

00781 14  
2g



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
DOCTORADO POR INVESTIGACION  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

La Constitución de 1917 y las políticas públicas en  
materia educativa.

Tutor: Dr. Raúl Avila Ortiz

Antonio Díaz Piña

Abril de [REDACTED]

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

273079.

1999



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A:**

**Celita**

**Carlitos Antonio**

**Mis padres: Margarita y Antonio**

**Mamá Pita y Papá Chá**

**Índice:**

Introducción..... 3

**Planteamiento del problema  
Formulación de hipótesis**

Primera parte:

Marco conceptual (conceptos definitorios):

Capítulo I. La Constitución..... 8

Capítulo II. La Educación..... 30

Capítulo III. El Poder..... 73

Capítulo IV. Las Políticas Públicas..... 81

Segunda parte. 6

Evolución constitucional del derecho a la educación en nuestro país desde 1917 hasta 1998.

Capítulo I. Texto original, 1917..... 106

a) Texto constitucional;

b) Identificación de las mesopolíticas expresadas dentro del texto;

c) Contextos relevantes.

Capítulo II. 1a. Reforma, 1934..... 116

a) Texto constitucional;

b) Identificación de las variaciones en las mesopolíticas expresadas dentro del texto;

c) Contextos relevantes.

Capítulo III. 2a. Reforma, 1946..... 122

a) Texto Constitucional

- b) Identificación de las variaciones en las mesopolíticas expresadas dentro del texto
- c) Contextos relevantes

Capítulo IV. 3a. Reforma, 1980. .... 132

- a) Texto constitucional
- b) Identificación de las variaciones en las mesopolíticas expresadas dentro del texto
- c) Contextos relevantes

Capítulo V. 4a. Reforma, 1992..... 137

- a) Texto constitucional
- b) Identificación de las variaciones en las mesopolíticas expresadas dentro del texto
- c) Contextos relevantes

Capítulo VI. 5a. Reforma, 1993..... 140

- a) Texto constitucional
- b) Identificación de las variaciones en las mesopolíticas expresadas dentro del texto
- c) Contextos relevantes

Tercera parte.†

Tres ejemplos en la evolución de las mesopolíticas públicas en materia educativa durante el siglo XX en México.

Capítulo I.	Federalismo Educativo.....	150
Capítulo II.	Laicismo.....	197
Capítulo III.	Autonomía Universitaria.....	237

Cuarta parte. †

Capítulo I.	Posibles escenarios y propuesta de mesopolítica pública en materia educativa para el año 2,000.....	287
Capítulo II.	Conclusiones.....	296

Bibliografía.†.....	I a XII
---------------------	---------

## Introducción.

Planteamiento del problema  
Formulación de hipótesis

En el título de este trabajo se contienen explícitamente tres conceptos que constituyen su eje: la constitución, la educación y las políticas públicas.

1.- La educación -para los efectos de esta tesis, entendida como el conjunto de conocimientos, habilidades y aptitudes que las generaciones adultas transmiten a los jóvenes-<sup>1</sup> es el fenómeno social más antiguo de los tres y consustancial al desarrollo del hombre, como su medio de perfeccionamiento por excelencia, y además como eficaz instrumento para el manejo y control del poder.

2.- La Constitución, en su sentido material surge en un periodo más reciente, concretamente durante la época del esplendor griego<sup>2</sup>; en sentido formal, como dispositivo fundamental para el control del proceso del poder, constituido por un sistema de normas fijas, concebidas en el momento en que el hombre se descubre a sí mismo como un individuo libre y exige un fundamento racional a la obediencia debida a la autoridad política, se manifiesta en Inglaterra a fines del siglo XVII, y como Constitución Social, en México, cuando "no sólo estructura políticamente a la nación, sino que asegura al individuo un mínimo decoroso de existencia"<sup>3</sup>.

3.- En tanto que las Políticas Públicas, en su forma más general entendidas como "aquello que el gobierno opta por hacer o no hacer"<sup>4</sup>, y en sentido más trascendental como "un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente"<sup>5</sup>, como objeto de estudio dentro de las "Ciencias Políticas", fue propuesto por Harold Laswell en 1951<sup>6</sup>, y se vienen desarrollando a partir de entonces.

<sup>1</sup> Durkheim, Emile, en Educación y Sociología, Editorial Colofón, México, 1996, p. 74, la define como: "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 (alumno) cierto número de estados físicos, intelectuales y morales que exigen de él la sociedad política en su conjunto y el medio especial, al que están particularmente destinados".

<sup>2</sup> Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, 1a. reimpresión, editorial Ariel, colección Demos, Barcelona, Esp., 1979, p. 250.

<sup>3</sup> Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1a. edición, México, 1991, pp. 12 y 13.

<sup>4</sup> Guerrero, Omar, Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria, El Colegio de México, México, 1994.

<sup>5</sup> ídem

<sup>6</sup> Yehezkel Dror, Prolegómenos para las Ciencias de Políticas, en: Aguilar Villanueva, Luis F., El Estudio de las Políticas Públicas, editorial Miguel Ángel Porrúa, 1a. reimpresión, México, 1994, pp. 119-148.

Los tres conceptos mencionados se refieren al hombre, y concretamente a su actividad en relación con otros hombres a través de otro fenómeno social: el poder, que constituye un cuarto elemento no explícito dentro del título de esta tesis.

La teoría de las Políticas Públicas cumple en este desarrollo la función de una lente conceptual, usada para observar y analizar la forma en que la educación se concibe y regula dentro del texto constitucional, y el modo en que trasciende, jurídica y materialmente, hacia detentadores y destinatarios del poder.

El planteamiento del problema consiste en lo siguiente:

¿Cuales han sido las macro y mesopolíticas<sup>7</sup> públicas en materia educativa que se han desarrollado en nuestro país, desde 1917 hasta 1999, y en que contextos relevantes, socioeconómicos y políticos se han generado?

Las hipótesis medulares de esta investigación son las siguientes:

Primera.- Nuestra Constitución Política, (1917-1998) es una meta-política pública, y como tal, puede ser observada, analizada, explicada y desarrollada aplicando la teoría de las Políticas Públicas.<sup>8</sup>

Segunda.- La educación, contenida principalmente en el artículo tercero constitucional, es una macro-política pública, en la cual pueden identificarse diversas mesopolíticas públicas: federalismo educativo, laicismo, educación particular, educación gratuita, educación obligatoria, autonomía universitaria -libertad de enseñanza e investigación-, axiología...

En la primera parte, denominada marco conceptual y que consta de cuatro capítulos, se hace un análisis de las principales teorías y definiciones acerca de la Constitución, la Educación, las Políticas Públicas y el Poder, culminando cada una de ellas con la precisión de cual de ellas he adoptado y porqué razones.

Los tres primeros conceptos: la Constitución, la Educación y el Poder, tomados en sus aspectos más relevantes, en relación con el propósito de este trabajo, en tanto que el de Política Pública se describe con mayor amplitud por tratarse del más novel y de constituir el prisma intelectual de la investigación.

<sup>7</sup>El término de mesopolíticas públicas, a diferencia de los conceptos de: meta, macro y micropolíticas, no se desprende de la bibliografía consultada por el investigador, y constituye una propuesta para denotar aquella categoría intermedia de políticas públicas, que se localizan entre las macropolíticas públicas y las micropolíticas públicas.

<sup>8</sup> Concretamente como una constituent policy, las "políticas constituyentes", que tiene que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública.

La segunda parte, corresponde propiamente al desarrollo preliminar, del trabajo de investigación.

Consta de seis capítulos: de los cuales el "I", se destina al texto original del artículo tercero constitucional, tomado a lo largo de los siguientes cinco capítulos como punto de referencia del tema educativo en el texto constitucional, en relación con el cual se citan otros artículos relacionados.

Los siguientes capítulos: II, III, IV, V y VI, se refieren a las cinco reformas que ha registrado hasta la fecha el artículo tercero: 1934, 1946, 1980, 1992 y 1993.

Los capítulos se conforman de la siguiente manera:

- a) - Texto constitucional
- b) - Identificación de las mesopolíticas expresadas dentro del texto
- c) - Contextos relevantes

Explicación:

- a) El texto constitucional constituye la cita exacta del mismo.
- b) En la Identificación de las mesopolíticas. En el primer capítulo se extrae cada una de ellas del contenido del texto, en tanto que en los restantes cinco capítulos se hace mención de las variaciones registradas con motivo de la reforma correspondiente.
- c) Contextos relevantes, muy sucintamente, hace referencia a los aspectos filosóficos, políticos y económicos vigentes en el entorno temporal y espacial en que se originaron, tanto en el orden internacional como en el nacional.

En la tercera parte, a modo de ejemplo se analizan tres ejemplos en la evolución de las mesopolíticas públicas en materia educativa durante el siglo XX en México, observando cada una de ellas a la luz del ciclo de las políticas públicas, siguiendo la propuesta de May y Wildavsky<sup>9</sup>:

- a) .- Fijación de la agenda
- b) .- Análisis de la cuestión
- c) .- Implementación
- d) .- Conclusión (evaluación y terminación)

---

<sup>9</sup>Fue Harold D. Lasswell (1971) quien habló de un "modelo del proceso de decisión" y lo entendió como una "secuencia de siete fases" o "siete resultados": inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación. Sus epígonos Peter DeLeon y Garry D. Brewer, reelaboraron ligeramente su propuesta en: Iniciación, estimación, selección, Implementación, evaluación, terminación, May y Wildavsky prefieren hablar del "ciclo de la política" cuyos momentos son: Fijación de la agenda, análisis de la cuestión, Implementación, evaluación y terminación.



En la cuarta parte. Capítulo I.- Se prospectan posibles escenarios para proponer los elementos necesarios para definir, a partir del modelo racional y del racional-comprensivo -en sus distintas modalidades-, propuestas de mesopolíticas públicas en materia educativa para el año 2,000.

En el Capítulo II.- Se establecen las conclusiones en relación con las hipótesis planteadas al inicio de esta investigación.

### Agradecimientos:

Es de toda justicia reconocer que este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo y las enseñanzas que he recibido a lo largo de mi vida por muchas personas.

A Celita, mi esposa, le agradezco su revisión de los textos y su infinita paciencia para escucharme con serenidad, su compañía y comprensión por las vacaciones y fines de semana invertidos en la materialización de estas ideas.

A mi Mamá Margarita, mi primera maestra, a Mamá Pita †, a Papá Toño y a Papá Chá †, por su ejemplo e inspiración.

A Luis Vega García, Jaime Hugo Talancón Escobedo y Máximo N. Gámiz Parral, quienes me dieron facilidades para cumplir con mis cargas académicas.

A David Vega Vera, a Manuel González Oropeza y a Irmita Martínez Bazán, por la confianza y apoyo que me dieron para ingresar en la Facultad.

A mi tutor de tesis: Raúl Ávila Ortiz por sus oportunas y pertinentes orientaciones.

A Mario Vázquez Raña, Salvador Gámiz Fernández y José Ramón Hernández Meraz.

A mis maestros de la Facultad de Derecho de la UNAM: Carlos Quintana Roldán, Eduardo Ramírez, Emilio O. Rabasa, Francisco Berlín Valenzuela, Francisco Javier Osornio Corres, Javier Moctezuma Barragán, Héctor Fix Fierro, Horacio Castellanos Coutiño; Ignacio Burgoa Orihuela, Jorge Fernández Ruiz, José Luis Soberanes, Manuel Oviña Mandujano †, María Teresa Obregón, Mario

Melgar Adalid, Pedro Zorrilla Martínez, Pilar Hernández García, Raúl Ávila Ortiz, Vicente Toledo.

A mis maestros de la Facultad de Derecho de la UJED: Alfredo Bracho Barbosa, Camerino Casto, Carlos Granadino, Enrique Arrieta Silva, Jaime Pérez Enríquez †, José T. Peña Vicario, Juan Bravo Cuevas, Julián Bermúdez, Abel Hernández, Miguel Bermúdez Cisneros, Miguel Guerrero Román, Salvador Zúñiga Garay †.

A mis maestros de la Facultad de Contaduría y Administración de la UJED: Alejandro Gaytán Manuel, Antonio Frías, Jorge Andrade Cansino, Luis Carlos Kato Kato, Rubén Vargas, Víctor Lerma.

A mis maestros del Diplomado "Administrador de Sistemas de Cómputo" en el I.C.M. del Distrito Federal.

A mis maestros de la Preparatoria diurna de la UJED: Antonio Pinedo Magallanes, Fidel Pacheco, Héctor Corral, Héctor García †, Javier Aviña, Javier Ocaña, José Hugo Martínez Ortiz, José Luis Cisneros, Juan Parral Quiñones, Melchor Parral Quiñones, Raúl Obregón Almodóvar, Remo Hernández †, Teófilo Trujillo.

A mis maestros de secundaria en el Instituto Tecnológico de Durango: Aristeo Colorado Ortiz †, Francisco Delsordo Noriega, Héctor Valverde Castañeda, Jesús Medina Ontiveros †, José Luis Herrera, José Herrera, Lizandro Avila Gámez, Manuel Rentería, Modesto Gándara, Quirino Martínez, Ramiro Jiménez Morales, Rodolfo Moesser.

A mis maestros de la Escuela Primaria Número Cuatro, "José Ramón Valdez" en Durango: Tayde Ballona Rivas, Tereso Cisneros †, Carlos, Yolanda, Socorrito † y Consuelo Mar Alvarado.

A mis maestras de Kinder del "Instituto Miguel de Cervantes Saavedra" en Durango.

