se firma en su gestión el primer convenio de federalización de la educación con el estado de Oaxaca, a través del cual se buscaba unificar la enseñanza, en una sola dirección administrativa. Se da apoyo a las diversas fuerzas sindicales, que ya pretendían en ese momento agruparse en organizaciones nacionales.

Se reglamenta la escuela socialista por mandato constitucional, pero no se concreta hasta 1939 con la Ley Reglamentaria del artículo tercero. En la apertura de los Cursos de Orientación Socialista el Presidente Cárdenas precisa que la finalidad de la nueva legislación era identificar a los alumnos con las aspiraciones del proletariado, para fortalecer los

vínculos de solidaridad y crear para México la posibilidad de integrarse dentro de una firme unidad económica, cultural y fortalecer el papel del Estado en la educación.

Es en este contexto social, que se crea: el Instituto Nacional de Educación para Trabajadores en 1935, encargado de fundar escuelas, bibliotecas, museos y publicaciones para la clase proletaria; la Dirección General de Enseñanza Primaria en los Estados y Territorios de la República en 1936, que venía funcionando como un Departamento de Escuelas Rurales desde 1924; y se firman convenios de federalización de la enseñanza con los gobiernos de Querétaro, Tamaulipas e Hidalgo.

Las instituciones importantes de la época son: El Instituto Nacional de Pedagogía en 1936; el 5 de febrero de 1936 se agrupan la mayoría los profesores en el Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana (STERM); el Instituto Politécnico Nacional en 1937; el Instituto de Orientación Socialista en 1937; el Instituto Nacional de Antropología e Historia en 1938; el Colegio de México, y la Universidad Obrera.

Inicia a otro período importante en la educación en 1940, que se caracterizó por el deseo de lograr la unidad nacional y el cambio en la legislación educativa, también fue aprobada una nueva Ley Orgánica de Educación, donde son redefinidos los objetivos de la misma.

Para 1942 se expide la nueva Ley Orgánica de la Educación y se transforma el Instituto de Preparación del Magisterio de Segunda Enseñanza en la Escuela Normal Superior. Se funda la Escuela Normal de Especialización en 1943.

En un primer periodo como Secretario de Educación (1943-1946) Jaime Torres Bodet presenta al Congreso un nuevo proyecto del artículo tercero, que fue aprobado en 1946 y se mantiene vigente hasta 1993, en él se expresaba que la educación que impartiera el Estado debería desarrollar las facultades del ser humano, fomentar en él el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad. Se ratificaron los preceptos de laica, gratuita y obligatoria, se reafirmó el carácter democrático y nacional de la educación, se fundamentó en los principios de la ciencia y es proclamada la formación integral del educando.

Es también durante su primera gestión que se inician los trabajos de la Comisión Revisora y Coordinadora de los Planes Educativos, Programas de Estudio y Textos Escolares (03 de febrero de 1944); se funda por decreto el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (26 de marzo de 1944); y se unifica el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en 1944; en enero del mismo año se inicia la Campaña Nacional contra el Analfabetismo; se crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE); y se incrementa la producción editorial de la Secretaría de Educación Pública.

En esta primera gestión de Torres Bodet al frente de la Secretaría, unifica la educación elemental y cultural a través de la campaña de alfabetización, además de proporcionar apoyo en la gestión a los gobiernos estatales y municipales.

Las instituciones del período de 1946 a 1952 son: se formaliza el funcionamiento del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE); se crea, en convenio con UNESCO, el Centro Regional de Educación Fundamental para la América Latina (CREFAL), con el que buscaba formar técnicos en educación rural, educación básica y desarrollo de la comunidad; se crea el Consejo Nacional Técnico de la Educación (CONALTE); se forma la Academia Mexicana de la Educación; se crea la Dirección General de Educación Audiovisual, de Enseñanza Preescolar y la de Internados de Primera Enseñanza.

En su segundo periodo como Secretario (1958 a 1964) Jaime Torres Bodet sus acciones fueron: reorganizar la educación y su estructura administrativa, para asegurar la reforma en la educación; encomienda al Consejo Nacional Técnico de la Educación la elaboración de nuevos programas para la escuela primaria, mismos que fueron organizados por áreas de conocimientos y las actividades en forma globalizada, aplicados al año.

Las instituciones creadas fueron: en 1959 la Comisión Nacional de Libros de Texto y Cuadernos de Trabajo Gratuitos; en el mismo año se expide el acuerdo con el cual se dividía

la Dirección General de Educación Primaria en el Distrito Federal en cuatro Direcciones Generales y a la Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios en dos Direcciones Generales todas de igual nivel; se suprimen las Escuelas Prácticas de Agricultura y se forman los Centros de Capacitación para el Trabajo Rural; se crea la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES).

Con el Licenciado Agustín Yañez (1964 a 1970) al frente de la Secretaría sus acciones fueron: poner en marcha la Campaña Nacional en Contra del Analfabetismo (acuerdo presidencial el 24 de febrero de 1965); para 1970 unificar el calendario escolar, con previos ajustes en cada ciclo lectivo en planteles que se regían por el Calendario Tipo A; en 1965 el encargar al Consejo Nacional de Planeación Educativa de la elaboración de un plan de 14 años que se terminó y publicó en 1966; poner en marcha el Plan de Once Años para la Expansión y el Mejoramiento de la Educación Primaria, que tenía como objetivo garantizar a todos los niños la educación gratuita y obligatoria; establecer formalmente en 1969 la Telesecundaria; se crean las secundarias técnicas, la Dirección Federal de Educación Primaria del Valle de México y la Dirección General de Personal.

Con motivo del conflicto estudiantil en octubre de 1968, el entonces Presidente Díaz Ordaz, ofrece el estudio de una reforma de la educación que la orientarían hacia la comprensión, estudio y participación de los problemas nacionales y buscar una ruta para la democratización de la educación. Como respuesta para aplicar la reforma de la educación, la

Secretaría de Educación Pública organizó en 1969 las Conferencias Nacionales de Promoción Cívica y Educación de Adultos, la 4ª Asamblea Nacional de Enseñanza Normal; y la 8ª Asamblea Plenaria del Congreso Nacional Técnico de la Educación, asambleas que contribuyeron en dar propuestas, pero nada sucedió ya que no se tomaron medidas por parte de los directivos de la Secretaría de Educación Pública.

Es en la Asamblea Nacional de Educación Primaria que se realiza en ese periodo donde se acuerda la difusión de información clara e ilustrativa para que los maestros conocieran los planteamientos y criterios que servirían para diseñar la reforma de la educación primaria, nivel que fue considerado base para la reforma de la educación.

Se inicia otra reforma en la educación con el Ing. Víctor Bravo Ahuja al frente de la Secretaría en 1970. Se crea la Comisión Coordinadora de la Reforma Educativa que tenía como objeto, fomentar la expresión de la sociedad en cuanto a educación, encauzar esa expresión como propuestas técnicas y pedagógicas, mismas que posteriormente se vieron como medidas políticas y administrativas.

Para realizar el cambio se organiza un sistema de proposición y consulta, con el fin de detectar los problemas que presentaba la educación nacional en el momento, en el que participaron el magisterio, padres de familia, asociaciones profesionales técnicas, científicas y culturales, organizaciones sindicales de los trabajadores de la educación, entre otros.

Proceso en el que se confirma la vigencia del artículo tercero constitucional, la actualización de conceptos, su concreción es con la Ley Federal de Educación de noviembre 27 de 1973 en sustitución de la Ley Orgánica de Educación. Se crean en 1975, el Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica y se emite la Ley Nacional de Educación de Adultos (diciembre 31), como complemento a las acciones que se venían realizando.

La Ley Federal y la de Adultos fundamentaban el orden jurídico de la reforma educativa, los principios que sustentaban eran: la formación de conciencia crítica en el individuo; popularizar el conocimiento y proporcionar la igualdad de oportunidades; la flexibilización y actualización del sistema educativo, como fin último, crear una nueva educación que sirviera para la construcción en el futuro de una sociedad más justa y libre, fundada en la tolerancia y respeto a la dignidad del individuo.

Los logros que determinaron el curso de la legislación educativa a partir de 1970 y que se pueden resumir de la siguiente manera: se expide una nueva Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional del 16 diciembre de 1974, que tenía como propósito actualizar las disposiciones legales y que estuviera acorde con la evolución de la enseñanza; la Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de diciembre 27 de 1970; el Acuerdo Presidencial por el que se modifica la estructura orgánica administrativa de la Secretaría de Educación Pública del 2 de diciembre de 1970, publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el 16 de abril de 1971; el Acuerdo Presidencial en el que se establece la

organización y competencia de las Subsecretarías y que distribuye las funciones que corresponden a cada una de las Dependencias de la Secretaría de Educación Pública de julio 13 de 1971, publicado en el D.O.F. el 24 de agosto de 1971; Decreto Presidencial por el que se crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) del 09 de septiembre de 1971, publicado en el D.O.F. el 10 de septiembre de 1971; Decreto por el cual se crea el Colegio de Bachilleres, en septiembre 16 de 1973; en diciembre de 1973 se crea la Universidad Autónoma Metropolitana; Decreto presidencial por el que se crea la Comisión Intersectorial, para coordinar la actividades que realizaran las diversas Secretarías y Departamentos de Estado para el mejoramiento social, económico, educativo y cultural de las comunidades rurales e indígenas del país, del 15 de agosto de 1973, publicado en el D.O.F. 28 de noviembre de 1973; Ley Federal de Educación de noviembre 27 de 1973, publicada en el D.O.F. el 29 del mismo mes y año; el Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procederían a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos que fue publicado en el D.O.F. el 5 de abril de 1973; el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública publicado en el D.O.F. el 30 de agosto de 1973.

Para que se dieran nuevos cambios en la legislación educativa nacional, pasaron más de dos décadas. Y es con el Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica de

1992, la reforma al artículo tercero constitucional y la promulgación de la Ley General de Educación en 1993, donde se marcan los nuevos lineamientos a seguir para la nueva reforma y para la federalización de la educación, estipulada en la Ley General capítulo II.

Lo expuesto ha sido el sustento del marco jurídico de las acciones implementadas, en la construcción y evolución de nuestro Sistema Educativo Nacional, mismo que ha pasado por múltiples avances y retrocesos según su momento, pero que a final de cuentas han determinado el desarrollo, no sólo del sistema educativo, sino también del individuo que lo integra.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBOSA, Heldt Antonio. "Cien años en la educación de México". México, Pax-México, 1972.
- BRAVO, Ahuja Víctor y José Antonio Carranza. "La obra educativa". México, SEPSETENTAS, 1976.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. "La Constitución Federal de 1824". n. 7. México, 1983 (Conciencia Cívica).
- MOTA, Víctor. "La educación pública en México. Desde el 1º de diciembre de 1934 hasta el 30 de noviembre de 1940". México, Poder Ejecutivo Federal-SEP, 1941.
- ORNELAS, Carlos. "El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo". México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. "Disposiciones legales que son básicas para el funcionamiento de la Secretaría de Educación Pública". México, 1972 (Prontuario de Disposiciones Legales sobre Educación Pública).

_____. "Disposiciones de carácter administrativo relacionadas con la Secretaría de Educación Pública". México, 1973 (Prontuario de Disposiciones Legales sobre Educación Pública).

SOLANA, Fernando. et al. (Comps.). "Historia de la educación pública en México". México, SEP-Fondo de Cultura Económica, 1981 (Ediciones Conmemorativas del LX Aniversario de la Creación de la SEP).

TEÓDULO, Gúzman José. "Alternativas para la educación en México". México, Ediciones GERNIKA, 1979 (Colección Educación y Sociología).

TENA, Ramírez Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808-1964". 2ª ed. México, Porrúa, 1964.

II. FEDERALISMO.

2.1. El Estado Mexicano.

El Estado mexicano nace a partir la constitución de 1824, su expedición implicó la concreción de ideas e inquietudes, que fueron discutidos antes de 1810 y en el transcurso de la guerra de independencia mexicana, que tenía como fin integrar al país, dar forma a su gobierno y orientar a las instituciones que lo conformarían. Su elaboración fue la expresión de varios años de lucha popular, de carencias e inquietudes, sacrificios, vida y muerte de caudillos y líderes insurgentes, que en una primera instancia se consagró en 1824.