A Rosa María López, quien me apoyó en la mecanografía y corrección de este documento; a Enriqueta Palafox y Teresa Camacho, por su impecable apoyo mecanográfico.

Pido anticipadas disculpas por los errores y las omisiones, involuntarios, en que haya incurrido, y agradezco también a todas aquellas personas que de mil formas han enriquecido mi vida y que de alguna forma contribuyeron a mi formación, a las que por razones de espacio me sería imposible mencionar.

## Primera parte.

### Marco conceptual (conceptos definitorios).

#### Capítulo I.- La Constitución.

Para García Maynez "el derecho político o constitucional es el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de estos entre sí y con los particulares".<sup>10</sup>

Si etimológicamente Constitución viene del "latín *constitutionem*, acusativo de *constitutio*, 'constitucion, de *constitutus*, participio pasivo de *constituere* 'constituir' mas - *io* 'acción de, proceso de' "<sup>11</sup>, es decir, "acción o proceso de constituir", hablar de Constitución en la actualidad, es referirse a un concepto íntimamente asociado con el Estado Moderno.

Es hacer referencia a "disposiciones ora consuetudinarias, ora escritas, aceptadas o elaboradas en forma solemne, que regulan la organización y las relaciones de los poderes públicos, y señalan los derechos y las libertades de los ciudadanos. Las constituciones modernas comprenden, generalmente, una declaración de derechos, o están precedidas de ella. A veces contienen una garantía de los derechos en forma solemne"<sup>12</sup>; además, "una constitución, en el fondo legaliza el aparato represivo; concentra formalmente la violencia en titulares que crea e identifica; monopoliza en los órganos de autoridad, legales o reales, la fuerza represiva y punitiva; prohíbe y sanciona la fuerza marginal que pudieran intentar grupos periféricos o particulares inconformes"<sup>13</sup>.

Dicey<sup>14</sup>, en su obra *Introduction to the Study of the Constitution*, señaló desde finales del siglo XIX dos características que hoy en día siguen siendo pilares de todo Estado moderno de derecho:

- 1.- Ningún hombre está por arriba de la ley, es decir, cada hombre está sujeto a la ley.

<sup>10</sup> García Maynez, Eduardo; *Introducción al estudio del Derecho*; Porrúa, 19ª. Edición corregida; México, 1971; P. 137.

<sup>11</sup> Gómez de Silva, Guido; *Breve diccionario etimológico de la lengua española*; El Colegio de México, FCE; cuarta reimpresión; 1995; México; pp. 185.

<sup>12</sup> Debbasch, Charles; Daudet Yves; *Diccionario de Términos Políticos*; Edit. Temis; Bogotá - Colombia; 1985; pp. 72.

<sup>13</sup> Arteaga Nava, Elisur. *Constitución, Política y Realidad*. México, Siglo XXI. 1997. 1a. Edición. 234 p. 12.

<sup>14</sup> Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Constitution*, London, Macmillan, 1939, pp. 188-195, citado por Stein Velasco, José Luis; *Constitucionalismo, Poder y Legitimidad*; en *Problemas Actuales del Derecho Constitucional*; Estudios En Homenaje a Jorge Carpizo; Universidad Nacional Autónoma de México; 1994; pp. 346.

2.- Ningún hombre puede ser castigado o sufrir pena sobre su cuerpo o bienes, salvo que haya cometido una violación a la ley y así lo determinen a través de un proceso las autoridades competentes.

“Obra humana, inacabada y perfectible”, como le llama Martínez Báez<sup>15</sup>, Constitución y Estado Moderno han transitado juntos a través de un segmento relativamente corto de la historia reciente, que parece destinado a interrumpirse en los momentos actuales en que se habla vehementemente de un proceso de globalización auspiciado por fuertes intereses de corte imperial<sup>16</sup> y neoliberal<sup>17</sup>.

Con el fin de estar en condiciones de proponer un concepto de Constitución, acorde al propósito de este trabajo, resulta necesario hacer un recuento, aunque breve, por las diferentes connotaciones y contextos que ha registrado a lo largo de su historia.

Desde antes del siglo XIX existieron en el seno de distintos ordenamientos jurídicos, y de las organizaciones políticas, normas constitucionales, además, juristas y tratadistas políticos de diferentes épocas estudiaron tales normas.

En Grecia:

Los tratadistas ubican en el Mediterráneo oriental, y más concretamente en Grecia la cuna del derecho constitucional, Aristóteles (384-322 a. C.) se refiere en una de sus obras *πολιτεία*<sup>18</sup> a más de un centenar de constituciones de ciudades griegas de su época o anteriores a ella.

Porque si bien es cierto que coexistieron en esa época organizaciones políticas más vigorosas que las ciudades griegas y dotadas de administraciones más avanzadas, como Egipto; también lo es que fueron formas políticas autocráticas en donde no se planteaba, como en Grecia, el conflicto entre el poder y la libertad.

<sup>15</sup> Martínez Báez, Antonio; Obras I, Obras Político Constitucionales; UNAM; México; 1ª. Edic. ; 1994; p. 67.

<sup>16</sup> “Bajo la presión de Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, los bancos privados y los gobiernos de Estados Unidos, Europa y Japón, los países latinoamericanos adoptan las políticas de ajuste. La continuidad en el pago de la deuda externa es acompañada por el control de la inflación, el recorte del gasto público, el abandono de indexaciones y subsidios, el relativo desmantelamiento o más bien la reorientación del Estado y el reemplazo de su intervencionismo y proteccionismo por la liberalización de las importaciones y las inversiones extranjeras, la privatización de empresas públicas, el saneamiento fiscal, la conversión de los déficit presupuestarios en excedentes. La baja de los ingresos y gastos del Estado, de su inversión productiva y de sus funciones como rector, promotor y garante del desarrollo, contribuyen al agravamiento del estancamiento y la regresión”... “Los países del Tercer Mundo latinoamericanos sufren una constelación o tríada compuesta por la crisis y descomposición económicas, la disolución social, la anarquización política, con sus redes, ramificaciones y entrelazamientos y sus formas específicas de marginalización”. Kaplan, Marcos; El Sistema Mundial en la Era de la Incertidumbre; UNAM; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Humanidades, Coordinación de Humanidades; México; 1994; p. 16 y 17.

<sup>17</sup> Si bien “La globalización es un hecho del mundo actual, el neoliberalismo es sólo una de las formas de enfrentarlo. Es, desde luego, la forma dominante y la que tiende a presentarse como único camino a la mano, ya que algunas de sus recetas —la orientación al mercado, la liberalización del comercio, la reducción del intervencionismo estatal, la necesidad de equilibrios macroeconómicos— no pueden faltar en ninguna perspectiva moderna de inserción en el mercado mundial” Aguilar Camín, Héctor; Globalización y neoliberalismo, Proceso No. 1139, México, 30 de agosto de 1998.

<sup>18</sup> “No existe duda de que *πολιτεία* es traducida por la inmensa mayoría de los filólogos con la expresión moderna de ‘constitución’”. Tamayo y Salmorán, Rolando; Introducción al Estudio de la Constitución; UNAM, 3ª. Edición, Méx. , 1989; p. 29.

Los griegos consideraban a la Constitución, ante todo, como la organización básica del Estado, asimilándola al organismo del ser humano: por ello se habla de criterio o concepto material, el que en otras épocas fue llamado orgánico.

Fueron Platón (429-347 a. C.) y Aristóteles, quienes apartándose del citado criterio material de Constitución, aportaron las ideas iniciales para el constitucionalismo moderno, al sostener que todo gobierno debe estar sujeto a la ley y toda ley a un principio superior.

Para Platón, el ideal político en la forma de gobernar sería aquel creado por personas capaces dotadas de un arte y una fuerza superiores a la ley. Pero admite que ese gobernante prototípico no existe. Su idealismo de La República<sup>19</sup>, se vuelve más realista en otros escritos -particularmente en el político-. "Si no puede darse un hombre así, un Estado gobernado por uno solo sería el peor de los regímenes; entonces, pese a sus muchos vacíos, hay necesidad de recurrir a la ley"<sup>20</sup> o valor que para él descansa en la justicia.

Aristóteles da algunas definiciones, en cierta forma confusas. En la política, por ejemplo, afirma que "la Constitución es la que determina con relación al Estado la organización regular de todas las magistraturas, sobre todo la soberana, y el soberano de la ciudad es en todas partes el gobierno, el gobierno es pues la constitución misma"<sup>21</sup>. Como puede advertirse, aplicando un criterio que en nuestro tiempo resultará inadecuado, identifica Constitución con gobierno.

Aristóteles distingue también las leyes comunes del principio que les sirve de base y que les imprime validez; para él, ese se encuentra en la Constitución. Las leyes deben estar de acuerdo con las dos partes del alma: la que "posee por sí misma la razón" y aquella que "no la posee por sí misma"<sup>22</sup>. Además, las leyes deben estar supeditadas a la Constitución ( πολιτεια ); solo así serán justas<sup>23</sup>.

En Roma:

El concepto Constitución cambia y sirve para denotar una ley titular emanada del emperador. Para los romanos Constitución llegó a ser semejante a la lex, el edictum y, en general, a las disposiciones o mandatos imperiales<sup>24</sup>.

Para Polibio (201-120 a. C.), las sociedades están sometidas a diversas etapas del ciclo histórico: en la primera los hombres se adhieren voluntariamente al más

<sup>19</sup> <http://plato.evansville.edu/>; the 4<sup>th</sup>. Tetralogy, exploring Plato's middle dialogues, translation by Benjamin Jowett, (1<sup>st</sup>. Publication in 1871), 1998.

<sup>20</sup> Naranjo Mesa, Vladimiro; Teoría Constitucional e Instituciones Políticas; 4<sup>a</sup>. Edición; ed. Temis S.A., 1991; p. 23.

<sup>21</sup> Aristóteles: La política. Libro III, cap. IV., Espasa-Calpe, Argentina, 1<sup>a</sup>. Edic., Col. Austral, Buenos Aires, 1941, p. 99.

<sup>22</sup> Aristóteles, ob. cit. Libro IV, cap. XIII; p. 159.

<sup>23</sup> Aristóteles, ob. cit. Libro IV, cap. XIII; pp. 184-185.

<sup>24</sup> Justiniano en las Institutas dice "de esta manera, lo que el emperador establece por rescriptos, o lo que decide en conocimiento de causa o lo que ordena por medio del edicto, es una ley. Es lo que llamamos Constitución". Citado por Pallares, Eduardo; ¿Qué es una Constitución?, 1<sup>a</sup>. Edic. Fontamara, México, 1994. p. 7.

fuerte, quien se toma rey justo y moral en un principio, pero luego se dejará llevar por sus pasiones. En la segunda, los mejores destruyen esa tiranía y el pueblo, en recompensa, les confía el mando. Una tercera etapa sobreviene cuando el pueblo se rebela contra los abusos que luego cometen estos aristócratas, que hacen que el gobierno degenera en una oligarquía, e instaura la democracia; para cerrar el ciclo, una cuarta etapa se da, luego que la democracia degenera en demagogia y cae en los abusos de nuevos aristócratas que provocan la degeneración del gobierno hacia una oligarquía, la anarquía, el desorden y la violencia. Entonces, él más fuerte será proclamado rey, con lo cual otro ciclo se reinicia.

Polibio puede considerarse también un precursor de la división de poderes, ya que con esta teoría, pretendió demostrar que ninguna de las formas de "constitución" - monárquica, aristocrática o democrática- tomada en forma aislada, puede ser buena ni duradera. Para él, solo la de Roma es buena porque es mixta, en que los poderes tienen sus funciones muy bien definidas y limitadas entre sí. La monarquía, la aristocracia y la democracia, encuentran su fortaleza en la unión de las tres: la primera, representada por la realeza, la segunda por el Senado y la tercera por el pueblo.

"Las ideas de Polibio sirvieron de base a Cicerón, quien funda su tesis constitucional en un juicio de valor: la constitución existe porque debe ser; y debe ser siempre, no solo en un momento determinado. De ahí que un solo hombre no pueda elaborarla como si fuera un objeto cualquiera"<sup>25</sup>.

Cicerón (106-43 a. C.), y Catón, acercándose a la concepción griega identifican Constitución con forma de Estado, afirmando que "la Constitución de la República no es obra de un solo hombre ni de una sola época"<sup>26</sup>.

Catón dice que la Constitución es obra de la república romana, pero no todos los romanos podrán intervenir en la formación de la Constitución: hay que excluir a la plebe, a los revoltosos, a los enemigos de la República.

Las teorías de Cicerón, Catón y Polibio se mantuvieron vigentes mientras duró la República. Con el Imperio, esa trilogía -Príncipe-Senado-Pueblo- fue paulatinamente desapareciendo, para quedar en la idea de poder en manos del primero, surgiendo el concepto de Constitución como regla particular, asimilada a la decisión del Emperador.

En Roma se originan además dos conceptos muy importantes, que a partir de la Edad Media, adquirirán un papel fundamental en la formación de los estados modernos: la *superanitas* y el *imperium*.

<sup>25</sup>Naranjo Mesa, Vladimiro; ob. cit. p. 24.

<sup>26</sup>Cicerón: De la República, ( De Res Pública), UNAM, Bibliotheca Scriptorvm, graecorvm et romanorvm mexicana; Instituto de Investigaciones Filológicas, Centro de Estudios Clásicos; 1984, p. 39.

Bajo el *imperium*, los jefes locales se sabían sometidos, de manera natural, a un poder por encima de ellos, en tanto que el poder del emperador se presentaba como "aquel por encima del cual no existe nada más". La autoridad del emperador era suprema; el término latino *superanitas* traduce esta cualidad en un poder sobre el cual no existe ningún otro; de él se deriva el término soberanía.

Por *imperium* debe entenderse un poder específicamente político, independiente de los medios de acción económicos o religiosos, ejercido sobre hombres libres, con el apoyo de las instituciones políticas. La noción de *imperium*, desmembrada de sus aspectos económicos y religiosos, puede considerarse como la raíz del poder político moderno, al menos, del que opera dentro del marco del Estado de tipo Occidental.

En la Edad Media:

Dos hechos históricos van a influir considerablemente el pensamiento medieval en el aspecto político: el Imperio Romano y el nacimiento y evolución del Cristianismo. La Edad Media comenzó y se extendió bajo el signo de la caída del Imperio, la atomización del poder, las invasiones de los bárbaros y el dominio espiritual de la Iglesia. Esta fue la única institución, cuya unidad se mantuvo en medio de la dispersión que caracterizó a esa época, lo que permitió influir e inclusive determinar la forma de la Constitución<sup>27</sup>.

Se consideró a la Constitución como una regla particular, edicto u orden, expedido por la autoridad eclesiástica, particularmente por el Papa.

Durante el siglo XII el concepto cambió; ya no se trata de una orden papal o episcopal, sino de un acuerdo que había de regular las relaciones entre Iglesia y el Estado.

"En el siglo XIII reapareció la idea de Constitución como edicto real, y diversos autores de la época denominan *constitutio* a las órdenes o decisiones reales, tanto en Francia como en Inglaterra. Luego, durante los siglos XV y XVI, la palabra *constitución* fue reemplazada por otros términos o eliminada. Autores como Jean Bodin escriben sus teorías políticas sin hablar de Constitución."<sup>28</sup>

Podemos considerar como ideas precursoras del estado y por consecuencia del constitucionalismo moderno, las ideas de Santo Tomás, en *Summa Teológica*; de Marsilio de Padua en *El Defensor de la Paz* y de Guillermo de Occam, en sus *Obras Políticas*, quienes conciben como órdenes separados los referidos a la materia espiritual y la temporal<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Naranjo Meza Vladimir, ob. cit.; p. 25.

<sup>28</sup> *Idem*

<sup>29</sup> Puede encontrarse un comentario amplio de estas ideas en: Tenzer, Nicolás; *La Política*; Publicaciones Cruz O, S.A., serie ¿qué sé?; México, 1ª. Reimpresión, 1997. pp. 14-17.

## Génesis del derecho constitucional moderno.

Con la era moderna se perfila el concepto actual del derecho constitucional. Para Gran Bretaña este momento coincide con el final de la Edad Media, el término "fundamental law" comenzó a ser utilizado - al parecer tomado de Francia -, con motivo de las fricciones entre el rey y el Parlamento<sup>30</sup>; en tanto que para Francia y los Estados Unidos, con el final de siglo XVIII.

Para García-Pelayo<sup>31</sup>, nace con la teoría clásica de la ley fundamental<sup>32</sup>, así como con la aparición de varios tratados sobre constituciones estatales, publicados en Francia, Alemania, Inglaterra y Holanda, principalmente.

Cromwell intentó llevar a la práctica una distinción entre leyes fundamentales y leyes circunstanciales, dotando a Inglaterra de una Constitución rígida, pero no existía una concepción jurídica precisa sobre el alcance de estas "leyes fundamentales"; era más bien una expresión política. Durante la época de los Tudor, se presentó una tendencia a considerar el Common Law, como una especie de derecho fundamental, con primacía sobre las normas emanadas del rey o del Parlamento<sup>33</sup>.

La elaboración de las leyes fundamentales, como concepto jurídico, tuvo lugar en Francia, vinieron a constituir un cuerpo específico de derecho tanto por su objeto, pues se referían exclusivamente a las prerrogativas reales, como por su carácter formal, pues a diferencia de las demás leyes, eran inmutables y no podían ser abolidas por decisión real, lo que originó la despersonalización de tal función, de modo que no se concebía la autoridad del monarca como un derecho personal, sino como una dignidad que se ejercía en virtud de un orden objetivo.

De "El espíritu de las Leyes" partió Carlos de Secondat, barón de Montesquieu para exponer su tesis sobre el funcionamiento de una constitución tendiente a buscar principios de validez general. Su obra en sí, no puede considerarse como un tratado de derecho constitucional, pero sí como punto de partida del mismo, en cuanto a que redujo a un sistema general el funcionamiento de los poderes del Estado y creó uno de los esquemas fundamentales para el desarrollo posterior de la materia<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Cuya tesis esencial era "no puede cometerse ninguna injusticia contra el pueblo sin sanción" y el principio "todos los actos de estado tienen que ser ejecutados por un ministro responsable"; Tamayo y Salmorán Rolando: Introducción al Estudio de la Constitución, UNAM, Méx., 1989, p. 196.

<sup>31</sup> García Pelayo, Manuel: Derecho Constitucional Comparado, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1950. P., citado por Naranjo Mesa, Vladimiro, Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, cuarta edición, editorial Temis, Bogotá, Col., 1991, p. 26.

<sup>32</sup> Nuestra Constitución política vigente usa este calificativo en su artículo 40, al igual que la de 1857; en Tena Ramírez, Felipe: Leyes Fundamentales de México, 1808-1983; 12ª ed., México, Porrúa, 1983, p. 613.

<sup>33</sup> "Debe señalarse que no existe en Inglaterra una Constitución escrita; lo que los ingleses llaman constitución es el conjunto de normas de origen legislativo y, mas frecuentemente jurisprudencial, que garantiza las libertades de los ciudadanos y pone límite al arbitrio de las autoridades". David, René: Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos, Aguilar, Biblioteca Jurídica, Madrid, Esp., 1ª. Reimpresión, 1973, p. 297.

<sup>34</sup> De l'Espint des Lois (1750), Montesquieu: Del Espíritu de las Leyes, Traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Ed. Altaya, Barcelona, Esp., 1993, pp. 115-136.



Para Hauriou el derecho constitucional de la época moderna se organiza a partir del fenómeno de la representación y en torno al mismo<sup>35</sup>. En la época moderna -explica él- la base normal de las instituciones políticas es la Nación, es decir, un conglomerado humano mucho más extenso que la antigua ciudad, implantado sobre un vasto territorio, pero dotado, pese a su dimensión, de indiscutible unidad social. El fenómeno de la representación era desconocido o casi desconocido para las sociedades antiguas. Lo reducido de la ciudad permitía reunir al conjunto de los ciudadanos en el ágora o en el forum y organizar la democracia directa, sin intermediación de representantes. Por el contrario, las dimensiones y características de la sociedad moderna han tendido hacia el sistema representativo, estableciendo al lado de los monarcas, súbditos o ciudadanos encargados de presentar reclamaciones, votar, impuestos y más tarde leyes, e incluso, controlar al ejecutivo.

Debe tenerse en cuenta que lo que originó la elaboración de un derecho constitucional fue, básicamente, el estudio de la estructura política y jurídica del Estado y, de modo particular, el del problema de la sujeción de los gobernantes a unas reglas de carácter superior y, por ende, el de su relación con los gobernados bajo la forma de un pacto social<sup>36</sup>, más adelante llamado Constitución.

La idea del contrato social de Rousseau "que aparece en el siglo XVII y se prolonga al XVIII"... "es ambigua, se trata a la vez de una concepción filosófica y de una situación de hecho"... "no obstante en América los peregrinos del Maiflower fundan de esta manera su colonia por un pacto expreso y el contrato social se convierte en realidad"<sup>37</sup>.

La idea de la Constitución como *supreme law of the land*, viene de dos fuentes: del pactismo social, sobre todo de Locke, que ve en un pacto social básico el fundamento de todo orden político y jurídico, y la idea de un *higher law*, la idea de un Derecho Natural concebido como *fundamental law* y *lex legum*, idea que aportan los puritanos al suelo americano<sup>38</sup>.

La idea europea de Constitución será distinta y sólo en la primera posguerra de este siglo se recibirá en Europa la concepción norteamericana que intenta reducir el legislativo a un poder constituido dentro de los límites superiores de la Constitución. Esta será obra de Hans Kelsen, que plasmará su concepción en la Constitución austríaca de 1920, y que introduce sobre el modelo americano la

<sup>35</sup> Hauriou, André, Gicquel Jean y Gélard, Patrice; Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona, 2ª. Edic. muy ampliada 1980, Edic. Ariel, Colección Demos, Traducción de José Antonio González Casanova, 1971. P. 66, 67, 72-78.

<sup>36</sup> Rousseau Juan Jacobo: El Contrato Social, UNAM, Nuestros Clásicos, México, 1969.

<sup>37</sup> Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ariel Ciencia Política, 2ª. Reimpresión, México, 1992, p. 27

<sup>38</sup> García Maynez dice que: "La idea de que la constitución es la norma fundamental deriva de dos consideraciones principales. En primer término, las normas constitucionales - en los países que tienen una constitución escrita- hallanse por encima de la legislación ordinaria y solo pueden ser modificadas de acuerdo con un procedimiento mucho más largo y complicado que el que debe seguirse para la elaboración de las demás leyes; en segundo lugar, tales normas representan el fundamento formal de validez de los preceptos jurídicos de inferior rango". op. cit. p. 110.

singularidad esencial, desde el punto de vista estructural, consistente en que en lugar de la técnica del control judicial "difuso" de la constitucionalidad de las Leyes, encomendado a todos los jueces ordinarios como una parte de su función propia de escoger la norma aplicación, Keisen propone el control "concentrado" en un único órgano judicial especializado, el Tribunal constitucional, al que los demás jueces y Tribunales remitirán por vía prejudicial para que decida la cuestión de la eventual inconstitucionalidad de las Leyes.

Esa propuesta reviste algo más que un prurito organizativo: las sentencias que declaren la inconstitucionalidad tendrán valor *erga omnes*, afectarán a todos los ciudadanos, y no sólo a las partes del proceso en el que la cuestión prejudicial ha surgido, lo cual es un tipo de efecto propio de las leyes más que de las Sentencias.

El Tribunal Constitucional se revela así ser una parte del Poder Legislativo, el "legislador negativo" y no un órgano genuino del poder judicial.

No obstante, podemos observar que la Constitución en España no era una norma jurídica invocable ante los Tribunales, "la Constitución simplemente, se repitió por todas las Salas del Tribunal Supremo, no era una norma jurídica que vinculase directamente ni a los sujetos públicos ni a los privados y que, por lo tanto, los Tribunales no debían siquiera consultarla para dictar sus Sentencias"... "Esta jurisprudencia con ciento cincuenta años, bien establecida y nunca puesta en duda, pretendía que la Constitución era simplemente una "norma programática", esto es, la formulación (solemne, declamatoria, enfática) de un simple programa político, que luego cumpliría al legislativo, en cuanto a su traducción a verdaderas normas jurídicas eficaces, seguro o no, y en qué momento, con plena libertad"<sup>39</sup>.

"Todo el panorama anterior ha cambiado radicalmente tras la Constitución de 1978... Y no cualquier norma, sino, precisamente, la norma suprema, la que puede exigir cuentas a todas las demás, la que condiciona la validez de todas éstas"<sup>40</sup>.

El movimiento constitucionalista liberal.

Con el nombre de movimiento constitucionalista - o de constitucionalismo liberal - se suele distinguir una corriente de pensamiento y de acción, tanto política como filosófica, que surgió en Inglaterra a finales del siglo XVII, se propagó en Francia y otros países europeos en el siglo XVIII, y cobró especial fuerza a partir de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, extendiéndose a los países hispanoamericanos.

<sup>39</sup> García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo I. España. Ed. Civitas 1974. Séptima Edición, p. 94 y 95.

<sup>40</sup> Idem, p. 95.

Fue en América donde el movimiento constitucionalista vino a dar sus frutos de manera más rápida y consistente. Primero, como ya se dijo, en los Estados Unidos, luego, en los países hispanoamericanos - México entre ellos -, que una vez obtenida su emancipación de la Corona española, se ciñeron en su organización política a los postulados del constitucionalismo y se dieron todos, sin excepción, sus propias constituciones<sup>41</sup>.

En esas constituciones se plasmaron los ideales del constitucionalismo liberal que podrían resumirse en las siguientes:

- a) Dotar a los Estados de ley fundamental a la cual estén sometidos gobernantes y gobernados;
- b) Distribuir en ramas separadas las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional;
- c) Consagrar y garantizar, a través de la Constitución, los derechos individuales y las libertades públicas frente al Estado;
- d) Otorgar al pueblo la titularidad exclusiva de la soberanía;
- e) Establecer limitaciones y controles al poder de los gobernantes, y
- f) Consagrar, en particular, el derecho a la propiedad como un derecho natural de la persona, no sujeto a limitaciones por el Estado.

Hans Kelsen<sup>42</sup>, distingue el sentido formal de la Constitución, en función de documento solemne integrado con normas jurídicas de tendencia permanente, del aspecto material: preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes.

"Max Weber, interpretó la legitimidad de la legitimación moderna como fundamentada en la racionalidad procedimental de la ley"...para él "los modernos problemas de clase surgen diversas exigencias materiales dirigidas al derecho...[demandando] un derecho social sobre la base de patéticos postulados morales ("justicia", "dignidad humana", etcétera.)...[que] pone radicalmente en cuestión el formalismo del derecho"<sup>43</sup>.