La insurgencia, los planes de Ayutla, San Luis y Guadalupe fueron acciones que ayudarían a definir al país. Independencia, Congreso y Constitución conceptos que estimularon en forma permanente la actividad de Morelos, raíz de nuestra historia nacional, en 1813 se cumplen dos de sus más caros deseos: Congreso y Soberanía Nacional a la firma su documento **Sentimientos de la Nación** en el que se declara la independencia de México.

Posteriormente Morelos plasmó su idea constitucional en el **Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana**, en él se habla de soberanía, que consistió en la facultad para dictar leyes y establecer la forma de gobierno que fuere más conveniente a los intereses del grupo social. Documento que habla también de la división de los poderes, señalando que la soberanía debería tener tres atribuciones fundamentales, que son: expedir leyes, hacerlas ejecutar y poder aplicarlas a casos particulares y que por tal motivo, el gobierno debería

quedar constituido por tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, que no debían ejercerse ni por una persona, ni por una única corporación.

Conceptos que fueron recogidos en las tres etapas fundamentales de los Congresos Constituyentes: 1824, 1857 y 1917, que han sido la base de nuestro sistema jurídico político nacional.

La conformación del Estado partió de la necesidad de establecer compromisos y pactos en la sociedad global y poder erguirse como representante legítimo y único de la voluntad general. El Estado no existe como tal, es una categoría que nos ayuda a comprender la realidad social, integrado por una serie de instituciones que son: gobierno, aparatos administrativos, órganos militares, así como asambleas parlamentarias entre otros.

Un Estado es "la sociedad organizada política y jurídicamente, dentro de los límites de un territorio determinado y bajo el imperio de una autoridad suprema e independiente"¹⁴. Es así como el Estado, como asociación, actúa a partir de leyes que mantiene en un territorio determinado las condiciones de orden y de vida social, por ello es considerado como producto de la sociedad.

¹⁴ Cit. por. BORJA, Rodrigo. "Derecho político y constitucional". 2^a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1972 (Sección de Obras de Política y Derecho). p. 25.

El presente trabajo describirá solamente las características del Estado mexicano, ya que el describir aquí todos los tipos de estado sería una tarea que excedería su intención. Pero no quiere decir que es único, ni que en él no estén presente elementos de otras formas de Estado.

Hoy en día al Estado se le ha caracterizado por su orden jurídico unitario, su poder centralizado, por su burocracia, su ejército, presupuesto, sistema tributario, etc. Los elementos que integran la estructura de un Estado son: el pueblo, el territorio, la soberanía y el poder político.

- Se considera Pueblo al

"grupo de seres humanos que viven en comunidad como resultado de un largo proceso de adaptación geográfica y que en conjunto constituyen una unidad social orgánica, dotada de espíritu e ideales comunes y a la cual se le atribuyen derechos y deberes políticos"¹⁵ ,

definición que se caracteriza por la unidad espiritual y por su conciencia social que le asigna al grupo social.

- Se considera como Territorio a la base física sobre la que se establece y lleva a cabo su actividad, elemento indispensable en la estructura del Estado. Desde el punto de vista jurídico se le define como suelo o base física que hace referencia al Estado, concepto que

¹⁵ Ibid. p. 29.

considera en su ámbito jurisdiccional al territorio aéreo, superficial y subterráneo. El territorio conlleva una relación jurídica entre el suelo y el Estado, en el que se determina su dominio territorial del Estado y que restringe el ámbito y validez de sus ordenamientos.

- Es Soberanía el

"derecho del Estado de hacer valer el propio querer como supremo; significa la completa independencia de este querer fuera y dentro; significa que, en el seno del Estado, hay otros que a su vez están obligados y sujetos al Estado. Sólo el Estado obliga y eventualmente constriñe sin poder ser obligado ni constreñido por ningún otro poder. Por lo que respecta a las relaciones del Estado con otros Estado, el concepto de soberanía se agota en el de independencia. En cambio, en las relaciones del Estado con sus ciudadanos la idea de soberanía se presenta mejor como una relación de señoría de un lado y de subditancia de otro"¹⁶ ,

es decir, es el derecho para determinarse por sí mismo en su vida interna y externa, en este último su actuación en la comunidad internacional sin que este sujeto a otros estados.

La soberanía se constituye por la **supremacía**, entendida como el poder de mando que existe en su territorio y se relaciona con las acciones del Estado al interior; y la **Independencia**, considerada como un elemento teórico, que determina la soberanía de un Estado con respecto a su actuación internacional, que puede ser determinada por el aspecto económico del estado. En la práctica la imposición de países económicamente fuertes han sometido a la obediencia política a los económicamente débiles, disminuyendo así su facultad soberana y coartando su libre determinación.

¹⁶ Ibid. p. 35.

El Estado, al hacer uso de sus atribuciones soberanas, pone límites a su capacidad de acción, se sujeta a preceptos jurídicos preestablecidos, satisfaciendo con ello la necesidad pública de seguridad jurídica, basado en el reconocimiento expreso de sus alcances y límites de poder político, de tal forma que las normas jurídicas son por sí solas expresiones de la voluntad del pueblo y de soberanía, que se concretan a través de los órganos de legislación.

El pueblo no obstante de ser soberano y estar investido de la facultad de decidir en última instancia sobre su destino, en la práctica no puede efectuar actos concretos de gobierno y de administración, ya que es un ser multitudinario y heterogéneo, por tal motivo inhábil para la acción política técnica en que consiste el gobierno de la colectividad, por lo que le fue necesario

"invertir a un grupo reducido de personas de autoridad para la gestión pública, para que sus decisiones posean valor obligatorio y sean cumplidas eventualmente por medios coactivos. Esa autoridad se le denomina poder político y al conjunto de órganos que la ejercen se llama gobierno"¹⁷ ,

entendido el poder político como la acción de mando que temporalmente ejercen los funcionarios del gobierno. El pueblo otorga a sus gobernantes autorización temporal y limitada para que puedan gestionar los negocios públicos sin entregarles la soberanía, atributo originario e inalienable del grupo social.

El Estado para ejercer su autoridad se vale de un conjunto de órganos denominados de Estado o Estatales -que constituyen el gobierno-, que realizan actividades oficiales dentro de

¹⁷ Ibid. p. 59.

ciertos límites de competencia por cuenta del Estado y es a través de ellos que se le da forma y expresión a la voluntad estatal, cumpliéndose así la función del poder político dentro de la sociedad.

A la forma de gobierno que adopta el Estado al constituirse se designa "conjunto de personas -gobernantes y gobernados- e instituciones que forman la sociedad jurídicamente organizada sobre un territorio determinado"¹⁸, que comprende a la organización específica del poder constituido al servicio del Estado. No es lo mismo hablar de la forma que el estado adopta, que de la forma de gobierno que ese estado adopta, el primero es la manera de ser de la totalidad del cuerpo social jurídicamente organizado, mientras que el segundo es la adoptada por los órganos directivos.

Existen distintas forma de Estado, una de ellas es la federal, en un estado federal "coexisten normas jurídicas válidas para todo su territorio y normas jurídicas válidas para porciones del mismo y en los que el poder político es compartido por el gobierno central -gobierno federal- y por los gobiernos locales"¹⁹ -estatales-; las acciones que le incumben a la federación son aquellas materias como la política exterior, el mando de las fuerzas armadas, el comercio exterior y todas aquellas de interés nacional.

En un "Estado federal el poder político, en sus ramas, legislativo, ejecutivo y judicial, está sujeto a un régimen descentralizado, en el cual comparten atribuciones y responsabilidades

¹⁸ *Ibid.* p. 82.

¹⁹ *Ibid.* p. 95.

los órganos centrales y los órganos periféricos, con arreglo a la división de competencias por la Constitución Política Federal²⁰ .

En la teoría del Estado federal se considera clave la división de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales, es ahí, en donde se delimitan las respectivas esferas de autoridad y en la práctica donde depende el grado de conciliación y armonía que se dé entre la totalidad y sus partes.

Esta forma de organización enlaza la existencia de varios estados individuales que conforman una entidad única y que al unirse tienen mayor posibilidad de defensa común sin quitarles su libertad ni anular su individualidad.

Aun cuando admite variaciones, se pueden considerar como características generales y fundamentales de un Estado federal²¹ las siguientes:

1. Un alto grado de descentralización jurídico-política que permite a cada sección territorial dictar su propia constitución y sus leyes -que naturalmente, versan sobre materias que no son objeto de la legislación general y dentro de los límites señalados por la Constitución Federal-, administrar justicia por sus propios tribunales y juzgados dentro de los lindes seccionales, elegir a

²⁰ Id.

²¹ Apud. Ibid. pp. 99-100.

los funcionarios públicos de carácter representativo, cobrar impuestos, en fin, ejecutar actos de gobierno y administración local.

2. Distribución del poder político, con sentido territorial, entre los órganos de gobierno centrales (legislativo, ejecutivo y judicial) y los órganos de gobierno jurisdiccionales (legislativo, ejecutivo y judicial) realizadas de acuerdo con un preciso esquema de división de competencias.
3. Coexistencia de normas jurídicas de validez nacional, dictadas por el órgano legislativo central (compuesto de dos cámaras: una de representantes de cada provincia: senadores; y otra de representantes de la población nacional: diputados) y normas jurídicas de validez local, dictadas por los órganos legislativos provinciales.
4. Personalidad jurídica plena en el campo internacional, que permite al Estado Federal presentarse como unidad política soberana frente a los demás Estados.

Es importante señalar en que consisten las formas de organización de la administración pública que son: la descentralización jurídico-política, la administrativa y la

desconcentración, ya que es en la primera donde se fundamenta la forma federal de un Estado, por lo que es necesario distinguir en qué consisten:

- La jurídico-política,

"otorga a las entidades regionales (llámense estados, provincias, departamentos o distrito) la facultad de dictar su propia Constitución, legislar sobre determinadas materias y ejercer la parte del poder ejecutivo no reservada a las autoridades centrales del Estado, todo esto dentro del ámbito de su circunscripción territorial"²² ,

que implica la capacidad de decisión y actuación.

- La administrativa o por servicios

"simplemente delega ciertas atribuciones del gobierno central en favor de entidades o instituciones especializadas -tales como los municipios, universidades, organismos públicos de diversa índole- con el fin de que ellas presten a la sociedad determinados servicios públicos que el Estado, en razón de sus múltiples ocupaciones, no podría conceder de mejor manera"²³ .

Entendida como la delegación de funciones, sin capacidad de decisión.

- La desconcentración "consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que están subordinados, de ciertas facultades de decisión"²⁴ .

²² Ibid. p. 100.

²³ Id.

²⁴ FRAGA, Gabino. "Derecho administrativo". México, Porrúa, 1978. p.165.

El término federalismo puede usarse para designar una teoría de estado, bajo un modelo constitucional, que determina la estructura y funcionamiento del Estado; igualmente como una visión general de la sociedad, entendida como doctrina social con carácter global, como el liberalismo, el socialismo, que entrañan una actitud autónoma en cuanto a valores hacia esa sociedad y su curso en la historia.

Entendido como doctrina social, sostiene que

"en una federación la sociedad civil tiene características unitarias en ciertos aspectos y pluralista en otros. La población está unida en una sociedad de las mismas dimensiones que la federación y dividida en una pluralidad de sociedades pequeñas, con fines territoriales bien definidos, en el ámbito de la sociedad más vasta. De ahí que el comportamiento social típico de esa población tenga un carácter bipolar: por un lado, está la lealtad hacia la sociedad global y, por el otro, la lealtad hacia cada una de las comunidades más pequeñas diferenciada de acuerdo con la distribución territorial de la población. Y lo singular es el hecho de que el sentimiento de apego a la unión coexiste con el apego a cada una de sus partes y ninguno de ellos prevalece sobre el otro, como sucede en un sentido opuesto en una confederación de estados"²⁵.

La forma de gobierno, al igual que la forma que el Estado adopta, son cualidades genéricas y comunes, por lo que existen múltiples formas particulares de gobierno, que dependen de condiciones generales así como de circunstancias, una forma de gobierno es la República en ella

"se ejerce el poder político de manera limitada, responsable y alternativa. Sus gobernantes son elegidos por un amplio sector popular, mediante elecciones libres,

²⁵ BOBBIO, Norberto, et al. "Diccionario de Política". 7ª ed. México, Siglo XXI, 1982, p. 636.

para periodos alternados y de duración limitada. Existe en ella una clara y definida división de poderes, como medio de preservar la libertad política y civil de los gobiernos de los gobernados, y está regida por un estatuto jurídico fundamental que circunscribe las atribuciones gubernativas y que garantiza un cúmulo de derechos inviolables en favor de las personas"²⁶

que lo integran.