"Pero el estado liberal que formalizó e instrumentalizó los principios del derecho moderno, era un Estado excluyente donde la condición de ciudadano solo era reconocida a una elite influyente. Buena parte de la historia de la

<sup>41</sup> Para García Maynez, las constituciones americanas comprenden dos partes principales: el Bill of Rights (declaración de derechos) y el Plan of Government (Plan de Gobierno), ob. cit. p. 109.

<sup>42</sup> Kelsen, Hans; Teoría del Derecho; Ed. Porrúa-UNAM; 1ª. Edición; México; 1991; pp. 232 y 233.

<sup>43</sup> Max Weber, Economía y Sociedad; FCE; México; 1994; t.1, cap. III; pp. 224 y ss.; en Legalidad, legitimidad, derecho y política, en: Castañeda Sabido, Fernando et al; El uso y la práctica de la ley en México; UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edic. 1997; p 17.

democracia moderna y puede ser ilustrada a partir de las luchas que diversos sectores sociales (obreros, campesinos, minorías étnicas, mujeres, etc.) emprendieron para que se les diera el pleno reconocimiento a sus derechos ciudadanos"<sup>44</sup>.

### Constitucionalismo social.

A lo largo del siglo XIX, sobre todo en la segunda mitad, afloraron en Europa y también en América, aunque en menor medida, los ideales socialistas que cuestionaron seriamente a los del liberalismo, sobre todo en materia económica y social, distinguiendo los regímenes constitucionalistas a los cuales califican peyorativamente de democracias formales, de los regímenes por los cuales ellos abogan y que buscan implantar la democracia real, basada más en la igualdad económica que en la política.

Según *De Vergottini*<sup>45</sup> la Constitución Jacobina del año 1 (1793), no aplicada, ejerció influjo importante en el despliegue de las ideas políticas en cuanto se inspiró en una democracia directa y radical, basada en la voluntad popular y asamblearia. Por primera vez enunciaba los <<derechos sociales>> (derecho al trabajo y a la instrucción), fue la Constitución mexicana de 1917 la primera en establecer al lado de los derechos individuales los derechos sociales de obreros y campesinos, originaria de la nueva teoría político-social<sup>46</sup>, que fue seguida por la Alemana de Weimar, así como las soviéticas a partir de 1918.<sup>47</sup>

No obstante, algunos autores como Arteaga Nava, refiriéndose a la Constitución de nuestro país, opinan que "quienes con orgullo, hablan de lo avanzado que es la constitución mexicana en lo relativo a derechos sociales, pasan por alto el hecho de que en ella, en cuanto a técnica del poder, simplemente regula materias que, en estados democráticos, no son normadas por el estado y cuya determinación o resolución se han reservado los particulares; si bien en algunos casos las autoridades llegan a tener alguna intervención, ello es excepcional"<sup>48</sup>.

### Su desarrollo en nuestro país.

Rabasa<sup>49</sup> escribe que "No es tarea fácil discernir, con exactitud, lo que deba comprender una "Historia de las Constituciones Mexicanas". No lo es por lo que hace al tiempo que habrá de abarcar, ni tampoco por las "Constituciones" que deba incluir.

<sup>44</sup> Ídem; pp. 26 y 27.

<sup>45</sup> De Vergottini Giuseppe, *Las Constituciones francesas y la Revolución*, traducción de Pablo Lucas Verdú, Derecho Constitucional Comparado, Espasa Universitaria, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, p. 205

<sup>46</sup> Amplia información sobre este tema particular puede consultarse en: Trueba Urbina, *La Primera Constitución político-social del Mundo; Teoría y Protección*; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1971; 1a. Edición.

<sup>47</sup> Ver: Acosta Romero; ob. cit.; p. 102.

<sup>48</sup> Arteaga Nava, *Elisur. Constitución, Política y Realidad. México, Siglo XXI. 1997. 1a. Edición. 234 p. 123-24.*

<sup>49</sup> Rabasa O. Emilio: *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2a. ed., México, 1994, pp. 7-9.

Para él las "Constituciones Mexicanas" se inician con el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, donde hay un desprendimiento total de todo tipo de legislación extranjera y el ejercicio absoluto de la soberanía y de la autodeterminación, elementos indispensables para poder reconocer a una auténtica Constitución.

Considera como "Constitución" la que, a partir de haberse logrado la independencia (1821), y emanada de algún constituyente (convocado para o convertido en), reúna varias o todas las siguientes características:

1. Hubiera tenido alguna vigencia temporal;
2. Regido en la totalidad o buena parte del territorio mexicano;
3. Significado un rompimiento brusco con el pasado, sobre todo lo que se refiere a la forma de gobierno, y
4. Aportado algo nuevo o distinto en el ámbito constitucional.

En suma, que la Constitución o el Acta de Reforma respectivas, no fueren un mero documento, sino que hubieren constituido una auténtica institución y concluye que caen dentro de las características arriba señaladas; según Rabasa, en este caso se encuentran las siguientes:

- 1.El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824;
- 2.Las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843;
- 3.El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847;
- 4.La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, y
- 5.La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.<sup>50</sup>

#### Conceptos de Constitución.

Jorge Xifra Heras, profesor de la Universidad de Barcelona, citado por Ignacio Burgoa<sup>51</sup>, afirma por su parte que "La mayoría de los tratadistas de Derecho

<sup>50</sup> Miguel Acosta Romero, en "Las Mutaciones de los Estados en la Última Década del Siglo XX, necesidad de nuevas constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes"; Porrúa; 1ª. Edic. ; México; 1993; p. 102, escribe que "El texto original del documento aprobado por los constituyentes de 1916-1917, lleva el nombre de 'Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857', sin embargo el Presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, en la sesión de clausura del 31 de enero de 1917, llamó al documento finalmente aprobado "Nueva Constitución de 1857 reformada en esta ciudad".

<sup>51</sup> Burgoa, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; Ed. Porrúa. 1994. 9a. Edición. p. 319.

Constitucional, en lugar de ofrecer un concepto único de Constitución, suelen adjetivarla para referirse a una pluralidad de acepciones".

Para el propósito de nuestro trabajo, prescindiendo de los criterios adjetivantes, iremos de lo más general a lo particular, acudiendo para esos efectos, en primer término, a la Teoría General del Derecho.

En ella encontramos registradas dos vertientes, una denominada teoría pluralista, frente a otra denominada monista, postulada por la Teoría del Derecho Internacional<sup>52</sup>.

La idea central que la Teoría del Derecho Internacional quiere fomentar, afirma que los sistemas jurídicos de los estados existentes en el mundo, son solamente una parte de un sistema mayor e incluyente de todos, que es el derecho internacional concebido como un macro sistema jurídico que "autoriza" la existencia de los sistemas parciales.

Keisen<sup>53</sup>, denomina a esta, su posición, teórica monista del derecho internacional, siendo su contraparte la teoría pluralista que supone que ambos cuerpos jurídicos, el nacional y el internacional, son diversos e independientes entre sí, pero ambos simultáneamente válidos. "Y es esto último lo que Kelsen rechaza con sus acostumbrados buenos argumentos"... "Sostiene, por tanto, que la teoría pluralista sólo sería aceptable si se demostrara que "entre ambos sistemas normativos pueden darse conflictos insolubles. Sólo si esta cuestión tiene una respuesta afirmativa, quedará excluida la unidad del derecho estatal y el derecho internacional".<sup>54</sup>

En segundo lugar, Burgoa<sup>55</sup> "Prescindiendo de la múltiple tipología y de la variadísima clasificación de "las constituciones" a que conduce intrincadamente la doctrina"... sostiene que "las numerosas y disímiles ideas que se han expuesto sobre dicho concepto pueden subsumirse en dos tipos genéricos, que son: la constitución real, ontológica, social y deontológica, por una parte, y la jurídico-positiva, por la otra".

En este sentido Lasalle<sup>56</sup>, distingue entre constituciones reales y formales<sup>57</sup>, afirmando que: "Una constitución real y efectiva la tienen y la han tenido siempre

<sup>52</sup> Un análisis más detallado acerca de este tópico, puede encontrarse en Correas, Óscar, La Teoría General del Derecho Frente Los Procesos de Integración; El Tratado de Libre Comercio de América del Norte; Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas, UNAM; México, 1993, pp. 44-54.

<sup>53</sup> Kelsen, Hans; Teoría Pura del Derecho; Porrúa-UNAM; 1ª. Ed. en Editorial Porrúa; México, 1991; pp. 330-331.

<sup>54</sup> Correas, Óscar, La Teoría General del Derecho Frente a los procesos de Integración; El Tratado de Libre Comercio de América del Norte; Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas, Tomo II; UNAM; México, 1993, p. 44.

<sup>55</sup> Burgoa, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; Ed. Porrúa. 1994, 9a. Edición. P. 320.

<sup>56</sup> Lasalle, Ferdinand; ¿Qué es una Constitución?; Ed. Colofón; 1ª. Edic.; México, 1986; p. 27

<sup>57</sup> El ejemplo clásico de este tipo es la Constitución de Japón, impuesta por McArthur al final de la segunda guerra mundial; Kamiya Fuji escribió: "Para poder salvar al emperador de tal destino (N. del. A., ser perseguido como criminal de guerra), los japoneses no tuvieron más opción que rendirse y aceptar la nueva Constitución, cuya versión original se preparó en inglés bajo la dirección de Douglas MacArthur, comandante supremo de las fuerzas aliadas"... "Al aceptar el proyecto de Constitución de MacArthur, que provocó una completa transformación del sistema político anterior a la guerra, Japón se esforzó en conservar un mínimo de identidad para el país mediante un máximo de autonegación."; Kamiya Fuji; Como

todos los países"...y no hay nada más equivocado ni que conduzca a deducciones más desencaminadas, que esta idea tan extendida de que las constituciones son una característica peculiar de los tiempos modernos"; en el mismo sentido Loewenstein<sup>58</sup> dice que: "Cada sociedad estatal, cualquiera que sea su estructura social, posee ciertas convicciones comúnmente compartidas y ciertas formas de conducta reconocidas que constituyen en el sentido aristotélico de politeia su "constitución". Consciente o inconscientemente, estas convicciones y formas de conducta representan los principios sobre los que se basa la relación entre los detentadores y los destinatarios del poder", concluyendo que "La totalidad de estos principios y normas fundamentales constituye la Constitución ontológica de la sociedad estatal, que podrá estar o bien enraizada en las convicciones del pueblo, sin formalización expresa Constitución en sentido espiritual, material o bien podrá estar contenida en un documento escrito Constitución en sentido formal".<sup>59</sup>

Burdeau, aludiendo a la "constitución real" que él denomina "constitución social", dice: "Independientemente de los usos o de las reglas que presiden la disposición y el ejercicio de la autoridad, toda sociedad humana tiene una colectividad desde que se establece su estructura por la búsqueda de cierto objetivo. Hay, en consecuencia, una constitución de la familia, de la empresa, de la ciudad, de la Iglesia, etc. En un grado más amplio todavía el grupo nacional, observado desde el punto de vista físico, étnico, económico y aun sociológico, tiene también una constitución que traduce la manera como en él, funcionan sus diversas manifestaciones"... "Esta constitución social preexiste a la constitución política y, eventualmente, le sobrevive. Ofrece, por lo demás, un carácter de espontaneidad que no presenta en el mismo grado la constitución política, siempre artificial y voluntaria por algunas facetas".<sup>60</sup>

### La Constitución como Política Pública.

La importancia, trascendencia y complejidad del texto constitucional, hacen que el uso del análisis intrasistémico, resulte insuficiente para explicarlo y comprenderlo.

mejorar la Constitución, cuatro perspectivas: empezar por el preámbulo; en Cuadernos de Japón, Japan Echo Inc. ; Volumen VI, número 1; 1993; pp. 37.

<sup>58</sup> Loewenstein, Karl; Teoría de la Constitución; Ed. Ariel; Biblioteca de Ciencia Política; Colección Demos; traducción de Alfredo Gallego Anbitarte; España; reimpresión 1979; pp. 149-150.

<sup>59</sup> En este sentido, Eduardo Novoa Monreal, en su obra: El Derecho Como Obstáculo Al Cambio Social. Siglo XXI, 10a. Edic.; 1991, Capítulo XI, dice que "Todo pueblo tiene, conforme a su medio ambiente, a su idiosincrasia, a su evolución cultural, a sus condicionamientos históricos y a su genio colectivo, una manera especial de concebir sus aspiraciones comunes como sociedad organizada. Tales aspiraciones conforman lo que algunos han denominado "proyecto de vida colectiva" y que aquí designamos "proyecto concreto de vida social". Este proyecto está constituido por las metas comunes que se propone una comunidad dada, en una etapa histórica determinada, sobre la base de una cierta visión del mundo y del hombre, en momentos en los que una minoría dominante no ahogue sus anhelos" y que "la legislación de cada pueblo, para constituir una normativa que encarne las exigencias de la conciencia colectiva y se amolde a lo que más conviene a su carácter propio, debiera inspirarse en tal proyecto. En otra forma, la legislación no corresponderá al sentimiento de la comunidad que debe regir y se reducirá a un artificioso conjunto de reglas impuestas por la fuerza que las implanta o respalda, pero resistidas internamente por los componentes de aquélla".

<sup>60</sup> Citado por Burgoa, Ignacio; ob. cit., p. 321.

Su estudio no puede limitarse a partir del proceso legislativo, ni restringirse a consideraciones formales, o aún teleológicas, desconociendo los factores y juegos de poder, contextos o entornos, que lo definen y condicionan.