Las características de un gobierno Republicano son: la separación de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial; un sistema representativo en el cual la autoridad está ejercida por personas elegidas por el pueblo; electividad, es decir se funda en el consenso mayoritario y su expresión son las elecciones; alternatividad, el ejercicio del jefe de Estado esta sujeto a un tiempo determinado, obligando a la renovación del titular; la responsabilidad de los gobernantes de aclarar sus actos oficiales ante el pueblo. De entre las clases de república se tiene a la presidencial, en ella, el jefe de Estado -Presidente- se encarga de la función ejecutiva de los poderes, motivo por el cual dirige la administración estatal en colaboración con los secretarios de estado, tal es el caso de México.

Han sido descritas las características del Estado Mexicano, por lo que se puede decir que México, es un estado que se fundamenta dentro de un derecho constitucional y

"en el conjunto de normas jurídicas que organizan el Estado, determinando los principios a los que debe ajustarse su funcionamiento y señalan las garantías y derechos de que están asistidos todos los miembros de la comunidad política"²⁷

y social que lo constituye.

²⁶ BORJA, *Op. cit.* p. 114.

²⁷ *Ibid.* p. 304.

2.2. *Federalismo*

Con la expedición de la Constitución Federal de 1824, se adopta el régimen federal en afinidad con los postulados del liberalismo, sistema que ha sido el medio para conjuntar objetivos, aglutinar fuerzas y cohesionar labores. Ratificado en los constituyentes de 1857 y 1917, considerado como la forma en que los mexicanos determinaron la organización de su gobierno, como resultado de la síntesis de un arreglo político-territorial.

Se considera como padre del federalismo mexicano a Miguel Ramos Arispe, quien elaboró el **Proyecto de Bases Constitutivas de la Federación** y el **Acta Constitutiva de la Federación Mexicana** de enero 31 de 1824, primeros dos documentos que dan origen a la Carta Constitutiva de octubre 4 de 1824 y nacimiento al régimen federal como principio fundamental de nuestra constitución.

Al instaurarse el sistema federal, se estableció el sistema de organización tripartita del poder público: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, éstos como unificación en la construcción de un Estado Republicano Democrático, Representativo y Federal. Sistema que ha sido permanentemente recogido como postulado de nuestro derecho público.

El Acta Constitutiva de 1824, sienta las bases del federalismo en sus artículos²⁸ :

3º. La soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y

²⁸ TENA, *Op. cit.* p. 154.

establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

5º. La Nación adopta para su gobierno la forma república popular y federal.

6º. Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta carta y en la constitución general.

Se establece así el pacto federal, en el cual se sustenta el Estado mexicano y cuyo propósito fue garantizar los derechos individuales, la libertad soberana de los estados de la federación y la integridad de la soberanía nacional.

El federalismo da marcha regresiva después de la constitución de 1917, centralización que fue realidad por la vía del hecho, cuando no de derecho, en sus tres poderes, así como en expresiones como la economía, la cultura, la infraestructura y la de servicios en general, que la ciudad de México concentró por causas de índole social y económicas, que fue justificado con propósitos de unificación y desarrollo nacional -movimiento que creció sin precedente-. Los beneficios del centralismo fueron decreciendo ante los costos económicos, políticos y sociales que se presentaron, por tal motivo en las últimas dos décadas se han llevado a cabo acciones para revertir ese proceso centralizador.

La conciliación de las acciones nacionales con el federalismo, han hecho que surjan nuevos mecanismos de colaboración y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, y sobre todo hacia la participación de la sociedad.

Cabe insistir que un sistema federal no existe "puro y paradigmático, lo que no impide la existencia de elementos y características básicas e ineludibles para identificar la presencia de un sistema federal, en contraposición"²⁹ a otras formas de estado federal. Un sistema federal es diverso a partir del grado de relación que se dé entre el gobierno -federación- y los gobiernos estatales.

En los hechos se ha encontrado que existen el federalismo³⁰ :

- COORDINADO.- (o competencial) es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional. Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones.

Las funciones de la Federación son de mayor trascendencia; el gobierno federal encarna y representa a la nación en su conjunto y en ella se legitima; se refuerza frente al exterior actuando como unidad nacional; y, la complejidad y tecnificación de los problemas administrativos han requerido

²⁹ ORTEGA, Lomelín Roberto. "Nuevo federalismo la descentralización". México, Porrúa, 1988, p 64.

³⁰ Apud. Ibid. pp. 58-59.

de una más activa intervención de la burocracia federal en solución, desarrollando capacidades y concentrando recursos financieros de gran magnitud para el cumplimiento de sus tareas.

- COOPERATIVO.- Implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines.
- ORGÁNICO.- En el cual el Gobierno Federal está dotado de poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado.

En el transcurso de la historia del federalismo mexicano, éste ha pasado por el competencial al orgánico. Que parte de los principios de legitimidad y de competencia que le determina la Constitución, a pesar de que a través del tiempo se han presentado desbalances entre esas competencias.

En nuestro sistema la vía para lograr la descentralización, es a través de la combinación entre el actual federalismo y el cooperativo, aunque actualmente ya se están realizando acciones tendientes al federalismo cooperativo.

Nuestro sistema federal lo establece la Constitución en su artículo 40, el cual aparentemente está en contradicción con el artículo 39, ya que dentro de los elementos teóricos de un Estado federal, la soberanía es indivisible, por lo tanto los Estados deberían de ser autónomos, no soberanos.

Las características básicas del Estado Federal Mexicano son ³¹ :

- Un orden jurídico supremo, es decir, el orden constitucional, que crea dos órdenes que le están subordinados y que están coordinados entre sí; el federal y el de los estados miembros. Esto es, prevalece un principio formal de descentralización política en el que predomina la coordinación y no la subordinación del orden jurídico local respecto del federal.
- Un sistema explícito y complejo de distribución de competencias que permite la coexistencia de los órdenes jurídicos creados por la Constitución.
- Autonomía de los estados-miembros, entendida como la capacidad para otorgarse su propia ley fundamental para su régimen interno, pero sin contravenir el pacto federal, adoptando necesariamente las decisiones políticas fundamentales aplicables en el orden federal.
- Existencia de mecanismos y reglas que tienden a evitar que se vulnere el pacto federal, en otras palabras, la preservación de su integridad jurídica y

³¹ Apud. Ibid. pp. 66-67.

política. Al respecto se deben deslindar, por una parte, aspectos como la resolución de conflictos entre la Federación y los estados y entre éstos entre sí, y la garantía federal; y por otra parte la participación de los estados en la formación de la voluntad federal, la que tienen a su vez dos expresiones fundamentales: el Senado de la República y la participación estatal en las reformas constitucionales.

- Para la Federación y los estados-miembros son jurídicamente partitarios, es decir, iguales, y entre sí también lo son no obstante subyace en la Unión la idea de la solidaridad.
- La coordinación y cooperación entre la Federación y los estados-miembros han sido principios que se han desarrollado progresivamente, elevándose incluso a rango constitucional. Por consiguiente, es de sostenerse que México vive un federalismo competencial con fuertes rasgos orgánicos y con elementos crecientes de tipo cooperativos.
- El federalismo constituye en nuestra estructura constitucional una decisión política fundamental.

Como medida para revertir el centralismo fue adoptada la descentralización en los ámbitos de los tres poderes, se implementaron acciones múltiples, algunas consistieron en establecer delegaciones de las instituciones en los Estados, con el propósito de que los funcionarios

públicos de las entidades federativas resolvieran asuntos específicos de administración, políticos, sociales y económicos, trajo consigo en un primer momento, sólo el traslado del quehacer administrativo del gobierno federal a los Estados, fue considerada más que una acción descentralizadora una acción de desconcentración, solamente fue una solución administrativa que no correspondió a los propósitos iniciales.

En los años setentas se advierte que la centralización es una limitante para el logro del Proyecto Nacional, motivo por lo cual se adoptaron acciones como elevar

"a rango constitucional la responsabilidad del Estado de reorganizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, en el cual deben concurrir los gobiernos estatal y municipal, así como los sectores social y privado, previéndose como fórmulas la coordinación entre poderes, la participación, la consulta popular y la concertación con los particulares. También se elevó a rango constitucional la posibilidad de que la federación y los estados puedan convenir que éstos asuman el ejercicio de funciones, la ejecución y operación de las obras y la prestación de servicios públicos federales, facultando a los estados para celebrar convenios con sus municipios, con propósitos similares a los convenios federación-estados; para impulsar el desarrollo municipal y revertir la minimización competencial se reformó la Constitución, estableciendo fundamentos sólidos para ampliar su autonomía y libertad como base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados"³² ,

el federalismo fue entendido como esquema o estructura de distribución de competencias entre niveles de gobierno, implementando mecanismos de coordinación y colaboración, sin llegar a la esencia del federalismo.

³² ORTEGA, Lomelín Roberto. "Federalismo y municipio". México, Fondo de Cultura Económica, 1994 (Una Visión de la Modernización de México). pp. 33-34.

Para ello se emplearon convenios, como medio a través del cual se realizaría la coordinación y distribución de competencias y recursos, que hacen posible el traspaso del ejercicio de facultades y recursos entre los órganos de gobierno, nacional y local. Acciones se han mantenido hasta nuestros días, y es en 1993 con el Acuerdo Nacional que se intenta dar un nuevo sentido al federalismo, y que estuviese acorde a la situación del país, planteándose como una necesidad de transformación que se reflejó desde la misma constitución al ser reformada en sus artículos 3º, 25, 26, 73, 116, entre otros.

La descentralización en todos sus casos se enfrenta "a la cuestión del poder, a su concentración o distribución; a funciones, decisiones y recursos que deben centralizarse. La descentralización involucra procesos muy vinculados con la distribución y, también, con el equilibrio del poder"³³ .

El problema radica, en qué funciones y hasta qué grado se debe de descentralizar el poder y lograr un equilibrio, motivo por el cual, la renovación de nuestro federalismo tiene un significado político que busca rescatar los fundamentos constitucionales.

Es importante puntualizar que "descentralización y federalismo son dos características del ser y quehacer público y de la vida social que deben correr en una dinámica uniforme y congruente pero sin confundirse entre sí. La descentralización es lo esencial, el federalismo

³³ ORTEGA. "Nuevo... Op. cit. p. 3.

una de sus expresiones fundamentales"³⁴, la expresión del federalismo parte de la descentralización política y que en ella encuentra su fundamento, por ello, se puede decir que no se da un federalismo sin descentralización, pero si es posible en un régimen central se de un grado de descentralización política y administrativa.

No se puede pretender que la descentralización por sí misma recree el federalismo, ya que en la práctica tiene que darse un proceso en el cuál se den nuevos caminos y combinaciones entre elementos, para que con ello la descentralización vigorice al federalismo, tomando en cuenta que "se trata de una forma de gobierno que, ante todo, ha sido y debe seguir siendo dinámica"³⁵.

³⁴ Ibid. p. 25.

³⁵ Ibid. p. 64.

2.3 La Federalización de la Educación en México.

Hemos sido testigos y partícipes de cambios así como de transformaciones significativas en el país, que representan avances importantes del proceso de reorganización de la educación, proceso que se inicia en la Secretaría de Educación Pública en los años setentas, para generar condiciones que permitieran resolver la problemática de centralización que la educación venía presentando.

Si revisamos la trayectoria y transformación del Sistema Educativo Nacional nos encontramos que siempre se ha mantenido en evolución y modificación, es decir encontraremos reiteradamente que transformación, descentralización, federalización, reforma educativa, reorganización de la educación, entre otros, han sido conceptos constantes en la evolución del sistema educativo.

Tenemos que con el constituyente de 1917, nuestro régimen educativo tiene origen y fundamento en su artículo tercero, en el cual se establecen los criterios de la educación, aunque no determina la distribución de competencias entre los poderes: federal, estados y municipios, más es en el artículo 73, fracción XXV donde se determina la distribución de competencias entre los poderes, en él se le designa al Congreso la facultad para

"establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la

cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República"³⁶ .

Acción con la cual por primera vez se establecen las funciones del Ejecutivo Federal en cuanto a educación.

El artículo 73, fracción XXV es reformado el 8 de julio de 1921, reforma que disponía que esas facultades no serían exclusivas de la Federación y se dotaba al Congreso de nuevas facultades en educación. En ese mismo año se crea la Secretaría de Educación Pública, la cual concentró recursos, funciones y operación de los servicios educativos en todo el país, lo cual generó dependencia entre los estados y el Congreso de la Unión.