El jurista moderno, sobre todo el constitucionalista, no puede verse más a sí mismo "como un conservador del cuerpo de reglas ya establecido", y "cuya función principal es conservar las reglas tal y como han sido dictadas por el legislador"<sup>61</sup>

El jurista moderno, debe esforzarse en comprender su realidad jurídica y metajurídica; y actuar sobre ella con un enfoque racional crítico<sup>62</sup>, sensible a los cambios sociales, y sobre todo con actitud y conciencia nacionalista.

El jurista debe ser un policy making, un hacedor de políticas, un experto en el campo del derecho y las ciencias sociales que coordine la acción de otros expertos para lograr metas superiores.

Para el jurista del presente, la interacción de la ley y el destinatario debe ser un dato muy relevante<sup>63</sup>.

Su energía intelectual no solo debe enfocarse al tema de la validez, sino al de la eficacia y eficiencia del derecho, porque "lo importante de una ley no es sólo lo que pretende, sino lo que consigue. La ley no sólo debe tener un valor simbólico"<sup>64</sup>

Desde el momento en que se concibe la idea de la norma, hasta que se materializa en un caso concreto, - en el tema de este trabajo, en el servicio público de la educación -, el derecho es definido, interpretado, acatado, aplicado e ignorado por un sin número de actores y de razones:

El tránsito entre principio y fin no ocurre mecánicamente, ni mucho menos de una manera tersa y natural; en el trayecto, los intereses se suceden en cascada interminable, en nuestro país, y en cualquier otro, dando lugar a efectos muy raramente parecidos a los concebidos como propósito inicial.

Esa complejidad no debe eludirse mediante una cómoda indiferencia o ignorarse por resignada impotencia; ya que ese panorama, que podría definirse como el caos, aún tiene sus reglas, que deben ser encontradas, explicadas y aplicadas<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> Calsamiglia, Albert; Racionalidad y Eficiencia del Derecho. México. Ed. Fontamara. 1993. 1a. Edición; p. 61.

<sup>62</sup> Según Popper "el criterio de la científicidad de una teoría reside en la posibilidad de invalidarla, de refutarla o, aún de testificarla"; citado por Baudouin Jean; Karl Popper; ¿qué sé? ; CNCA-Publicaciones Cruz O. S.A.; 2ª. Edic.; México; 1995; p. 40

<sup>63</sup> Ver: Calsamiglia, Albert; Racionalidad y Eficiencia del Derecho. México. Ed. Fontamara. 1993. 1a. Edición; p. 66.

<sup>64</sup> ídem; p. 67.

<sup>65</sup> Ilya Prigione e Isabel Stengers afirman: "Ya no son más primero las situaciones estables y las permanencias lo que nos interesa, sino las evoluciones, las crisis, las inestabilidades..., ya no mas solo lo que permanece, sino también lo que se transforma, las alteraciones geológicas y climáticas, la evolución de las especies, la génesis y las mutaciones de las normas que actúan en los comportamientos sociales"; en Balandier, Georges; El Desorden; La teoría del caos y las ciencias sociales; elogio de la fecundidad del movimiento; GEDISA; España; 3ª. Reimpresión, 1997; p. 61.



Para efectos de este trabajo, desde el enfoque del análisis de las políticas públicas<sup>66</sup>, y al margen de propósitos puramente clasificatorios, considero pertinente analizar nuestra constitución desde las siguientes perspectivas:

- I. Su integración<sup>67</sup>: formal y real,
- II. Sus significados,
- III. Su trascendencia,
- IV. Como sistema y subsistema.

I.- Desde la perspectiva de su integración: a).- formal y b).- real:

a). - La integración formal, se encuentra prevista en el propio texto constitucional, inspirada en los principios de la democracia, de la representación y de la división de poderes.

Surge de un constituyente<sup>68</sup> (original)<sup>69</sup> y se modifica a través de una combinación de órganos a la cual otros autores denominan constituyente permanente - Carpizo y Madrazo<sup>70</sup> le refieren como *poder revisor* - que se integra, en nuestro país, en los términos del artículo 135<sup>71</sup> de nuestra Constitución Política.

Formalmente también, este poder expresa la voluntad política de los mexicanos, ejerciendo un mandato recibido a través del sufragio universal, en nuestros días.

El complemento exegético del texto constitucional<sup>72</sup> lo aporta el poder judicial<sup>73</sup>, en términos del artículo 94, 7º párrafo de la Constitución, en relación con el Título

<sup>66</sup> "La ciencia de la política pública debe reconocer que algunas controversias no tienen soluciones, solo resultados. Los académicos o hacedores de política pública guiados por ilusiones de panaceas, de estrategias completamente consensadas, y de soluciones permanentes y para todos"... "muchas veces hacen más daño que bien a la sociedad"... "La recomendación teórica en este sentido consiste en olvidar la búsqueda de respuestas socráticas, y ponderar, en su lugar, costos y beneficios que contrasten alternativas de regulaciones viables, y no alternativas de regulaciones ideales imposibles de aplicar a contextos concretos"; Roemer, Andrés; Sexualidad, Derecho y Política Pública; Academia Mexicana de Derecho y Economía - Miguel Ángel Porrúa - ISSSTE; México, 1a. edic. 1998; p. 11.

<sup>67</sup> Por integración me refiero al proceso mediante el cual se incorpora al texto constitucional su contenido.

<sup>68</sup> Ignacio Burgoa lo define como "una faceta teleológica del poder soberano" (ob. cit. p. 248), y se refiere a este como el único y verdadero constituyente, distinguiéndolo de lo que denomina simplemente como facultad de adicionar y reformar la Constitución, pero sin afectar su esencia (ob. cit. p. 253). En sentido contrario, Elisur Arteaga expresa que no existe ningún impedimento para que pueda ser reformada en su totalidad, excluyendo la posibilidad de que sea abrogada (ob. cit. p. 16).

<sup>69</sup> Aunque la Constitución Política de 1917, no derogó expresamente a la de 1857; y a semejanza de aquella en su artículo 128, contiene un artículo 136 que establece su inviolabilidad.

<sup>70</sup> Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. México. Ed. UNAM. 1991. 1a. Edición.; p. 16.

<sup>71</sup> Art. 127 en la Constitución Federal de 1857.

<sup>72</sup> Sobre este punto Jorge Carpizo escribe: "La interpretación constitucional no puede reducirse a tener en cuenta el orden jurídico, sino que factores políticos, históricos, sociales, económicos se incrustan en la vida constitucional de un país y hay que considerarlos...". Interpretación Constitucional; en Diccionario Jurídico Mexicano; UNAM-IJ; Porrúa; México, 1995; vol I-O; p. 1791.

Cuarto de la Ley de Amparo vigente; y, siguiendo la idea de González Oropeza, debería hacerlo el propio "poder revisor" en términos del artículo 72, inciso "f" de nuestra Constitución Política<sup>74</sup>.

b).- En el aspecto real de la integración, los problemas de la representación democrática resultan numerosos y complicados ofreciendo un descarnado panorama, distinto del ideal de la perspectiva formal.

Por principio de cuentas, el voto que reciben los representantes populares, integrantes del constituyente, sobre todo el permanente, no les obliga a actuar en el sentido de sus promesas de campaña o de la voluntad manifiesta de la mayoría de sus representados, dando lugar a que el ejercicio del voto sea calificado con acierto por Berlín Valenzuela<sup>75</sup> como sufragio-dimisión, toda vez que el ciudadano, una vez que emite el sufragio, carece de cualquier medio de control sobre sus representantes.

En este mismo sentido, Lindblom explica que "el control de los ciudadanos se encuentra a menudo obstaculizado"... "por la política burocrática y los procedimientos legislativos diseñados para ajustarse a la conveniencia de los legisladores más que para hacerles responsables ante los deseos de los ciudadanos respecto a las políticas públicas"<sup>76</sup>, y por otra parte existe una debilidad del control de los electores, porque "la elección de los miembros del Congreso y otros cargos públicos se lleva a cabo bajo circunstancias en las que el elector típico sabe poco de los nombres, preparación, experiencia y reputación de los candidatos; menos aún sobre qué políticas defiende cada uno de ellos; e incluso menos sobre si podrán o harán algo para implantar las políticas que le son asociadas. Muchos tampoco pueden identificar su posición sobre temas relevantes de políticas públicas. Al no saber la posición de un candidato sobre estos temas, a menudo eligen sobre la base de otros criterios, tales como la personalidad o la filiación de partido".<sup>77</sup>

"Además, los candidatos no se pronuncian sobre la mayoría de los temas de políticas en las elecciones. La mayoría de los temas aparecen después de la elección, se tratan según aparecen y mueren antes de las siguientes elecciones"... "Decididamente los ciudadanos deben abdicar en la mayoría de las cuestiones de política pública".<sup>78</sup>

<sup>73</sup> Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación."

<sup>74</sup> González Oropeza, Manuel, La interpretación Jurídica en México; en Estudios Jurídicos en memoria de Eduardo García Maynez; Edit. Porrúa; México, 1996; pp. 303-315.

<sup>75</sup> Berlín Valenzuela, Francisco; aula de la División de Estudios de Posgrado, al hablar del Derecho Parlamentario; 1995.

<sup>76</sup> Lindblom, Charles E.; El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas; INAP Instituto Nacional de Administración Pública; 1a. Edición Noviembre de 1991, p. 121.

<sup>77</sup> Ídem, pp. 134 y 135.

<sup>78</sup> Ídem, P. 135

En segundo lugar, y reforzando lo anterior, en nuestro país los legisladores se encuentran imposibilitados legalmente para reelegirse al período inmediato, y como consecuencia, actúan en su función, más impulsados, más por intereses inmediatos que trascendentes y por directrices ajenas más que propias<sup>79</sup>, ya del Ejecutivo<sup>80</sup> a través del coordinador de la mayoría priísta que por esto era de hecho el líder de la Cámara, hasta 1996, en que cambió sustancialmente la composición de la Cámara de Diputados, o las reciben de su propio partido o coalición, pero no de sus electores<sup>81</sup>.

Y si bien se han dado las primeras alianzas partidistas, estas se han constituido de manera coyuntural y con propósitos de hegemonía (presidencia de la misma, reparto de comisiones, etc.), se modifican y se diluyen constantemente, aunque en los asuntos de trascendencia económica ha sido evidente la adhesión del PAN al PRI.

En otro aspecto de este punto, la facultad de presentar iniciativas de reforma constitucional, ha sido ejercida en forma prácticamente exclusiva por el ejecutivo, en tanto que la participación del legislativo ha resultado esporádica y más bien simbólica<sup>82</sup>.

No obstante lo anterior, la fuente real de las iniciativas, no surge como podría suponerse del propio y exclusivo ánimo e inspiración del ejecutivo unipersonal que establece la Constitución, sino que ante éste los detentadores del poder proponen y presionan, por todos los medios posibles a su alcance los asuntos para integrar la agenda; unos, los que realmente se interesan, integran la agenda real y son materia de acciones legislativas, administrativas, etc. para llevarlas a la práctica mediante la asignación de recursos, planes, programas, etc., en tanto que los demás asuntos - la mayoría -, se congelan y quedan dentro de la agenda puramente formal y relegados al olvido.

<sup>79</sup> Francisco Vidal en su reportaje titulado "Los diputados camaleones", Reforma, p. 4-a, sábado 29 de julio de 1994, narra como los diputados "han sido campeones en el acto de ajustarse a las circunstancias", ilustrando algunos casos de diputados que han votado a favor de una idea y posteriormente en contra de la misma.

<sup>80</sup> Es un hecho sociológico y político que de 1917 a 1988 las personas que han ocupado el alto cargo de Presidente de la República, en México, han contado con el voto de miembros de su partido que han ocupado curules en el Congreso de la Unión, no solo para computar el mínimo necesario para las reformas constitucionales, sino con una mayoría aplastante que garantizó en ese período la aprobación de todas las reformas propuestas en su momento por el titular del ejecutivo, y que algunas de ellas obedecieron más que atender a una necesidad social y al consenso, "al estilo personal de gobernar" usando la frase certera de Don Daniel Cosío Villegas"; Acosta Romero, Miguel; ob. cit; p. 103.

<sup>81</sup> En lo que parece un sano ejercicio democrático semidirecto, el PRD ha efectuado una serie de consultas populares previas a las tareas legislativas, sobre todo en asuntos de vital importancia como es el caso de la absorción de los créditos incobrables del FOBAPROA como deuda pública, con cargo a los contribuyentes mexicanos, celebrada el día 30 de agosto del este año 1998.

<sup>82</sup> Un extenso comentario sobre el particular se puede encontrar en Carbonell y Sánchez, Miguel; Presidencialismo y función legislativa; Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano, Edit. ALDUS, México, 1ª. Edic., 1994. pp. 135-187. Además, en nota informativa titulada: ¿Quién trabaja en el Congreso?, publicada por el periódico Reforma el 21 de julio de 1997, se dice "La Legislatura que termina aprobó 89 de las 90 iniciativas del Presidente. La mayoría de las presentadas por los partidos y otros grupos permanecen aún en Comisiones. Con la conformación de la nueva Legislatura, el reto del Gobierno será que se apruebe su proyecto económico".

El Ejecutivo, por las características propias del sistema presidencialista que vivimos, se ha convertido de hecho en la arena política en donde se dirimen y ajustan los asuntos del poder, y en donde "cabildean" los interesados en dar forma y procedencia constitucional o legal a sus pretensiones.

Pero, ¿son solamente factores internos del poder quienes intervienen en las modificaciones al documento constitucional? O como dice Jürgen Habermas<sup>83</sup>: "hoy en día, ese nivel estatal de integración pierde cada vez más sus competencias bajo la presión de movimientos regionales por un lado, y de empresas transnacionales y organizaciones supranacionales por el otro"... "En donde la operación de mercados y el desarrollo de recursos tecnológicos inducen y condicionan el desenvolvimiento de las más soberanas expresiones normativas"; los acontecimientos más recientes en nuestro país dan por sí mismos una respuesta contundente.

Por otra parte, las reformas a nuestra Constitución<sup>84</sup> han sido frecuentes y numerosas hasta la fecha, sin que para ello haya resultado mayor obstáculo el que se le ubique dentro de las rígidas<sup>85</sup>.

Zorrilla<sup>86</sup>, explica que cuando los cambios sociales se producen, "la Constitución debe ser reformada, precisamente para salvaguardar principios u opciones fundamentales, determinando su aplicación de distinta manera, conforme a una nueva época, que no es la misma que tuvo ante sí cuando se estableció la norma reformada"... "es preciso modificar las formas de traer los principios esenciales al mundo de las realidades y de las conductas precisamente para salvaguardarlos".

Considerando lo anterior, sin desconocer la dinámica política y jurídica que registra toda sociedad y tomando en cuenta las modificaciones cuantitativas y cualitativas registradas, cuando nos referimos a nuestra norma fundamental para abordar algún tema o asunto, es preciso hacer la reflexión o investigación para dilucidar a la de cual período o momento nos referimos.

<sup>83</sup> Jürgen Habermas, *Moralidad, Ética y Política - propuestas y críticas -*, (María Herrera, coordinadora); Capítulo 1; *La Soberanía Popular como Procedimiento. Un Concepto Normativo de lo Público*. Alianza Editorial; 1ª. Edición en español, México, 1993; p. 29.

<sup>84</sup> Solo 35 artículos no han sido reformados: 1, 2, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 23, 33, 38, 39, 40, 50, 57, 62, 64, 68, 71, 75, 80, 81, 86, 87, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 129, 132 y 136. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, 2a. edic. diciembre de 1996, pp.175-257. (para obtener mayor información, ver también, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/>)

<sup>85</sup> A junio de 1990, se habían dado 291 reformas globales; las cuales vistas en forma desagregada (modificaciones o reformas = 313; adiciones = 224; y derogaciones = 31) suman 568. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes Revolucionarios*, SPP, 2ª. Edición revisada y actualizada, México, 1990, pp. 433; Acosta Romero, por su parte, contabiliza 440 reformas al mes de febrero de 1992; ob. cit. p. 103.

<sup>86</sup> Zorrilla, Pedro; *La Constitución y el Cambio*; en Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; UNAM; México; pp.345, 346.

II.-- Desde la perspectiva de sus significados:

La Constitución, como fenómeno jurídico participa del carácter de fenómeno lingüístico del derecho<sup>87</sup>, y suele adquirir en su texto connotaciones distintas según sea la perspectiva<sup>88</sup>, "ex parte principis"<sup>89</sup> - la de los que tienen el poder y buscan conservarlo -, y "ex parte populi", - la de los que están sometidos al poder -<sup>90</sup> significando que un mismo texto puede poseer - y de hecho posee - para el poder público un valor circunstancialmente distinto o equivalente del que el pueblo, entendido como comunidad de ciudadanos, le atribuye<sup>91</sup>. Este sentido lo cobra mediante las leyes y disposiciones reglamentarias, la interpretación de la Corte, o aún la doctrinal cuando se requiere.

¶.

La importancia de los significados se manifiesta en la definición de los textos o de los problemas a que los mismos se refieren; un mismo asunto puede ser definido desde más de un enfoque y forma, produciendo en cada caso resultados esencialmente distintos.

En este tema de los significados, la imprecisión juega un papel importante, por ejemplo, tenemos dentro del texto constitucional un título inicial "De las Garantías Individuales", cuyo contenido total, ni es estrictamente garantías, ni son puramente individuales y, aquellas a las que la doctrina denomina "garantías" sociales, y cuyo respeto "no está garantizado bajo una modalidad procesal de las mismas características sociales"<sup>92</sup>, y que induce al error en el ciudadano no versado en el lenguaje jurídico, o le despierta expectativas exorbitantes e infundadas.

<sup>87</sup> "El propósito de todas las disposiciones jurídicas; ...es influir en la conducta de los hombres y dirigirla de ciertas maneras. El lenguaje jurídico tiene que ser considerado, en primer lugar como un medio para ese fin. Es un instrumento de control social y de comunicación social, podemos llamarlo lenguaje directivo, por oposición a lenguaje informativo."; Olivecrona, Karl. *Lenguaje Jurídico y Realidad*. México. Ed. Distribuciones Fontamara. 1995. 3a. Edición; p. 43.

<sup>88</sup> Mediante este enfoque, cae dentro del campo de la pragmática como parte de la semiótica, que según Ovilla, se constituye entre niveles diversos, atendiendo el signo que puede ser considerado como un elemento que sostiene tres tipos de relaciones: con otros signos y se le llama sintaxis; con los objetos que designa y se le denomina semántica; y con los hombres que lo usan y se le nombra pragmática; Ovilla Mandujano, Manuel. *Teoría del Derecho*. México. 1990. 1a. Edición; p. 40.

<sup>89</sup> Los artículos de la constitución, no por el hecho de aparecer en ella son aplicables u obligatorios; su observancia depende de que ello sea oportuno o conveniente; de no ser esto así, sin importar el carácter de ley suprema que se le reconoce, no será aplicable; la autoridad, en cualquiera de sus manifestaciones no se sentirá constreñida por su texto. Arteaga Nava, Elisur; op. cit; p. 26-27; en su obra, el autor, da prolíficos ejemplos sobre lo anterior.

<sup>90</sup> "Un patrón de doble discurso acepta formalmente un código de normas orales y jurídicas y realmente una práctica que lo desconoce y lo hace percibir como inválido e ineficaz". Kaplan, Marcos, op. cit. p. 22.

<sup>91</sup> "Esta distinción, que permea en la historia del pensamiento político, no debe ser entendida como una dicotomía de tipo dualista, es decir como un corte taxativo por el cual un punto de vista excluye al otro. En realidad se trata de una dicotomía de tipo pluralista que busca clasificar, combinando, una realidad compleja y en permanente transformación". Lafer, Celso. *La Reconstrucción de los Derechos Humanos*. México. FCE. 1994. 1a. Edición. p. 144-145.

<sup>92</sup> No hay más que acción procesal individual, y no acción social de amparo...los derechos sociales solamente se pueden impugnar mediante una primitiva acción individual de amparo. Castro, Juventino V.; *La mutación estructural del derecho en México*; Porrúa; México; 1998. 1a. Edición; p. 116-117.

III.- Desde la perspectiva de su trascendencia:

Este punto se abordará desde dos enfoques:

- a) Los medios por los cuales las normas constitucionales se implementan,  
y
- b) La validez, la eficacia y la eficiencia.

a) En cuanto a los medios por los cuales las normas constitucionales se implementan:

La constitución, se compone normalmente de normas de carácter muy general, y se implementa a partir de leyes y decretos aunque en algunos casos es a partir de su propio texto, vgr., el caso previsto por el artículo decimoprimerio transitorio de la constitución original de 1917.<sup>93</sup>

A propósito de lo exhaustivo que debe llegar a ser el texto constitucional: se pueden agrupar en dos criterios: uno que admite la suficiente generalidad o ambigüedad de la misma y que sin someterla a constantes modificaciones permite su adaptación a las exigencias de la realidad presente mediante la interpretación judicial o leyes ordinarias; y la otra que argumenta que todos los aspectos esenciales de la constitución deben ser regulados expresamente por esta, aún a riesgo de incurrir en el casuismo o el enciclopedismo.

En la esfera administrativa, se implementa en forma de reglamentos, decretos, acuerdos, lineamientos, circulares, bandos, ordenanzas, planes, programas, etc.

En la esfera judicial mediante la jurisprudencia, sentencias, laudos, interlocutorias, acuerdos, autos, etc.

En torno al tema de la trascendencia, Aguilar Villanueva<sup>94</sup>, en su estudio introductorio acerca de la Implementación de las Políticas Públicas ha escrito lo siguiente:

"La visión más familiar del proceso de la política nos ha acostumbrado a ver en la legislatura y el gobierno el punto central de la hechura de la política pública: la decisión de lo que hay que hacer y de como hacerlo, a creer que, después, la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático. A esta visión contribuyó la "científica" dicotomía entre política y administración pública, según la cual los políticos decidían y los administradores y empleados

<sup>93</sup> Artículo Decimoprimerio.- Entre tanto el Congreso de la Unión y los de los estados legislan sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes se pondrán en vigor en toda la República."

<sup>94</sup> Aguilar Villanueva, Luis; La Implementación de las Políticas; estudio introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1ª. edic.; 1993; p. 15.

públicos ejecutaban o, decidían como ejecutar las decisiones. En esta perspectiva, la decisión de la política era por definición institucionalmente perfecta, adoptada por titulares legalmente competentes y conforme a procesos legalmente establecidos. Y no procedía más que ejecutarla tal cual, "implementarla". Por consiguiente, los incumplimientos, como que no ocurrieran las cosas que se buscaba o que se realizaran mal, fueron sin más imputados a los defectos morales e intelectuales de funcionarios y empleados públicos, a los burócratas".

Por otra parte, la implementación no sigue un patrón idéntico en cada caso, sino una mezcla heterogénea de formas que van desde la propuesta racional hasta el incrementalismo más sutil, pasando por toda la gama de matices intermedios.

b) En cuanto al tema de la validez, la eficacia y la eficiencia:

En torno a estos conceptos, Calsamiglia<sup>95</sup> dice que " la *validez* de las normas es una propiedad de las mismas que permite identificar su pertenencia al sistema jurídico. En principio, una norma es válida si ha sido creada legalmente y no ha sido derogada. Junto a la validez hemos tratado de otro concepto - no formal -, que hemos llamado *eficacia*. Una norma es eficaz si se obedece de forma generalizada o bien se aplica. El estudio de la validez del derecho es feudo de la dogmática jurídica. El dogmático se pregunta cómo debe ser la conducta según el ordenamiento jurídico mientras que no tiene instrumentos adecuados para estudiar cómo es la conducta social. El derecho válido es distinto al derecho eficaz. El estudio de la eficacia de la norma - es decir, la conducta social jurídica y de las interrelaciones entre derecho y sociedad- es el objeto de la sociología jurídica. Los criterios de validez y eficacia son independientes, de tal forma que una norma puede ser válida sin ser eficaz".

A modo de conclusión sobre este punto: no bastan normas formalmente válidas, no es suficiente que estén técnicamente bien redactadas y en armonía con el sistema constitucional para suponer su trascendencia necesaria. Desde su concepción hasta su aplicación las normas pasan por un sinnúmero de actores sociales que pueden o no, propiciar su realización, en el sentido más amplio de esta expresión.

·IV.- Considerándole como sistema y subsistema:

El sistema por antonomasia, es el social, dentro de él y considerados con respecto a este, todos los demás resultan ser subsistemas.

Por efectos de la división política y territorial, es propio hablar de sistemas sociales, referidos a tal o cual estado en particular, y dentro de estos hablar de sus respectivos subsistemas.

<sup>95</sup> Calsamiglia, Albert; Racionalidad y Eficiencia del Derecho. México. Ed. Fontamara. 1993. 1a. Edición; p. 67.

No obstante, y para efectos de análisis y estudio (reducción de la complejidad), se habla de sistema jurídico, sistema económico, sistema político, etc. considerándoles asimismo como punto de referencia - autorreferentes -, de donde, el sistema social y los demás (sub) sistemas de este, resultarían ser el entorno del sistema que se analiza.

Un sistema está compuesto de elementos que tienen una capacidad limitada para interrelacionarse, tanto por la cantidad de contactos, como por la frecuencia posible de tales relaciones.

Por otra parte, hay sistemas abiertos, en pleno contacto con su entorno, del cual obtienen insumos y al cual proporcionan productos, y hay sistemas cerrados, que desarrollan toda su actividad hacia el interior de sí mismo. Maturana<sup>96</sup>, ha desarrollado el concepto de sistemas autopoieticos, para calificar aquellos que son capaces de autorreproducirse<sup>97</sup>.

En mi concepto, resulta útil y se puede hablar del derecho constitucional como sinónimo del sistema jurídico de un país, dado que este se encuentra compuesto de elementos que son las normas de distintas clases y que se encuentran jerárquicamente subordinados y obligadamente en armonía con la Ley fundamental.

No considero válido, sin embargo, hablar del texto constitucional de cualquier país, como un elemento de un sistema más amplio - el derecho internacional - como pretende la teoría monista; ni tampoco considerarle como un sistema cerrado, dado que si bien es cierto que prevé tanto quienes pueden producirlo, como el procedimiento y aún la forma para integrarlo y derogarlo, en el entorno de este sistema se producen numerosos fenómenos que le afectan y le condicionan mas allá de los aspectos formales que el mismo prevé.

Esa concepción, mas bien de carácter formalista o positivista, no puede desconocer los efectos que sobre el texto y al margen de él, producen otros actores que sin aparecer en la escena protagonizan - o más bien escriben - la obra, con sus pretensiones, sus estrategias y sus recursos, y que es materia de análisis obligado desde el concepto de las políticas públicas.

<sup>96</sup> Ver: Maturana, H. R. y Varela J.F.: Autopoiesis and Cognition; Boston Studies in the Philosophy Science; vol. 42; Dordrecht Holanda; D. Reidel; 1980.