Con la creación de la Secretaría de Educación Pública al Congreso se le asignan nuevas facultades para

"establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan

³⁶ TENA. Op. cit. p. 849.

sostenerse por la iniciativa de los particulares. sin que esas facultades sean exclusivas de la federación"³⁷ , modificación que reconoce la igualdad de atribuciones entre la Unión y los gobiernos de los estados para establecer escuelas.

En 1934 es reformado los artículos 3º y 73-XXV, que entre otras disposiciones otorga al Congreso de la unión la facultad de distribuir, unificar y coordinar la Educación Pública, lo que motivó que la libertad que en su momento habían tenido los Estados para determinar su educación, se unificaba en pos de una concepción de la educación nacional. Es así, como el Congreso expide las leyes que habrían de regir la educación y establecer la relación entre la federación, estados y municipios. Actualmente la fracción XXV del artículo 73, es el mismo que fue redactado en 1917, con lo que se les regresa esa autonomía a los estados y municipios.

Actualmente se entiende por federalización de la educación "la transferencia de los servicios educativos a los gobiernos estatales...sin perder la federación sus atribuciones rectoras respecto de los planes y programas de estudio, evaluación, revalidación, reconocimiento y certificación de estudios"³⁸ , manteniendo el carácter nacional.

³⁷ *Ibid.* p. 908.

³⁸ LÓPEZ, Villanueva José Antonio. "El proceso de federalización". *Revista Xictli*, Año V, n. Especial enero-junio. México, Universidad Pedagógica Nacional-Unidad 094 Distrito Federal Centro, 1995. p. 8.

La federalización de la educación básica se ha venido sustentado jurídicamente en las últimas dos décadas en: el artículo 3º Constitucional, que ha conferido al Estado la rectoría de la educación, estableciendo que esta debería tender al desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, a fomentar el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia; y la Ley General de Educación de 1993 - 1973 Ley Federal de Educación- que reglamenta la educación que imparte el Estado - federación, estados y municipios-, asimismo ha marcado a partir de 1993 lo relativo a la federalización de la educación, además de contemplar las facultades de las entidades federativas para el desarrollo de la tarea educativa en su ámbito de competencia, sin que la federación pierda su atribución rectora del Sistema Educativo Nacional.

Es decir entendido como aquellas acciones tendientes a que cada Estado se haga responsable de su propia educación, sin dejar de lado el carácter nacional que debe de tener. Si partimos de esta concepción, una primera acción que puede ser considerada tendiente a la federalización de la educación es la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, con la ley del 13 de abril de 1917, la cual establecía que la enseñanza primaria dependería de los ayuntamientos, y para el Distrito se crea una Dirección General para las Escuelas del Distrito Federal.

Con la constitución del 17 se pretendía

"otorgar a los ayuntamientos la responsabilidad de la prestación del servicio de educación pública se buscaba dotar a la célula básica de la organización política del

país del instrumento fundamental para formar ciudadanos que conocieran su realidad y se comprometieran con el cambio. Fortalecer al municipio libre... la idea central era fomentar la riqueza nacional mediante el fomento de la riqueza regional"³⁹ .

Se puede decir que no es sino

"hasta antes de 1993, aunque no se había violentado los principios fundamentales del federalismo en materia educativa, pues los estados mantenían su competencia legislativa, si se había efectuado, sobre todo en las leyes reglamentarias de 1942 y 1973, una creciente absorción de funciones por parte de la federación. Proceso que por lo demás, se había desarrollado en paralelo con otras tendencias centralizadoras del Estado mexicano, particularmente en los órdenes políticos y financiero"⁴⁰ .

Se retorna a la federalización de la educación con la firma del Acuerdo Nacional para Modernización de la Educación Básica en 1992, ya que es con el acuerdo que la

"reorganización del sistema, que cobra una especial significación en cuanto a la redistribución del ejercicio del poder educativo y a la toma de decisiones, que fortalece a las comunidades y a sus gobiernos locales -tanto estatales como municipales-, que contribuye a la solución eficaz y oportuna de problemas escolares, que propicia una nueva articulación entre comunidad y autoridades, en mejor correspondencia con nuestra organización política federalista"⁴¹ ,

acción con la que se retoman los principios de nuestro constitucionalismo.

³⁹ MOCTEZUMA, Barragán Esteban. "La educación frente a las nuevas realidades". México, Fondo de Cultura Económica, 1993 (Una visión de la Modernización de México). p.39.

⁴⁰ LATAPÍ Pablo. "Federalismo en la educación". Proceso, n. 961, 3 de abril de 1995, pp. 50-51.

⁴¹ PESCADOR, Osuna José Angel. "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: Una Visión Integral". El Cotidiano, Revista de la Realidad Mexicana Actual. n. 51, nov.-dic. de 1992. México. p. 5.

La federalización de los servicios educativos en México, ha tenido como base el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica de 1992 y la Ley General de Educación de 1993, ha consistido en transferir los recursos de la Secretaría de Educación Pública a los titulares políticos de cada entidad. A diferencia de las acciones anteriores que consistieron en una desconcentración, es decir, en delegar ciertas atribuciones del gobierno central a representantes educativos en cada estado o región. Las acciones que se implementaron con anterioridad a 1992, quedaron solamente como acciones de desconcentración.

Es con el Acuerdo que la política de federalización ha implicado el traslado de recursos, autoridad y responsabilidad de la autoridad federal -Secretaría de Educación Pública como instancia federal- hacia las autoridades estatales -al ejecutivo de cada uno de los estados- y municipales -el ayuntamiento de cada municipio-, proceso que ha implicado voluntad política para impulsar de decisivamente el fortalecimiento del municipio y las distintas instancias de gobierno de los estados.

Para que México lograra un sistema educativo federalizado, se pretendía que se diera por medio de la descentralización. A partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y dentro del contexto del **nuevo federalismo**, se buscó el cambio en la estructura, que permita dar una mayor autonomía y capacidad de gestión a los estados, así como a sus autoridades municipales y a la ciudadanía, reservándose la autoridad federal

(SEP), el papel de unificar, coordinar y normar la educación, con ello se mantiene el carácter nacional de la educación.

Es en el capítulo II de la Ley General de Educación de 1993, que se determinan los lineamientos del sistema educativo para su federalización. Para garantizar lo que marca la ley se crea el Consejo Nacional de Participación Social en Educación; con él busca el estado afrontar el reto de descentralización, calidad, cobertura, rezago, etc. en la educación, así como, con la participación de todos los sectores sociales, y como consecuencia fortalecer el federalismo en la educación.

Federalismo que busca revertir los efectos negativos de la centralización, delegando la facultad ejecutiva -no operativa- de los órganos centrales a los estatales, que abarca los ámbitos de: planeación, supervisión, extensión, servicios educativos y al personal, control escolar y administración de recursos humanos, materiales y financieros.

Se entenderá por *Nuevo Federalismo en la Educación* para el presente trabajo: Aquellas acciones que tiendan a que cada entidad federativa -estados, municipios-, se responsabilice de su educación. Es decir, que adquiera autonomía de decisión para determinar su educación, sin que con ello contravenga a lo estipulado en la Carta Constitucional Mexicana o en la Ley General de Educación, las que actualmente se encuentran vigentes, lo que garantizaría el carácter nacional, laico, gratuito y obligatorio de la educación.

III. LA EDUCACIÓN BÁSICA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO 1970-1994.

En la actualidad nadie pone en duda la importancia que tiene la educación para el desarrollo de los individuos y de la sociedad. si bien "cada sociedad entraña no sólo forma de vida, sino una manera de interpretar al hombre y su perfeccionamiento, lo que significa un concepto de educación"⁴², por tal motivo, el acceso a la educación es considerado como uno de los derechos fundamentales y universales del hombre.

De la misma manera, se reconoce que la educación es uno de los principales factores en una práctica social dada su función socializadora. Por ello, es el instrumento privilegiado con que cuentan los Estados modernos para su consolidación, desarrollo y transformación tanto social como económica.

Para el presente trabajo se considera la educación básica, ya que es el nivel donde el individuo adquiere todos aquellos valores, normas, hábitos de conducta, así como la definición de su personalidad que le han de permitir su integración y desarrollo en la sociedad, así como a niveles superiores del sistema educativo.

Se da prioridad de acción en educación básica, ya que "partimos del supuesto de que ésta es la que define la socialización temprana del niño, la que le permite adquirir las mínimas

⁴² FERRANDEZ, Adalberto y Jaime Sarramona. "La educación. Constantes y problemática actual". 11ª de. Barcelona, España, Ediciones CEAC, 1984 (Colección Educación y Enseñanza). p. 581.

destrezas y conocimientos requeridos para la vida comunitaria y la que ofrece la oportunidad de mayores niveles de escolaridad"⁴³ .

Las iniciativas gubernamentales en la educación primaria han tenido tal importancia que ha sido con

"la intención de cubrir la demanda por la educación primaria de los niños en edad escolar ha sido el común denominador de los esfuerzos de atención, que cristalizaron, primero, en la creación de la SEP y en el apoyo del gobierno federal a los estados en la década de los veinte; en la unificación curricular y en la orientación científica racionalista de la escuela de los treinta; en el planteamiento integral de la educación de la educación en 1968; en las aportaciones para la reforma educativa de 1971; en el plan nacional de educación de 1977, y en los programas y metas del sector educativo 1979-1982"⁴⁴ .

En el caso de México, el fundamento filosófico y jurídico de la educación lo encontramos en el artículo tercero constitucional, el cual establece que la educación nacional debe tender hacia el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano y que debe promover el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La Constitución Política en su artículo 3º obliga al Estado a garantizar el derecho de todo individuo a recibir educación, convicción que se ha preservado y enriquecido con su última reforma y con la expedición de la Ley General de Educación de 1993. Obliga al Estado

⁴³ PESCADOR, Osuna José Angel. *Op. cit.* p. 4.

⁴⁴ PESCADOR, Osuna Jose Ángel. "Aportaciones para la modernización educativa". 2 ed. México, Universidad Pedagógica Nacional, 1994. p. 12.

(federación, estados y municipios) a impartir, con carácter laico y de manera gratuita, **educación básica** (preescolar, primaria y secundaria) para todos los habitantes del país. Los niveles de educación primaria y secundaria son de carácter obligatorio. Asimismo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo del país. Con lo cual la educación adquiere tal importancia que es el nivel que tiene prioridad en las acciones gubernamentales.

La acción educativa en México ha desempeñado un papel de tal importancia, que no sólo la han hecho corresponder a los proyectos político-sociales del momento, sino que también, ha sido ajustada a intereses de clase y abanderada como una alternativa para el cambio y desarrollo, nacional e individual.

Aunque los esfuerzos realizados en las últimas dos décadas en cuanto a política educativa, no parecen formar parte de un proyecto único de educación nacional a largo plazo, ni estar dentro de una estrategia concreta de desarrollo social y nacional. Las acciones se han dado como intentos efímeros cuyas concepciones de lo que sería el hecho educativo y sus soluciones difieren entre sí, para ilustrarlo bastaría con mencionar la abundancia de planes, programas, reformas, que han surgido, desde el Plan Nacional de Once Años (con Torres Bodet) hasta con el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994. Lo que refleja sin lugar a duda la preocupación del Estado por transformar la naturaleza de la educación, en respuesta a los signos de insuficiencia que presenta el modelo social en conjunto. Más sí se

tenía al menos un objetivo en común, y era hacer que la educación se descentralizara, así como mejorar la calidad de la educación nacional.

Ya se advertía en los años setentas la insuficiencia del modelo de desarrollo para mantener la tranquilidad social, ante la incapacidad de dar respuesta a las necesidades sociales insatisfechas, motivo por el cual se manifestó la necesidad de una reforma educativa.

3.1. Procedimiento de la Descentralización en la Educación Básica, 1970-1989.

Reforma Educativa 1970-1976.

Las acciones que se inician en el gobierno del entonces presidente Luis Echeverría en educación y en los demás ámbitos de gobierno, da inicio con programas de desconcentración administrativa, denominada **Reforma Administrativa**; en educación estas acciones fueron etiquetadas bajo la consigna de **Reforma Educativa**, sustentada en la Ley Federal de Educación y la Ley Nacional de Educación de Adultos.