<sup>97</sup> Ver; Luhmann, Niklas: Sociedad y Sistema; La Ambición de la Teoría; pensamiento contemporáneo; Paidós/I.C.E./ U.A.B.; 1ª. Edic. 1Barcelona, Esp.1990; pp. 58, 59.



## Capítulo II.- La Educación.

Etimológicamente educación proviene, "fonética y morfológicamente, de educare (conducir, guiar, orientar); pero semánticamente recoge, desde el inicio también la versión de educere (hacer salir, extraer, dar a 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; b) un modelo de "extracción", o desarrollo, referido a la versión de educere"...y "actualmente puede conceptualizarse un tercer modelo ecléctico que admite y asume ambas instancias, resolviendo que la educación es dirección (intervención) y desarrollo (perfeccionamiento)"<sup>98</sup>.

El concepto posee dos acepciones, "la genérica que se refiere a la transmisión y aprendizaje de las técnicas culturales o de las técnicas de uso, de producción o de comportamiento, en virtud de las cuales los hombres están en posibilidad de satisfacer sus necesidades, de protegerse contra el medio ambiente, trabajar y vivir en sociedad, y la segunda, específica, que a su vez se refiere a dos conceptos; a) el de transmitir simple y llanamente las técnicas de trabajo y comportamiento, garantizando su inmutabilidad, y b) el de transmitir las técnicas adquiridas por la sociedad, con el objeto de propiciar que la iniciativa del individuo, perfeccione dichas técnicas. Conforme a esta última concepción. Nicola Abbagnano, precisa que la educación tiene como único fin la formación cultural del hombre, su maduración, el logro de su forma completa o perfecta."<sup>99</sup>

La educación es "un hecho consustancial al propio desarrollo humano, en el proceso central de la evolución histórico cultural del hombre y del desarrollo individual de la cría humana"... "Para Vygotsky el hecho humano no está garantizado por nuestra herencia genética, por nuestra <<partida de nacimiento>>, sino que el origen del hombre - el paso del antropoide al hombre y del niño al hombre - se produce gracias a la actividad conjunta y se perpetúa y garantiza mediante el proceso social de la educación, entendida esta en un sentido amplio y no solo mediante los modelos escolares de la historia más reciente"<sup>100</sup>.

La educación es una realidad histórica, es un producto cultural - no "natural" - producida por el hombre mismo, y por lo mismo asociada íntimamente con su propia complejidad, lo que explica la enorme variedad semántica del concepto y la dificultad para acotarla en pocas palabras.

<sup>98</sup> Diccionario de las Ciencias de la Educación; Aula Santillana; México; 1995; p. 475

<sup>99</sup> Diccionario Jurídico Mexicano; UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas- Porrúa; México; 1993; sexta edición, Vol. D-H; p. 1223.

<sup>100</sup> Alvarez Amelia y Del Río, Pablo; Educación y Desarrollo: la teoría de Vygotsky y la zona de desarrollo próximo; en Desarrollo Psicológico y Educación; LI. Psicología de la Educación; Compilación de César Coll, Jesús Palacios, Alvaro Marchesi; Edit. Alianza; Madrid; tercera reimpresión; 1992; p.94.

Para Emile Durkheim "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 está particularmente destinado. " <sup>101</sup>

Comprende, dice Stuart Mill, " todo lo que hacemos nosotros mismos y todo lo que los demás hacen por nosotros con objeto de acercarnos a la perfección de nuestra naturaleza. En su acepción más amplia, comprende hasta los efectos indirectos producidos sobre el carácter y sobre las facultades del hombre por medio de cosas cuyo objeto es completamente distinto; por medio de las leyes, de las formas de gobierno, de las artes industriales y hasta de los hechos físicos independientes de la voluntad del hombre, tales como el clima, el suelo y la situación local". <sup>102</sup>

La Educación requiere, entonces, la presencia del hombre, ya sea como modelo, como emisor o como conductor - y además como educando -; es un proceso esencialmente intencional, que conlleva propósitos o fines concretos de perfeccionamiento u optimización; que procede en forma gradual, desde lo más sencillo o elemental a lo más complejo; que afecta a la persona en forma integral y no a dimensiones o sectores de ella; y además es un proceso activo que reclama la participación del sujeto que se educa y que dura - o debería durar - toda la vida.

Historia.

Hacer aún un apretado resumen de la historia educativa, excedería los propósitos de este trabajo, por lo cual me circunscribiré a tocar solamente aquellos aspectos o referencias históricas que estimo pueden resultar relevantes para el desarrollo general del mismo.

"En los tiempos primitivos propiamente dichos, es decir el paleolítico, no se puede hablar de educación en el sentido recto de la palabra, pues no hay una dirección consciente del niño hacia un fin preconcebido por el educador o por la sociedad. Es un nivel cultural en el que se puede identificar la educación con el proceso de crecimiento; por tanto, se habla con propiedad cuando se dice que ""la educación primitiva es una educación espontánea"". <sup>103</sup>

Para Alighiero Manacorda<sup>104</sup>, los testimonios más remotos en materia de educación provienen de Egipto " el príncipe de Biblos en Fenicia declaraba al

<sup>101</sup> Durkheim, Emile; Educación y Sociología; Colofón, S.A.; México; 1996; p. 74.

<sup>102</sup> En Emile Durkheim Educación y Sociología; Colofón; S.A. p. 59.

<sup>103</sup> Campillo Cuauhtli, Héctor; Manual de historia de la Educación; Ensayos Pedagógicos; Fernández Editores; México; 7ª. Edic.; p. 13.

<sup>104</sup> Alighiero Manacorda, Mario. Historia de la educación 1, de la antigüedad al 1500. México. 1983. 1a. Edición. p. 15.

egipcio Venamun: " Amón ha fundado todos los países, después de haber fundado en primer lugar Egipto. El arte ha venido de allá, de donde tú vienes, hasta aquí donde yo estoy, y la educación nos ha venido de allá hasta donde yo estoy".

"Fueron los Griegos quienes desarrollaron la noción de que las únicas actividades merecedoras del nombre de educación eran aquellas que le permitían al hombre trascender las limitaciones del tiempo y del espacio impuestas por su finitud, es decir, aquellas limitaciones de base biológica que ligan al hombre a un momento y lugares particulares en los que vive su vida".<sup>105</sup>

"En los primeros siglos cristianos, ese modo de considerar la educación se prestaba admirablemente para la perspectiva religiosa de la vida"... sin embargo la asimilación de estas ideas griegas al cristianismo "tuvo una historia compleja y tortuosa".<sup>106</sup>

Para Aníbal Ponce<sup>107</sup>, "revoluciones en la educación no hemos visto mas que dos: cuando la sociedad primitiva se dividió en clases y cuando la burguesía del siglo XVIII sustituyó al feudalismo", en tanto que reformas "hemos visto en la Grecia del siglo V con los sofistas, en la Roma del siglo II con los retores, en el feudalismo del siglo XI con las universidades, o en el renacimiento del siglo XVI con los humanistas".

Según Bolaños Guerra, "Tres visiones acerca de la educación"... "desde el siglo pasado luchan por imponerse: la educación como formadora de la personalidad humana individual (Kant), la educación como instrumento del Estado para unir a la nación (Fichte) y la educación como suministro de recursos humanos para las industrias (Gellner)"<sup>108</sup>.

En nuestro país.

Para Larroyo<sup>109</sup>, " Seis épocas pueden distinguirse en la vida de la educación en México. Todas ellas reflejan la índole cultural del medio en que se reproducen, y en todas ellas se crean instituciones de inconfundible unidad de estilo. "

"1. La educación entre los pueblos precortesianos.- Constituye claramente un tipo de educación tradicionalista cuyo ideal religioso y bélico reside en transmitir la cultura del pasado de generación en generación, y cuyo ideal religioso y bélico es el de perpetuar las clases o estamentos sociales".

<sup>105</sup> Bowen, James. Teorías de la Educación. México. Limusa. 1996. Undécima reimpresión. p. 14.

<sup>106</sup> Ídem.

<sup>107</sup> Ponce, Aníbal; Educación y Lucha de Clases; Editores Mexicanos Unidos, S.A. 6ª. Edic.; México; 1983; p. 216.

<sup>108</sup> Bolaños Guerra, Bernardo; El derecho a la educación; México; ANUIES; 1996; p. 165.

<sup>109</sup> Larroyo, Francisco; Historia Comparada de la Educación en México; Porrúa; México; decimonovena edición; 1986; pp. 41-47.

"2. La época de la educación confesional.- Teniendo como trasfondo la cultura aborigen"...se extiende hasta ya entrada la época de la Independencia".

"3. El período de la enseñanza libre".- Con el movimiento de independencia nacen propósitos"...que se caracteriza (n) por el anhelo de organizar la vida pedagógica del país sobre la base de una política liberal"...se percibe la segunda intención de sustraer la dirección educativa del influjo del clero para ponerla en manos del Estado"...La expresión más didascálica y fecunda de la época de la enseñanza libre es el nacimiento y desarrollo de las escuelas lancasterianas".

"4. La pedagogía del movimiento de Reforma.- La libertad de enseñanza no fue irreligiosa, ni siquiera excluía de la escuela la doctrina del dogma"...se situó en el punto de la escuela laica, gratuita y obligatoria".

"5. La corriente revolucionaria de la pedagogía social y socialista.- Aflora apenas iniciada la Revolución del 10, en los idearios políticos de la época, adquiere un inicial perfil jurídico en la obra constitucional de Querétaro (1917); logra una primera realización, vigorosa y tenaz, bajo los regímenes de Obregón y Calles (1920-1928); y encuentra la más radical expresión en la reforma del art. 3º. Constitucional, bajo el gobierno del presidente Cárdenas (1934-1940)."

"6. La etapa de la educación al servicio de la unidad nacional" desde el gobierno de Manuel Ávila Camacho "tratando de cohonestar la implantación, un tanto inoportuna, de una educación socialista de trasfondo marxista" ... "para forjar una comprensiva ideología nacional".<sup>110</sup>

En la "Historia de la Educación Pública en México"<sup>111</sup> se lee "La historia de la educación en México muestra las vicisitudes de su desarrollo político: instrumento de dominación y dependencia cultural en la Colonia; individualista y racionalista durante la primera etapa de su independencia; positivista, científicista y elitista en la época porfiriana; social y popular, de la Revolución a nuestros días".

Considerando los cambios registrados en el texto del artículo tercero constitucional en 1992 y sobre todo en 1993, estimo<sup>112</sup> procedente distinguir una nueva etapa adicional a las seis que hemos citado de Larroyo, a la cual denominaré la "etapa de la modernización de la educación"<sup>113</sup> tomando como

<sup>110</sup>La referencia de Larroyo abarca hasta el gobierno de José López Portillo, no obstante debe tenerse en consideración la fecha de la edición del texto que data de 1986.

<sup>111</sup> Historia de la Educación Pública en México; Solana Fernando; Cardiel Reyes, Raúl y Bolaños, Raúl; coordinadores; SEP-FCE; México; 1ª. Reimpresión; 1982; p. VII.

<sup>112</sup> La propuesta para adicionar esta nueva etapa me fue sugerida por mi tutor, el Doctor Raúl Ávila, si bien la elección de la denominación como "de la modernización de la educación" es responsabilidad mía.

<sup>113</sup> Aunque para Aurora Loyo Brambila, "La modernización es un concepto sociológico y también es una tipificación utilizada en el campo político. En el segundo sentido, deriva su enorme atractivo de la amplitud y profundidad de los cambios a los

punto de referencia el "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", suscrito el 18 de mayo de 1992.

Conceptos.

Aunque la educación esencialmente tiene una función instrumental: conservar, transmitir y acrecentar el conocimiento y los valores, en correspondencia con sus contenidos y objetivos, susceptibles de admitir las más variadas concepciones filosóficas, políticas, económicas, sociales, etc., adquiere una dimensión teleológica que puede revestir las más diversas interpretaciones y propósitos.

"La Ciencia de la Educación, como ciencia de óptimo alcance de las metas de enseñanza dadas, puede ser por principio utilizada - para bien o para mal - en función de cualquier fin político. La Ciencia de la Educación como instrumento valorativamente neutro, puede estar al servicio tanto del capitalismo, como del comunismo; tanto al servicio de la democracia como al de la dictadura. El problema de quién utiliza este instrumento, no es un planteamiento científico, sino político."<sup>114</sup>

Como fenómeno social profundamente complejo que es, la educación para efectos prácticos, se puede calificar o clasificar de muy diversas maneras:

- "Educar es para Gramsci construir las condiciones educativas para que cualquier persona pueda ser dirigente. Educar es liberar a la clase trabajadora de cualquier dominio mecánico. Educar es reconstruir la historia del trabajo, aprehendiendo todas las manifestaciones de cultura que las vivencias del grupo social logró construir, para traducir de manera sencilla el gran significado revolucionario. Si fue históricamente construido, puede ser históricamente transformado".<sup>115</sup>
- Como un servicio público "propio"; Fernández Ruiz<sup>116</sup> dice que "además, en concurrencia con los de las entidades federativas, el gobierno federal, en el ámbito de su jurisdicción, también aseguña,

---

que alude, cambios en todos los órdenes de la vida social y que en el imaginario colectivo se asocian a una vía a través de la cual una sociedad atrasada, tradicional, subdesarrollada, logra sus avances sustantivos que le permitirán arribar a un estadio en el que se encuentran esas otras sociedades que de antemano se conciben como mejores, más avanzadas, más modernas"; (Las ironías de la modernización: El caso del SNTE; en Loyo Aurora; Los actores sociales y la educación; los sentidos del cambio (1988-1994); Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Plaza y Valdés Editores; México; 1997; p. 23.), Mi propósito es emplear este término libre de expectativas de esa naturaleza, y solo en cuanto su significado se identifica como una proposición reciente y además coincidente con la denominación utilizada con el fin de titular un acontecimiento clave para precisar el inicio de la nueva etapa que se propone.