El marco jurídico para la desconcentración administrativa, se da a partir del acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 1973, el cual disponía que las Secretarías y Departamento de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal, podían proceder a implantar las medidas necesarias, así como delegar facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de los asuntos.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, manifestaba que las Secretarías de Estado, así como los Departamentos Administrativos podrían contar con órganos desconcentrados a ellos para el efecto eficaz en la atención y solución de los asuntos de su ámbito de competencia, que estarían subordinados a ellos con facultades para resolver

los asuntos públicos sobre su área de competencia y ámbito territorial, determinando en cada caso, conforme con las disposiciones legales.

Al interior de la Secretaría el marco jurídico para la reestructuración fueron varios decretos presidenciales, que se publicaron en el Diario Oficial, los días 27 de enero, 16 abril y 24 de agosto de 1971 y el artículo 5º de su Reglamento Interior, sirvieron para modificar la estructura de la Secretaría de Educación Pública; en ellos se estipulaban los procedimientos para realizar la reforma administrativa en las dependencias del sector público federal, para tal fin se creó la Comisión Interna de Administración (CIDA) -la dirección estaba a cargo del titular del ramo-, que tenía a su cargo la reestructuración y ampliación de programas de la reforma.

Se inicia con la reestructuración interna de la Secretaría de Educación Pública, para ello se agruparon las funciones y actividades educativas en cuatro áreas académicas y una administrativa, y se realiza una consulta nacional de la que se derivaron las siguientes necesidades:

- a) Elaborar nuevos planes de estudios y programas de aprendizaje más acordes con la realidad social y económica del país, así como con los intereses de los educandos.

-
- b) Aplicar una metodología pedagógica que se aparte del verbalismo y de la enseñanza libresca para que el individuo deje de ser un memorizador de conceptos y sea, en cambio, una persona que razone y comprenda el significado de los mismos.
 - c) Diseñar los contenidos de nuevos libros de texto, que realmente facilitaran la enseñanza y transmitieran el pensamiento científico contemporáneo en conformidad a una estructura didáctica actualizada.
 - d) Revisar la formación de los profesores y promover su actualización científica y pedagógica.

El Consejo Nacional Técnico de la Educación fue el encargado de integrar las comisiones para realizar lo antes expuesto, lo cual da como resultado nuevos planes y programas de estudio en siete áreas de programáticas: Español; Matemáticas; Ciencias Sociales; Ciencias Naturales; Educación Artística; Educación Física y Educación Tecnológica y como consecuencia fueron elaborados entre 1971 y 1974 nuevos Libros de Texto Gratuitos acordes a los nuevos planes y programas, se elaboró un libro para área programática y por grado, excepto el de español que fueron dos.

En lo administrativo el programa de desconcentración da inicio al entrar en funcionamiento las Unidades de Servicios Descentralizados (entre 1973 y 1974, fueron creadas 9 unidades, 30 subunidades y una oficina auxiliar), y la desconcentración de las Direcciones Generales

de Auditoría e Inspección Administrativa, Educación Tecnológica Industrial, Educación Tecnológica Agropecuaria y Educación Media. Estas unidades tenían como función coordinar, atender regionalmente los programas, así como realizar los trámites que las autoridades centrales de la Secretaría les había desconcentrado.

La reforma que no era posible que se realizara, ya que la estructura diseñada hace más de 40 años para fines específicos, quedaba rebasada por el nuevo proceso emprendido, se buscaba responder -con dinamismo- al concepto de educación como fenómeno social y mantener en constante evolución el sistema educativo. Los problemas que presentaba en ese momento la Secretaría de Educación Pública, fueron considerados como producto del crecimiento acelerado del mismo sistema, y causados por⁴⁵ :

- Un incremento demográfico que apresuró la creación de organismos cada vez más complejos, en los cuales no se tomó en cuenta una adecuada política de planeación, organización, evaluación y coordinación, y
- la necesidad de formar cuadros técnicos y profesionales altamente especializados, de acuerdo con los programas que caracterizaron la política económica del país -a partir de los años cuarenta-.

El crecimiento desmesurado que presentó la estructura de la Secretaría de Educación Pública, le impedía atender de manera eficiente las demandas educativas a nivel tanto

⁴⁵ Apud. BRAVO, Ahuja Víctor. Op. cit. p. 145.

nacional como estatal, con lo cual se justificó la iniciativa de desconcentración de los servicios, que buscaba racionalizar y agilizar trámites inherentes a la administración educativa, a través de la programación de recursos materiales, técnicos y humanos, para así obtener su máximo aprovechamiento y contar con una estructura oportuna y funcional, así como la unificación de la educación federal y estatal.

Proceso que desde su inicio buscó atender las demandas y prestaciones laborales del magisterio, como eran licencias, cambios de adscripción, etc. Con tal fin se establecieron nueve unidades regionales de servicios administrativos, con el propósito de contrarrestar los aspectos negativos que fueron generados por la centralización de las funciones conferidas a la Institución, a través de las unidades se canalizarían las solicitudes. Instancias que no tuvieron la facultad de resolución y que se limitaron a aspectos administrativos y de operación de los servicios, además de que sirvieron más como enlace con oficinas centrales, lo que provocó mayor dificultad y lentitud en la realización de los trámites y por consiguiente en la misma gestión de la educación.

Para incrementar la desconcentración de funciones y contribuir a la consecución de los objetivos de la SEP, Oficialía Mayor realizó convenios con los estados, en los que se contemplaron las bases que regirían la adscripción y funcionamiento de los representantes de las Unidades de Servicios Descentralizados, y de los mecanismos a seguir de lo técnico-administrativo.

Intento descentralizador que no fue capaz de romper con la hegemonía al interior del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), que creció más aun a partir de 1974 con el surgimiento del grupo denominado **Vanguardia Revolucionaria**.

En este periodo fue reducida la descentralización a sólo la delegación de responsabilidades en lo administrativo a los estados. Esa precaria delegación de responsabilidad que les fue conferida a los estados, así como las pugnas que surgieron entre grupos de docentes, frenó y obstaculizó la política de descentralización de la educación, la cual fue retomada por la siguiente administración.

La Desconcentración Administrativa 1976-1982

Dentro de un contexto de desarrollo nacional, se incorpora la idea de involucrar a la sociedad en las tareas educativas, y se considera a la desconcentración nuevamente como mecanismo para lograr una mejor distribución y racionalización de recursos; al igual que en el periodo anterior se responsabilizó el centralismo como causante de la poca participación del docente y de la sociedad en la educación, así como de las pocas oportunidades que tenían los estados y comunidades para expresar sus necesidades educativas.

Para 1977, la estructura orgánica de la Secretaría en los estados no respondía a los problemas administrativos, dándose casos de existir varios representantes diferentes de área central, sin existir comunicación y coordinación entre ellos, con escasa autoridad y poder de decisión

para resolver los problemas surgidos en la operación de los servicios, lo que motivó que en su mayoría fueran atendidos en el Distrito Federal.

La situación que existía en ese momento fue descrita como:

"La excesiva concentración de los órganos de decisión en el Distrito Federal propiciaba respuestas tardías y fuera de contexto(...)se establecían planes y programas de manera unilateral; se duplicaban esfuerzos en operaciones comunes; existía contradicción en la realización de las acciones; se desaprovechaban los recursos disponibles y, se negociaba de manera parcial con las autoridades estatales y sindicales"⁴⁶ .

Un sistema educativo de tal magnitud y complejidad resultaba difícil de operar, motivo por el cual se tenía que modificar para que "la planeación y la operación de los recursos se decidiera en el lugar de origen y liberar así, a los órganos centrales de tales cargas y dedicarse a normar los aspectos técnico-pedagógicos de la educación a nivel nacional"⁴⁷ .

Se pone en marcha en 1978 la desconcentración administrativa con la instalación en los estados de delegaciones generales, a las que se les encargó la tarea de coordinar, operar, administrar y planear los servicios educativos federales de preescolar, primaria secundaria y normal en los estados, en estrecha vinculación con los órganos centrales.

Es así, como se instala una Delegación General de Educación en cada entidad federativa, que toman como base las características y requerimientos propios de cada estado, y región.

⁴⁶ Juan Prawda. "Teoría y praxis de la planeación educativa". México, Ed. Grijalbo, 1986, p. 199.

⁴⁷ Id.

Lo que permitió que los procedimientos y trámites administrativos inherentes a la gestión se simplificaron con la medida de manera temporal. No obstante, la insuficiencia de recursos humanos, la falta de sistematización en las acciones de desconcentración, la resistencia del personal a trasladarse a provincia y los limitados programas de capacitación con respecto a las nuevas funciones, frenaron el proceso descentralizador.

La organización que se desarrolló en busca de atender tantas actividades propició la posterior paralización casi permanente de los servicios, que fue traducida como poca capacidad de respuesta para ajustarse a los cambios resultantes de una dinámica social. Nuevamente un sistema con sus características, fue renuente a poner en práctica procedimientos de mayor eficiencia y lo que es más grave se dificultó la consecución de los fines de la educación, que son su razón de ser.

La Revolución Educativa 1982-1988

Iniciada en 1982 con el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se maneja a la educación como instrumento para el desarrollo y democratización del país, con objeto de iniciar transformaciones profundas. De acuerdo al discurso oficial, no podía existir un gobierno democrático sobre una sociedad que tenía organizaciones no democráticas, por lo que la descentralización debería de esparcirse en toda la sociedad, en las organizaciones sociales, campesinas, empresariales, en los medios de comunicación y por supuesto en el sistema educativo. Estrategia que se encontraba contenida en el Plan Nacional de Desarrollo

1982-1988, para el caso de la educación básica y normal mencionaba que la descentralización constituía la

"línea de acción fundamental para mejorar la eficiencia y calidad de la educación y auspiciar la participación de la comunidad, de igual forma la descentralización de los servicios culturales impulsará el desarrollo regional de estas actividades. La descentralización educativa será instrumento decisivo en la disminución y eventual eliminación de persistentes desigualdades entre regiones y seres humanos. Se fortalecerá así el federalismo y se impulsará el desarrollo regional"⁴⁸ .

El deterioro del sistema educativo en 1982, era de tal magnitud que el entonces Secretario del ramo, Jesús Reyes Heróles, lo llamó **elefante reumático**; por lo que planteó que para reorganizarlo, una Reforma era insuficiente, y lo que se requería en era una total revolución educativa; concebía la descentralización como mecanismo de eficiencia, a través del cual se corregirían y eliminarían prácticas viciosas.

Su carácter de revolución más que de reforma era porque pretendía afectar las bases estructurales del Sistema Educativo Nacional, y finalmente se creía que su consecución contribuiría al logro de una mayor democratización del país, formulándose dos grandes objetivos para 1988 que eran: la descentralización de los servicios de educación básica y normal y la definición de contenidos regionales; y la consolidación de la función normativa de la federación en la materia de manera especial en su regulación, supervisión y evaluación.

⁴⁸ Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". México, 1983.

En el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, remarcaba la necesidad de descentralizar a la educación; en él se establecía que "Gobierno Federal y los gobierno Estatales establecerán mecanismos para prestar, en forma coordinada los servicios federales de educación básica y normal y de los respectivos sistemas estatales de educación"⁴⁹ . Dicho programa tenía como objetivos:

- Elevar la calidad de la educación en todos los niveles, ello a partir de la formación integral de los docentes.
- Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos, con atención prioritaria a zonas y grupos más desfavorecidos, y en la educación normal.
- Vincular la educación y la investigación científica, tecnológica y el desarrollo experimental con los requerimientos del desarrollo nacional.
- Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación; y
- Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo y democrático.

Las acciones se realizaron bajo el concepto de austeridad económica que implicaba la consigna y necesidad de hacer más y mejor con menos. No obstante, fueron otorgados incrementos a los programas de descentralización de los servicios educativos.

⁴⁹ Poder Ejecutivo Federal. "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-

Política educativa que tenía como imperativo, el mejoramiento de la calidad en la formación de docentes, para ello se establece un sistema integral de formación de maestros, con el que se pretendía que la educación normal respondiera a criterios de calidad y congruencia con las necesidades y características de los niveles educativos. Lo que trae como consecuencia la elevación de la educación normal a nivel licenciatura con el Acuerdo Presidencial del 23 de marzo de 1984. Para los maestros en servicios, se establecieron sistemas para obtener del grado de licenciatura.

Con el propósito de programar la matrícula de nuevo ingreso a las escuelas normales de preescolar y primaria, de crear un sistema de evaluación permanente en cada entidad federativa, con la intención de racionalizar al personal docente que egresaba y que quedaba desocupado, se realizaron convenios entre la Secretaría de Educación Pública y 21 Gobiernos Estatales

La descentralización fue entendida como un proceso gradual para atender las necesidades y características propias de cada entidad federativa, sin olvidar las realidades de país en su conjunto y de los lineamientos constitucionales en la materia, asimismo se adoptó como medida para garantizar los principios constitucionales del artículo 3º y de la Ley Federal de Educación y para afirmar la facultad rectora del Ejecutivo Federal en materia de planes, programas, control, supervisión y evaluación del Sistema Educativo Nacional. Esto último no comparte los principios de lo que se plantea como descentralización.

Se pretendía con ello lograr: una mejor educación; ampliar la cobertura; incrementar la inversión en la educación a través de becas; acciones que entre otras fueron en su mayoría encaminadas a la formación y racionalización de los recursos humanos -docentes-. En cuanto a descentralización nuevamente fueron acciones de desconcentración, que ni siquiera llegaron a ser nacionales.

En 1986 se suscribieron acuerdos de coordinación con los estados, con el fin de transferir los servicios de educación; los dieciocho estados que firman el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Sonora, Yucatán y Zacatecas. Los trece restantes lo firmaron en 1987.

En estos Acuerdos la Federación, por conducto de la SEP, establecía las normas para regular la educación, por lo cual se crearon los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP) como instancias operativas de la educación básica y normal en los estados; como órganos de consulta, los Consejos Estatales de Educación Pública, que deberían promover procedimientos encaminados a la realización de la descentralización educativa y al desarrollo de los servicios federales y estatales de educación básica y normal, estando de acuerdo a las disposiciones jurídicas aplicables del momento.

Los resultados que se alcanzaron fue: la reestructuración orgánica de las Delegaciones a Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación Pública en cada Estado se integró con ello, los servicios educativos que se ofrecían por separado el gobierno federal y el estatal; se instalaron los Consejos Estatales de Educación, presididos el gobernador los responsables de los Servicios Coordinados de Educación Pública; y 1034 comités municipales de educación en 19 entidades. Se avanzó en la desconcentración de la educación para adultos.

Se buscaba como resultado de la política descentralizadora: racionalizar el uso de los recursos asignados; promover la participación de la comunidad en general para a resolución de problemas educativos; e, incrementar la capacidad rectora de los estados.

No obstante, ante el anuncio de la descentralización el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se opuso a ella, calificándola como medida unilateral, además de exigir que los delegados fueran maestros vinculados a la organización gremial.

Las críticas no se hicieron esperar, se argumentaba que la descentralización no garantizaría la democracia y que en todo caso era una medida impuesta desde el centro; asimismo se afirmaba que este proceso no interrumpía de manera alguna la dirección centralizada por parte del estado y que se le percibía como una estrategia encaminada a la desintegración o fragmentación del SNTE, como fuerza nacional.

En 1988, la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP, evaluaba la descentralización en los siguientes términos:

"la coordinación entre los estados y la federación no había sido deseable, subsistían disfunciones entre la normatividad central y la operación de los servicios. La estructura jurídico-administrativa no terminaba de adecuarse a una gestión operativa en vías de descentralización. La gran rotación del personal en los estados dificultó la consolidación de los cuerpos técnicos con los consecuentes impedimentos para conseguir una ágil planeación, programación y evaluación de los servicios. Se pronosticó, no obstante que para 1990 estarían operando de manera regular y eficiente los servicios coordinados de educación pública en cada entidad"⁵⁰ .

"Seis años después, resulta evidente que ninguno de los grandes propósitos de la descentralización fue alcanzado y que lo que realmente se aplicó fue un oneroso e ineficiente sistema de desconcentración, que se sobrepuso una nueva estructura administrativa a las que le precedieron, sin disminuir el centralismo, debilitar el liderazgo sindical, ni reducir en modo alguno 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 crearon, por encima de lo existente, una dirección de servicios coordinados"⁵¹ .

Modernización Educativa 1989-1994

Se plantea nuevamente una Reforma en la Educación, la cual se realizaría a través de la descentralización, los instrumentos rectores en los cuales se enmarcaron las acciones a seguir

⁵⁰ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. "Avances del proceso de descentralización del sector educación, cultura, recreación y deporte". México, Secretaría de Educación Pública. pp. 10-11.

⁵¹ FUENTES, Molinar Olac. "Territorio devastado. Cuatro facetas del sistema educativo que nos legó el sexenio de la crisis". La Jornada, sección el país, viernes 6 de enero de 1989, México, p. 16.

en el sexenio fueron: el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994; y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992.

Queda planteada la necesidad de una reforma educativa, que tenía que abordar los aspectos de organización del sistema, los contenidos de los planes y programas de estudio y el papel de la sociedad en el desempeño de las tareas educativas.

Los objetivos de la política educativa para 1989-1994, se fijan las líneas a seguir, que respondieran al mejoramiento de la calidad del sistema educativo, en congruencia con los propósitos de desarrollo nacional, así como a la elevación de la escolaridad de la población, descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de la modernización y a las características de los distritos sectores que integran la sociedad, además de fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

Es a raíz del Plan Nacional de Desarrollo que se lleva a cabo una consulta nacional, organizada por el Consejo Nacional Técnico de la Educación, consulta que contó con la participación de maestros, padres de familia, empresarios y representantes de los distintos sectores, lo que permitió incorporar recomendaciones y diversos puntos de vista para el

programa de mediano plazo, que se denominó Programa para la Modernización Educativa 1989-1994.

El modelo modernizador se comprometía a cambios en la estructura, para lo se que proponía:

"reiterar el proyecto educativo contenido en la Constitución y fortalecerlo respondiendo a nuevas posibilidades y circunstancias; comprometer su esfuerzo para la eliminación de las desigualdades e inequidades geográficas y sociales; ampliar y diversificar sus servicios y complementarlos con modalidades no escolarizadas; acentuar la eficiencia de sus acciones, preservar y mejorar la calidad educativa; integrar armónicamente el proceso educativo con el desarrollo económico, sin generar falsas expectativas, pero comprometiéndose con la productividad; y reestructurar su organización en función de las necesidades del país y la operación de los servicios educativos"⁵² .

Cambios que deberían vincularse a tres perspectivas: la democracia, la justicia y el desarrollo, para modificar a la educación en cuanto a la calidad, cobertura y a la misma administración de los servicios.

Programas que plasmaron los objetivos y criterios del gobierno con respecto a la política educativa; sin embargo, poco se podía saber de las futuras acciones a emprender. La voluntad de cambio quedaba formalizada en el discurso oficial, y podía traducirse en

⁵² Poder Ejecutivo Federal. "Programa para la Modernización Educativa 1989-1994". México, Secretaría de Educación Pública, 1989, p.18.

infinidad de acciones distintas o bien quedarse en el papel como un deseo, o una exposición de buenas intenciones.

Al igual que en las anteriores iniciativas las críticas, tanto de individuos como de instituciones académicas, no se hicieron esperar. Las posturas que se formaron en torno a la reforma educativa variaban, pero casi todas eran muy escépticas sobre la voluntad del gobierno de llevar a cabo acciones concretas para cumplir con los objetivos expresados.

3.2. *El Nuevo Federalismo en la Educación 1990-1994.*

Hablar de nuevo federalismo en la educación no implica crear algo nuevo, sino reforzar y perfeccionar lo que se tiene, cambiar lo que no funciona, reconocer lo avanzado y ampliar los mecanismos legales, y fiscales que permitan tener mayor capacidad de decisión a los estados y municipios en el ámbito educativo.

La federalización de la educación al igual que en los demás ámbitos de gobierno, ha sido uno de los objetivos centrales en los últimos años en la política de desarrollo del país. Que se sustentó en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica del 18 de mayo de 1992, el artículo 3º constitucional y la Ley General de Educación.

3.2.1. *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 1992.*

Suscrito por el Gobierno Federal, los gobiernos de cada estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el 18 de mayo de 1992, documento que "implica una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí y supone, en general, una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación"⁵³.

En él se planteó como

"propósito de asegurar a los niños y jóvenes una educación que los conforme como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcione conocimientos y capacidad para elevar la productividad nacional, que ensanche las posibilidades de

⁵³ Poder Ejecutivo Federal. "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica". p. 1.

movilidad social y promoción económica de los individuos, y que, en general, eleve los niveles de calidad de la vida de los educandos y de la sociedad en su conjunto"⁵⁴ .

Es un instrumento que debería de atender la cobertura de los servicios y calidad de la educación, en busca de una educación que respondiera a la problemática del país y a los retos del futuro. En él se propone la reorganización del sistema educativo, la reformulación de planes y programas de estudio, así como de los materiales de estudio y la revaloración del magisterio.

A su firma el Ejecutivo Federal traspasa a cada uno de los gobiernos de los estados los establecimientos escolares, con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, junto con los recursos necesarios para su funcionamiento o lo que se le llamaría operación técnica y administrativa. Es así como pasa a corresponder a los gobiernos de los estados, el hacerse cargo de la dirección de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, para la formación de maestros, la educación normal, la educación indígena y los de educación especial, servicios que por casi 70 años había prestado la Secretaría de Educación Pública. La función rectora del Sistema Educativo Nacional, el carácter nacional y el vigilar su cumplimiento en toda la república quedó a cargo del gobierno federal (SEP).

⁵⁴ Ibid. p. 2.

La descentralización de la educación básica y normal, representó en su momento un punto importante del Acuerdo, y ambicioso proyecto de gobierno, que en su concreción buscaba⁵⁵ :

- 1.- El traspaso del gobierno federal a los gobiernos estatales de toda la infraestructura escolar con sus elementos materiales, técnicos y administrativos de los niveles de educación básica y normal, así como los recursos financieros que garantizan su operación. El gobierno federal no se desentiende de la educación nacional. Se asegura para sí la función de supervisor del cumplimiento de la legislación y normatividad educativa en todo el país.
2. El gobierno federal transfiere los recursos presupuestarios a los estados propiciando el incremento del gasto educativo en aquellos estados donde se han aportado recursos modestos a la educación, pero también se garantiza una distribución compensatoria que fortalezca a aquellos otros con limitados recursos económicos.
3. Los gobiernos de los estados sustituyen como titular de la SEP en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores de la educación, comprometiéndose a respetar los derechos laborales de los mismos y las

⁵⁵ GUERRERO, Araiza Cuauhtémoc. "Descentralización Educativa, Límites y Posibilidades" Cero en Conducta. Número especial, 31-32, sep.-dic. México, 1992, pp. 12-21.

prestaciones derivadas del régimen de seguridad social, así como reconocer al SNTE como el titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores del sistema educativo.

4. El Acuerdo estima conveniente impulsar la participación de los municipios en las responsabilidades educativas, mediante la creación de consejos municipales de educación; pretende una mayor participación de todos aquellos involucrados en la problemática educativa: maestros, directivos, alumnos, padres de familia. De estos últimos se busca su participación en los términos que fija la Ley Federal de Educación.

Sigue manteniendo la responsabilidad el Ejecutivo Federal de asegurar el carácter nacional de la Educación, a través de establecer la diseño de planes y programas, normatividad, supervisión, evaluación de la educación.

Otro elemento importante es la inclusión de la participación social en la educación a través de los Consejos de Educación, como órganos de apoyo y fomento, con expresión orgánica que les permitirá realizar funciones específicas y enlazar el sistema educativo local con los respectivos gobiernos de los estados. Con los Consejos se esperaba aparejar el propósito de justicia social y corresponsabilidad de las tres esferas de gobierno -Federal, Estatal, Municipal-.

Con la reorganización del sistema educativo se buscaba la consolidación de un federalismo educativo y promover la participación de la sociedad. Se recurre al federalismo para darle articulación y responsabilidad a cada estado. Acción con la que se buscaba superar las limitaciones de la centralización que ofrecía la acción educativa, la ampliación de la cobertura, la calidad de la misma educación, el reconocimiento de la diversidad regional y de las comunidades sociales.

Las opiniones no se hacen esperar, basta con revisar los periódicos, revistas, libros y otros materiales informativos que surgieron desde la firma del acuerdo. Opiniones que apoyan el proceso y otras que lo rechazan, que lo analizan desde distintos enfoques, puntos de referencia, así como de partida, pero que hasta el momento como ha sucedido con otras acciones no se ha realizado una evaluación que de cuenta de lo que en realidad sucede en el hecho educativo y sólo nos queda esperar que la propuesta se concrete, o que se empiecen a dar resultados como consecuencia de lo que está pasando.

De los puntos del Acuerdo sólo se han realizado:

- La transferencia de los servicios educativos -técnico y administrativo- a los gobiernos de los Estados;
- Los nuevos planes y programas de estudio, materiales de estudio;
- La elaboración de nuevos libros de texto gratuitos.

En cuanto al aspecto técnico-pedagógico, han sido elaborados nuevos planes y programas, materiales de estudio y nuevos libros de texto gratuitos, una medida que no repercute dentro del significado que se le da al nuevo federalismo en la educación, ya que los Estados debieron de haber propuesto con anticipación a su elaboración los contenidos de la región.

Para el caso de el Distrito Federal no se ha logrado la transferencia de los mismos al Departamento del Distrito Federal como lo marca la Ley General de Educación en su artículo cuatro transitorio.

La revalorización de la función magisterial - vivienda, carrera magisterial, salarios, formación- y la participación de la sociedad - consejos de participación social- se encuentran todavía en proceso de definición, adecuación y conformación.

3.2.2. Artículo 3º Constitucional, 1993.

Para el caso de México, su fundamento filosófico de la educación se encuentra en el artículo 3º de la Constitución, donde se establece que la educación nacional debe tender hacia el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano y que debe promover el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. En 1993 es reformado el artículo 3º Constitucional, para dar un marco legal actualizado.

La Constitución Política obliga al Estado a garantizar el derecho de todo individuo a recibir educación en su artículo 3º, convicción que se ha preservado y enriquecido con la última reforma al citado artículo Constitucional y con la expedición de la Ley General de Educación (1993). Nueva legislación que obliga al Estado (federación, estados y municipios) a impartir, con carácter laico y de manera gratuita, **educación básica** (preescolar, primaria y secundaria) para todos los habitantes del país. Los niveles de educación primaria y secundaria con carácter obligatorio. El Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la Nación.

En la reforma del artículo 3º Constitucional que se realizó en 1993⁵⁶, se establecen las directrices que la educación nacional ha de seguir. En él se establece que:

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

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

⁵⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1994", México, Dirección General de Gobierno- Diario Oficial de la Federación, 1994. pp. 3 a 6.

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

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

Además:

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

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

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

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el

Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

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

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

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

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

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y

discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

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

Se puede observar que ha sido enriquecido. La federación conserva la normatividad en la educación básica (preescolar, primaria, secundaria) y normal, lo que implica seguir elaborando y determinado planes y programas de estudio. Se ha ampliado el margen de decisión y maniobra por parte de los Gobiernos Estatales, pero con ello no se les garantiza cierto grado de autonomía en su educación. Hay estados como Nuevo León, que a través de convenios con el Gobierno Federal han obtenido cierta autonomía.

Las aportaciones que del artículo se realizaron en 1993 fueron: el impartir la educación preescolar, primaria y secundaria; y que la secundaria sería obligatoria. Con sólo revisar el artículo anterior vigente contra el artículo de 1993, nos daríamos cuenta de ello.

Un elemento que salta a la vista, fue la eliminación del apartado IV, que se refería a las corporaciones religiosas, sea cuales fuera, asicomo a sus representantes de no intervenir en forma alguna en los establecimientos que se impartieran educación primaria, secundaria, normal, la destinada a obreros y campesinos. Del hecho me surgen preguntas con respecto su la eliminación que son: ¿Ya pueden intervenir en la educación? ¿Cómo y de qué manera?

Preguntas a las que habrá que buscar su respuesta, o en su caso quién o cuál es la instancia que tendrá el control de lo religioso en la educación.

3.2.3. Ley General de Educación 1993.

La sustitución de la Ley Federal de Educación (1973) por la Ley General de Educación es una acción con la cual se le dio marco jurídico a la reforma del artículo 3º Constitucional, con la finalidad de reglamentar y sustentar el Sistema Educativo Nacional.

Como instrumento rector a nivel nacional, es en la Ley General de Educación donde se definen la distribución de competencias -responsabilidades- entre la federación y los estados

y municipios, así como los ámbitos de coordinación o concurrencia que debe de existir entre los distintos niveles de gobierno.

Se redefinen los tipos y modalidades de la educación y se incorpora la educación inicial, especial y para adultos, como parte de la educación básica.

Es en su capítulo II, artículos del 12 al 31,, dónde se delimitan las funciones que le competen a la Federación (SEP), estados y municipios.

Lo que resalta de esta nueva ley es en su capítulo III que se refiere a la equidad en la educación, dónde se dará mayor impulso a los grupos y regiones con mayor rezago educativo y que presenten condiciones tanto económicas como sociales desventajosas. Con ello se garantizaría el acceso a los servicios educativos a los individuos e igualar condiciones de desventaja entre los estados, con programas compensatorios.

Otro elemento importante de esta ley es la nueva visión que se tiene en cuanto a la participación social a través de los distintos niveles de los Consejos de Participación Social - escuela, municipio, entidad estatal y nacional-, con lo cual se pretende impulsar la intervención de los distintos sectores sociales a la educación, en las actividades que tengan como objetivo fortalecer y elevar la calidad y cobertura de la educación.

Por lo que respecta a la relación educación trabajo, se impulsa este tipo de educación asegurándoles medidas que permitan calidad en el servicio.

En conclusión, la participación de todos los sectores interesados e involucrados en el hecho educativo tendrán mayor participación a través de los Consejos de Participación Social en la educación -escuela, municipal, estatal y nacional-, con la que se espera fortalecer, elevar y ampliar la cobertura de la educación.

Un elemento importante de la nueva Ley General al igual que en el artículo 3º, es que suprime del entonces artículo 9 de la Ley Federal, lo que se refiere a la no intervención de las diversas corporaciones religiosas y representantes de ministros de culto, en educación primaria, secundaria y normal. Su eliminación puede obedecer a que es en apoyo a la inclusión de la nueva forma de la participación social en la educación o hay alguna otra cuestión en juego.

IV. PANORAMA GENERAL Y CONCLUSIONES

Con el tiempo se ha ido diseñando la política educativa hasta llegar a la actual, buscado dar coherencia a las políticas y acciones concretas, las cuales buscan proporcionar la formación integral del individuo, atender con ello el mandato constitucional del artículo tercero y modificar el sistema educativo en beneficio del individuo y de la sociedad en un tiempo dado.

En la prospectiva de la política educativa para el siglo XXI, el Estado enfrenta un gran desafío: **universalizar la educación básica de diez grados, buscando, impartir educación para todos y que ésta sea de calidad**, comprendiendo un año de preescolar, seis años de primaria y tres de secundaria. Este es un gran reto para el Sistema Educativo y para la sistematización administrativa, puesto que involucra un conjunto de aspectos problemáticos, como es el de asegurar el acceso de toda la población de niños y jóvenes al sistema de educación básica; así como en el aspecto financiero, por lo cual es necesario y urgente acercar más recursos a quienes menos tienen.

A partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica el 18 de mayo de 1992, cada entidad federativa comienza a asumir e incorporar el hecho, de distinta manera, en su desarrollo interno, a su organización y administración de los servicios educativos que ofrece. Si bien es cierto intervienen diversos factores de orden político,

económico y social, lo que provoca que la organización y administración de los servicios educativos que proporciona cada entidad tengan formas distintas y desarrollos según sus características. El reto de la política educativa actual es ir disminuyendo esas desigualdades entre los estados y en la prestación de servicio, es decir que el Sistema Educativo Nacional crezca y se desarrolle en igualdad de condiciones y que proporcione más recursos económicos a los estados que no los tengan. Pues aunque una política sea muy buena y existan las mejores intenciones para su implementación, si no se cuenta con los recursos económicos generalmente fracasaría.

Las medidas y acciones adoptadas, derivadas de la política educativa que impactan el Sistema Educativo Nacional, deben mantener un buen programa de seguimiento y evaluación. Ya que no es posible que sea a través del tiempo, hasta que la historia nos muestre los resultados que se obtuvieron y lo que es peor todavía que los resultados negativos se sigan manteniendo sin que nada se haga para revertirlos o al menos no se sigan reproduciendo los errores.

Actualmente es imprescindible asegurar una educación de **calidad**, ya que el problema no es sólo la ampliación de su cobertura, por lo que, se requieren adecuaciones del sistema educativo con la intención de que la población acceda con **equidad** y **eficiencia** al proceso educativo, es decir, se requieren adecuaciones que permitan garantizar el acceso a la

educación básica -preescolar, primaria y secundaria-; al tiempo que se eleve la eficiencia terminal en ella; y reducir las diferencias de cobertura y calidad de la educación pública.

El gran reto que se ha de enfrentar en el diseño de las políticas educativas, así como su puesta en práctica, es que cualquier proceso que se inicie para la descentralización -política-, de poder de decisión corre el riesgo de que en la mayoría de casos o en su totalidad genere nuevas instancias que lo concentren, y llegue a la escuela misma, por lo que no se puede dejar de tomar en cuenta que hay intereses -individuales, de grupo, social, y grupo político- que también encuentran nuevas formas de recomposición cuando el lugar de decisión es desplazado de un nivel central a otras instancias intermedias. Mientras no se defina qué poder, entendido éste como la capacidad de decisión o qué instancia sea capaz de determinar y decidir en qué niveles se ha de distribuir, no se podrá lograr la federalización de la educación.

La aplicación de convenios particulares simultáneos entre cada uno de los estados y la federación (SEP), refuerza la individualidad de los primeros y permite la consideración de particularidades y necesidades de cada estado, ya que como se sabe no todos tienen el mismo grado de desarrollo y por ende, tampoco las mismas necesidades. De ahí que el Acuerdo Nacional vendría a ser el documento rector, y los convenios particulares para respetar esa individualidad.

Las acciones que se han realizado a partir del Acuerdo han sido un paso hacia la federalización, pero creo que aún se está en un momento de recomposición y reorganización de la educación, donde todavía falta mucho que definir.

Hoy por hoy la relación de la Secretaría de Educación Pública con respecto a los Estados ha sido modificada. Para el caso del Distrito Federal la transferencia de los servicios educativos de la Federación a la entidad, según el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación, se realizará una vez que se firme un convenio tripartito, entre la SEP-SNTE y el titular del Departamento del Distrito Federal. Pero como, a su vez, el Departamento del Distrito se encuentra en un momento de transición, mientras no se defina su situación jurídico-política, que puede provocarle un vacío jurídico administrativo, no se podrá firmar el citado convenio. Cabe señalar que en la Ley General de Educación se contempla tal situación en el mencionado artículo, por lo que se puede decir que hasta el momento no se ha podido proceder a la federalización de la educación en el Distrito Federal, ya que depende de que la regencia cuente con las condiciones jurídico-políticas que se lo permitan.

Mientras tanto para la operación de los servicios educativos en el Distrito Federal se creó de manera temporal la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, como órgano operativo, el cual ha realizado proyectos que sirven como propuesta de descentralización-federalización. Véase el caso concreto de la Unidad de Servicios Educativos Iztapalapa. Por lo que podemos decir que para el caso de la federalización de la

educación en el Distrito Federal ésta se encuentra en un proceso de transición, si bien existe un proyecto de reestructuración por Delegaciones Políticas -Unidades de Servicios Educativos-, antes se tiene que dar una reestructuración dentro de la organización misma del Departamento del Distrito Federal.

En Educación confluyen muchos aspectos que se interrelacionan y determinan entre sí y la política educativa es uno de ellos. En ella se plasman los objetivos del Estado-nación, lo que determina su concreción y que se concibe al interior de la SEP -como institución de estado-, en la misma sociedad, y en el individuo como parte de esa sociedad.

La política educativa, al igual que la política de cualquier otro ámbito de acción de la federación, tienen una carga ideológica, ya sea de grupo o individual, que la determina en tiempo y espacio. Lo que hace que tenga una connotación -valor- y explicación según el objetivo que se persiga en el momento y que la determina en su concreción.

Lograr que la gestión educativa se inicie, en una primera instancia en la escuela, con el objeto de reconceptualizar a la educación de manera afin con el federalismo y poder así fortalecer significativamente al Sistema Educativo Nacional.

Definir concertadamente qué aspectos curriculares se deben mantener universales para preservar la identidad nacional -nivel global- ante otras naciones y cuáles deben o pueden

considerar las realidades particulares -nivel parcial- de modo de lograr a la vez la unidad nacional, el rescate de la cultura propia de la región o la localidad como parte del contexto nacional.

Ver el hecho de eliminar del marco jurídico de la educación, en el artículo 3º, Ley General de Educación 1993, lo concerniente a la intervención de las corporaciones religiosas y de sus representantes, cualesquiera que sean, ¿significa que éstas ya pueden intervenir, sin embargo quién o qué normará su intervención?

Si contrastamos la Ley General (1993) y la Ley Federal (1973), afirmaríamos que la primera fue un gran logro, que definió todos los elementos del Sistema Educativo Nacional, y así es, pero no representa una innovación en la educación, sino una distribución del poder de decisión en la educación básica y de formación docente, aunque en los demás niveles educativos sí se lograran avances. Afirmación que puede ratificarse con la distinción que la Ley General hace en su capítulo II sobre el federalismo, que legisla las competencias de las autoridades educativas federal, estatal y municipal.

Por todo lo anterior las grandes acciones que tendrá que realizar la SEP ante los retos mencionado para fortalecer el Federalismo Educativo son:

- En un primer momento definir las atribuciones y en un segundo momento operativizar los Consejos de Participación Social a nivel escuela, municipal,

estatal y nacional, lo que implica un gran esfuerzo de normatividad, coordinación y colaboración.

- Establecer mecanismos de concertación permanente entre la Federación y los gobiernos de los Estados, para definir acciones específicas, que muestren los avances obtenidos y las dificultades encontradas, como base para reorientar el Sistema Educativo Nacional y fortalecerlo.
- La ampliación de la oferta para la educación básica.
- Consolidar la política educativa, así como los programas con carácter compensatorio, que aseguren una educación con equidad. Por lo que tendrá que establecerse un nuevo procedimiento en la planeación y financiamiento del mismo sistema educativo.
- Establecer un sistema integral de evaluación de la educación, el cual demuestre el avance y detecte dificultades de la federalización.
- Reducir la estructura burocrática de la SEP en la proporción que se esperaba, ya que siguen vigentes instancias que antes operaban nacionalmente, en otros casos, como el Distrito Federal, aumentó con la creación de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal.
- Uno de los retos más difícil de cumplir será el que se refiere la Ley General de Educación en su artículo 27, de proporcionar recursos presupuestarios creciente real a la Educación.

-
- En lo que se refiere al Sistema de Formación de Docentes y actualización del magisterio:
- * Reestructurar administrativa y curricularmente la formación y actualización docente. Ya que actualmente operan tantos programas como instituciones formadoras de docentes existen, además de que algunos tiene en tiempo de operación aproximadamente cuarenta años. De igual manera existen programas de actualización docente. Para lograrlo se tendría que unificar al docente, elemento considerado como clave para cualquier cambio que se quiera realizar en la educación.
 - * La revalorización de la función docente a partir de la concientización del docente como agente del cambio deseado.

Las acciones anteriores constituyen pasos esenciales para enfrentar los retos que se plantearon en los albores del próximo milenio, orientados a lograr que nuestra educación esté acorde no sólo con el desarrollo y requerimientos del país, sino que responda a la vez a las necesidades del contexto internacional, como parte de la globalización económica social en el contexto mundial.

V. BIBLIOGRAFÍA GENERAL

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

BOBBIO, Norberto. et al. "Diccionario de política". 7ª ed. México, Siglo XXI, 1982.

BORJA, Rodrigo. "Derecho político y constitucional". 2ª ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1972 (Sección de Obras de Política y Derecho).

BRAVO, Ahuja Víctor y José Antonio Carranza. "La obra educativa". México, SEPSETENTAS, 1976.

DIAGONAL SANTILLANA. "Diccionario de las ciencias de la educación". México, Nuevas Técnicas Educativas, 1983.

Diccionario de las Ciencias de la Educación. V. I, A-H. Dirección: Sergio Sánchez Cerezo. México, Santillana, 1993.

Diccionario de las Ciencias de la Educación. V. II, I-Z, Dirección: Sergio Sánchez Cerezo. México, Santillana, 1993.

DURKHEIM, Emile. "Educación y sociología". México, Ed. Colofón.

FRAGA, Gabino. "Derecho administrativo". 18ª ed. México, Porrúa, 1978.

FERRANDEZ, Adalberto y Jaime Sarramona. "La educación. Constantes y problemática actual". 11ª ed. Barcelona, España, Ediciones CEAC, 1984 (Colección Educación y Enseñanza).

FUENTES, Molinar Olac. "Territorio devastado. Cuatro facetas del sistema educativo que nos legó el sexenio de la crisis". La Jornada, sección el país, viernes 6 de enero de 1989, México.

GUERRERO, Araiza Cuauhtémoc. "Descentralización educativa, límites y posibilidades". Cero en Conducta. Número Especial 31-32, sep.-dic. de 1992. México.

GUTIÉRREZ, Francisco. "Educación como praxis política". México, Siglo XXI, 1984.

IBARROLA, María de. "La sociología de la educación. Una visión general". Cuadernos de Lectura n. 2, México, Universidad Pedagógica Nacional. (Programas de Especializaciones, Educación y Sociedad en México)

_____. "Sociología de la educación". Área de Pedagogía, Módulo III, México, Colegio de Bachilleres, 1982 (Programa de Actualización y Formación de Profesores).

LATAPÍ Pablo. "Federalismo en la educación". Revista Proceso, n. 961, 3 de abril de 1995. México.

LÓPEZ, Villanueva José Antonio. "El proceso de federalización". Revista Xictli, Año V, Número Especial enero-junio de 1995. México, Universidad Pedagógica Nacional- Unidad 094 Distrito Federal Centro.

MOCTEZUMA, Barragán Esteban. "La educación frente a las nuevas realidades". México, Fondo de Cultura Económica, 1993 (Una Visión de la Modernización de México).

ORTEGA, Lomelín Roberto. "Nuevo federalismo la descentralización". México, Porrúa, 1988.

ORTEGA, Lomelín Roberto. "Federalismo y municipio". México, Fondo de Cultura Económica, 1994 (Una Visión de la Modernización de México).

PESCADOR, Osuna José Ángel. "Aportaciones para la modernización educativa". 2 ed. México, Universidad Pedagógica Nacional, 1994.

_____. "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: Una visión integral". El Cotidiano, Revista de la Realidad Mexicana Actual. n. 51, nov.-dic. de 1992. México.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", México, 1983.

_____. "Programa para la Modernización Educativa 1989-1994". México, Secretaría de Educación Pública, 1989.

_____. "Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988", México, 1983.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. "Informe sobre la educación en México". XXXVIII Conferencia Internacional de Educación Ginebra, Suiza. México, Oficina Internacional de Educación-SEP. 1981.

_____. "Avances del proceso de descentralización del sector educación, cultura, recreación y deporte". México, Secretaría de Educación Pública.

TENA, Ramírez Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808-1964". 2ª ed. México, Porrúa, 1964.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

BARBOSA, Heldt Antonio. "Cien años en la educación de México". México, Pax-México, 1972.

COLMENARES, Paramo David. "El nuevo federalismo". El Nacional, Opinión, martes 7 de junio de 1994. México.

CORDOVA, Arnaldo. "Más allá de la constitución literaria. Federalismo y democracia". Cuadernos de Nexos, abril de 1994. México.

CORONA, Eduardo. "Las Insuficiencias del acuerdo nacional para la modernización de la educación básica". El Cotidiano, Revista de la Realidad Mexicana Actual, n. 51 nov.-dic. de 1992. México.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. "La Constitución Federal de 1824". n. 7. México, 1983 (Conciencia Cívica).

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. "Ley General de Educación 1993". Julio 13 de 1993. México.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. "Ley Federal de Educación 1973". nov. 29 de 1973. México

- Diccionario de Pedagogía.** Versión y adaptación por Purificación Murga. México, EDIPLESA, 1984.
- GONZÁLEZ, Luis. "Historia de la revolución mexicana 1934-1940. Los días del Presidente Cárdenas". México, El Colegio de México, 1981.
- GORDILLO, Elba Esther. "El SNTE ante la modernización de la educación básica". El Cotidiano, Revista de la Realidad Mexicana Actual, n. 51, nov.-dic. de 1992. México.
- GUEVARA, Niebla Gilberto. "La descentralización de la educación pública". Nueva Antropología, V. VI, n. 21. México, 1983.
- GUTIÉRREZ, Pantoja Gabriel. "Metodología de las ciencias sociales". México, Editorial Marla, 1986.
- LATAPÍ, Pablo. "Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976". 3ª ed. (c 1980). México, Nueva Imagen, 1982.
- LOYO, Aurora. "Actores y tiempos políticos en la modernización educativa". El Cotidiano, Revista de la Realidad Mexicana Actual. n. 51, nov.-dic. de 1992. México.
- MERCADO, Dolores. "Problemas educativos en el mundo actual". Área Pedagogía, Módulo I. México, Colegio de Bachilleres, 1979 (Programa de Actualización y Formación de Profesores).
- MOTA, Víctor. "La educación pública en México. Desde el 1º de diciembre de 1934 hasta el 30 de noviembre de 1940". México, Poder Ejecutivo Federal-SEP, 1941.

MUNGUÍA, Zatarain Irma y José Manuel Salcedo Aquino. "Manual de técnicas de investigación documental". 2ª ed. (c 1980). Redacción e investigación documental I. México, SEP-UPN, 1982 (Sistema de Educación a Distancia).

NORIEGA, Margarita. "La equidad y el financiamiento educativo, problemas clave de la federalización". El Cotidiano, Revista de la Realidad Mexicana Actual. n. 51, nov.-dic. de 1992. México.

OFICIALÍA MAYOR. "La desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública". México, diciembre de 1977.

ORTEGA, Max. "Descentralización educativa y carrera magisterial". La Jornada, La Jornada Laboral, 26 de mayo de 1994. México.

ORNELAS, Carlos. "El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo". México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

ROJAS, Soriano Raúl. "Guía para realizar investigaciones sociales". México, Ed. P y V, 1989.

SANDOVAL, Etelvina. "La educación básica y la posibilidad de cambios". El Cotidiano, Revista de la Realidad Mexicana Actual, n. 51, nov.-dic. de 1992. México.

SCHMELKES, Sylvia. "Problemas y retos de la educación básica en México". Cambio Estructural y Modernización Educativa. Coord. Teresa de Sierra Neves, México, UPN/UAM-A/CMCS. 1991.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. "Consenso y reforma educativa". México, Dirección General de Información y Relaciones Públicas, 1974.

_____. "Sipnosis de la política educativa nacional". Tomo 1 Educación. México, Subsecretaría de Coordinación Educativa (Serie: Publicaciones Especiales).

_____. "Disposiciones legales que son básicas para el funcionamiento de la Secretaría de Educación Pública". México, 1972 (Prontuario de Disposiciones Legales sobre Educación Pública).

_____. "Disposiciones de carácter administrativo relacionadas con la Secretaría de Educación Pública". México, 1973 (Prontuario de Disposiciones Legales sobre Educación Pública).

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1994", México, Dirección General de Gobierno- Diario Oficial de la Federación, 1994.

SELLTIZ, Clarie. et al. "Métodos de investigación en las relaciones sociales". 9ª ed. Madrid, España, Ediciones RIALP, 1980.

SIERRA, Brabatta Carlos J. "La Constitución Política de 1917". n. 10. México, Departamento del Distrito Federal, 1984 (Conciencia Cívica).

SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN. "10 propuestas para asegurar la calidad de la educación pública". México, SNTE, 1994.

_____. "Los fines y objetivos de la educación en los albores del nuevo milenio".
1er. Congreso Nacional de Educación. n. 1, México, SNTE, 1994 (Documentos de Trabajo para su Discusión).

_____. "La federalización de la educación básica ¿Mecanismo apropiado para la reorganización del sistema educativo mexicano?". 1er. Congreso Nacional de Educación. n. 2, México, SNTE, 1994 (Documentos de Trabajo para su Discusión).

SOLANA, Fernando. et al. (Comps.). "Historia de la educación pública en México". México, SEP-Fondo de Cultura Económica, 1981 (Ediciones Conmemorativas del LX Aniversario de la Creación de la SEP).

TEÓDULO, Gúzman José. "Alternativas para la educación en México". México, Ediciones GERNIKA, 1979 (Colección Educación y Sociología).

TLASECA, Ponce Martha, Guillermina Natera, et al. "Manual para realizar estudios exploratorios en educación". v. 1, México, SEP/UPN/PPPTN, 1983.