<sup>114</sup> Von Cube, Félix. La ciencia de la educación. España. CEAC. 1981. 1a. Edición, 6 pp.

<sup>115</sup> Educación, Agente Liberador del Dominio Mecánico; La pedagogía gramsciana, hoy; José Mario Angeli; en Revista Mexicana de Investigación Educativa, Vol. I, núm. 1, enero-junio 1996. Editada por el Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C.

<sup>116</sup> Fernández Ruiz, Jorge; Derecho Administrativo (servicios públicos); Porrúa; UNAM; primera edición; México; 1995; P. 321; y queda dentro del criterio funcional del servicio público; Idem; pp. 66-68.

regula y controla otros servicios públicos "propios", como la educación..."<sup>117</sup>

- Como factor de seguridad nacional: "Nuestra nación está en peligro. Nuestra preeminencia sin rival en el comercio, la industria, la ciencia y la innovación tecnológica está siendo alcanzada y superada por competidores en todo el mundo. Una de las razones de tales acontecimientos la encontramos en problemas de deficiencia educativa. Los fundamentos educativos de nuestra sociedad están siendo erosionados en la actualidad por una marea ascendente de mediocridad que amenaza nuestro futuro mismo como nación y como pueblo[...] Nosotros, hemos cometido un acto irreflexivo y unilateral de desarme educativo".<sup>118</sup>
- Como parte del catálogo de los derechos y libertades fundamentales establecidos nacionalmente y reconocidos internacionalmente, Madrazo y Beller.<sup>119</sup>
- Como prioridad nacional, en "Israel Hoy"<sup>120</sup>, encontramos que "Israel es una sociedad orientada hacia la educación, y los israelíes - desde la edad preescolar hasta la edad adulta - gozan de una amplia variedad de programas educacionales."
- "Los educadores —y todos lo somos de alguna manera vivimos intrigados por la naturaleza del conocimiento. Si enseñamos, se supone que tenemos alguna idea de cómo se aprende, y esto supone una definición —así sea mínima e hipotética— de lo que es conocer.

<sup>117</sup> Por otra parte, la Ley General de Educación vigente, en su artículo 10 dice que: "La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con conocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público".

<sup>118</sup> La declaración anterior fue emitida por la Government Printing Office de Estados Unidos, en "A Nation Risk: The imperative for Education Reform. National Commission on excellence in Education" En: Rivera, Antonio; La Educación Superior en los Estados Unidos. Un Panorama General; Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1995, primera edición, p. 53.

<sup>119</sup> Para Madrazo y Beller "la educación es además: "1) El derecho a la educación es un derecho de todos los individuos, es una garantía establecida por el orden jurídico mexicano y constituye uno de los derechos y libertades fundamentales reconocidos internacionalmente; 2) En el nivel básico, el derecho a la educación es un derecho subjetivo de contenido cierto, determinado y oponible inmediatamente al Estado: la provisión de la educación preescolar, primaria y secundaria debe satisfacer plenamente la demanda en esa materia; 3) El derecho a la educación comprende la igualdad de oportunidades de acceso a la enseñanza, siempre que se cumplan las disposiciones generales aplicables; 4) El Estado está obligado a prestar los servicios educativos en el nivel básico de enseñanza; es una obligación compartida entre el Estado y los padres de familia o tutores que los menores de edad cursen ese tipo de educación; 5) Corresponde al Estado realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, así como su evaluación; 6) El Estado promoverá y atenderá, en la medida sus posibilidades, la educación media - superior. Su no exigibilidad inmediata no releva al Estado de realizar esfuerzos presupuestales para satisfacer progresivamente la totalidad de la demanda educativa en este nivel; 7) El acceso a la educación media superior implica que debe garantizarse el principio de igualdad de oportunidades en función de los méritos de los aspirantes; 8) No debe confundirse el derecho a la educación con el derecho de acceso a las instituciones de educación media superior. Que un estudiante no sea seleccionado en el concurso de admisión de una institución puede deberse a dos motivos: porque no demostró suficiente capacidad académica para la educación en general; o porque sí tiene esa capacidad y la demostró pero no alcanzó el nivel académico que exige la institución específica a la que solicitó ser admitido. En ambos casos no puede ejercer el derecho de acceso a la institución respectiva, pero en el segundo podría solicitar su ingreso a otra institución..."; en Gaceta 61; Comisión Nacional de Derechos Humanos; Ciudad de México, agosto de 1995; pp. 30 y 31.

<sup>120</sup> Centro de Información Israel; Israel Hoy, Ajva Press, Jerusalem, 1993.

Toda pedagogía invoca una teoría psicológica del aprendizaje y ésta a su vez se fundamenta en una teoría del conocimiento"<sup>121</sup>.

- Como elemento de la cultura "La auténtica *cultura animi* debe proveer juntamente la instrucción y la educación, debe instruir al hombre en el conocimiento de la realidad, pero al mismo tiempo educarlo para ser hombre en la totalidad de su ser y de sus relaciones".<sup>122</sup>
- "La educación es un proceso continuo y de largo plazo que no puede circunscribirse a periodos gubernamentales".<sup>123</sup>
- Dewey escribió que "No rara vez se define a la educación como la adquisición de aquellos hábitos que realizan el ajuste del individuo a su ambiente".<sup>124</sup>
- "Entendemos a la educación como una actividad que contribuye a la creación de un hombre y una mujer nuevos y de una sociedad nueva", Conferencia del Episcopado Mexicano.<sup>125</sup>
- "La educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social"...con base en los "tres pilares de la educación"..."lo primero, aprender a conocer"..."también, aprende a hacer"...y "por último, y sobre todo, aprender a ser".<sup>126</sup>
- "La sociedad moderna puede ser descrita como un sistema social que está estructurado primariamente sobre la base de una diferenciación funcional"..."en un ordenamiento funcional de este tipo se dan diversos sistemas parciales con un alto grado de autonomía que se reproducen << autopoiéticamente >>, es decir, por sí y desde sí mismos. La constante rectora de su reproducción la constituye a función que han de desempeñar para el sistema global - en nuestro caso, la función de la educación -".<sup>127</sup>

<sup>121</sup> Latapí Sarre Pablo; La desmesurada pretensión de Educar; PROCESO, 2 de agosto de 1998.

<sup>122</sup> Juan Pablo II; Pensamientos; selección y texto de Nero Silanes; 4ª. Edición; Secretariado Trinitario Salamanca; España; 1981; p. 113.

<sup>123</sup> Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000

<sup>124</sup> Dewey, John; Democracia y educación; en Selecciones de Bowen, James y Hobsos, Peter R.; Teorías de la Educación, Innovaciones Importantes en el Pensamiento Educativo Occidental; LIMUSA; México; 1996; p. 177.

<sup>125</sup> Presencia del la Iglesia en el mundo de la educación en México; - instrucción pastoral -; Comisión Episcopal de Educación y Cultura; 7ª. Edición; México; 194; p. 11.

<sup>126</sup> Delors, Jacques; La Educación encierra un tesoro; Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors; Santillana - Ediciones UNESCO; España; 1996; Pp. 13, 22 y 23

<sup>127</sup> Luhmann, Nicklas; Presupuestos estructurales de una pedagogía reformista. Análisis sociológico de la pedagogía moderna; en: Luhmann, Nicklas y Schorr, Karl Eberhard; El sistema educativo; problemas de reflexión; Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente; México; 1a. Edición en español; 1993, Apéndice; p. (I) 401.

Por un imperativo de orden elemental que prescribe un mínimo de comprensión del tema que se aborda, sin ser exhaustivo, ni entrar en la profundidad de los detalles, se estima procedente citar en forma resumida, la doctrina que sobre el tema educativo han producido algunos de los más distinguidos intelectuales en la materia.

Las citas se agrupan bajo tres apartados que corresponden:

a).- La primera, denominada "teoría de la reproducción", considera que el proceso educativo reproduce a partir de la escuela la desigualdad social, especialmente en los niveles iniciales, plantea que los sujetos son externos a la construcción de su propio desarrollo histórico, negando su participación incluso dentro de su autocreación, mediación y resistencia.

b).- La segunda denominada "teoría de la resistencia" analiza las contradicciones del ámbito social, desde la perspectiva del hombre y a su desarrollo como elementos que permiten que dentro de la escuela, como en otros espacios, se generen formas participativas contrahegemónicas que desvirtúan la supuesta reproducción social y cultural, y

c).- La tercera, es la "teoría del capital humano" que analiza la importancia de la educación como factor determinante del nivel de las sociedades, por encima del económico y del político.

a).- Teoría de la reproducción.

Para Durkheim<sup>128</sup>:

*"No hay ninguna escuela que pueda reclamar el derecho de dar con toda libertad una educación antisocial"...no corresponde al Estado crear esa comunidad de ideas y de sentimientos sin la cual no hay sociedad; ella debe constituirse por si misma, y aquí no puede hacer mas que consagrarla, mantenerla, hacerla más consciente para los particulares"...No podrá ser cuestión de reconocer a la mayoría el derecho de imponer sus ideas a los hijos de la minoría. La escuela no podrá ser cosa de un partido, y el maestro falta a sus deberes cuando emplea la autoridad de que dispone para arrastrar a sus alumnos por el carril de sus posiciones personales, por mas justificadas que puedan parecerle..." Pero, a despecho de todas las disidencias, hay, ya, en la base de nuestra civilización, un cierto número de principios que, implícita o explícitamente, son comunes a todos: que, en todo caso, muy pocos se animan a negar abiertamente y de frente: el respeto por la razón, por la ciencia, por las ideas y los sentimientos que están en la base de la moral*

<sup>128</sup> Durkheim, Emile; Educación y Sociología; Shapire ed., Argentina; 1974, pp. 7-27; En: Las Dimensiones Sociales de la Educación; de Ibarrola, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998; pp. 19-30.



*democrática. El papel del Estado consiste en separar esos principios esenciales, en hacerlos enseñar en sus escuelas, en velar por que en ninguna parte queden ignorados por los niños, en que en todas partes se hable de ellos con el respeto que les es debido".*

Para Max Weber<sup>129</sup> uno de los temas fundamentales es la burocracia y presenta la relación que existe entre las instituciones educativas y ésta; cómo en las sociedades burocratizadas se busca cada vez mas la educación especializada.

*"Las instituciones educacionales del continente europeo, sobre todo las instituciones de enseñanza superior -las universidades y también las academias técnicas, escuelas empresariales, escuelas superiores, y otros centros de grado medio-, se ven dominadas e influidas por la exigencia del tipo de "educación" que produce un sistema de exámenes especiales y la pericia instruida cada vez más indispensable para la burocracia moderna."*

*El "examen especial", en el presente sentido, también existió, y existe, fuera de las estructuras burocráticas propiamente dichas; así, actualmente se practica en las profesiones "liberales" de la medicina y el derecho y en los oficios gremialmente organizados. Los exámenes de pericia no son fenómenos indispensables ni concomitantes de la burocratización. Durante largo tiempo las burocracias francesa, inglesa y americana han prescindido de estos exámenes en su totalidad o en gran medida, ya que han sido sustituidos por la instrucción y servicio en las organizaciones de partido.*

*"Tras todas las presentes discusiones sobre los fundamentos del sistema educativo, se oculta en algún lugar la lucha del "tipo de hombre especialista" contra el tipo, más antiguo, de "hombre cultivado". Esta lucha viene determinada por la irresistible expansión burocrática de todas las relaciones de autoridad públicas y privadas, y por la importancia cada vez mayor de los conocimientos expertos y especializados. Esta lucha impregna todos los problemas culturales íntimos..." Por una parte, los exámenes especiales suponen, o parecen suponer, una "selección" de las personas calificadas procedentes de todos los estratos sociales en vez de un gobierno de notables. Por otra parte, la democracia teme que un sistema de mérito y certificados educacionales produzca una "casta" privilegiada. En consecuencia, la democracia combate el sistema de exámenes especiales."*

<sup>129</sup> Extractos del texto titulado La racionalización de la Educación y el Entrenamiento Especializado; Ensayos de sociología contemporánea. Selección e introducción de H.H. Gerth y C.W. MBIS. Ediciones Martínez Roca, España, 1972. pp. 293-296.; En: Las Dimensiones Sociales de la Educación; de Ibarrola, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998; pp. 33-37.

*"El examen especial aparece ya en épocas preburocráticas o semiburocráticas. De hecho, el locus regular y más antiguo de exámenes especiales se encuentra en los dominios organizados prebendariamente. La expectativa de obtener prebendas, primero prebendas eclesiásticas - como el Oriente islámico y en la Edad Media occidental luego, como sucedió sobre todo en China, prebendas seculares, es la recompensa típica que impulsa a la gente a estudiar y examinarse. Sin embargo, en realidad, estos exámenes sólo poseen un carácter parcialmente especializado y perito."*

*"El proceso moderno de plena burocratización saca a relucir necesariamente el sistema de exámenes racionales, especializados y expertos. La reforma del servicio ello va importando gradualmente a Estados Unidos una instrucción experta y exámenes especializados. Este sistema también progresa en todos los demás países, partiendo de su centro nativo, Alemania." ... "La burocratización del capitalismo, con su demanda de técnicos, empleados, etc., con una instrucción experta, ha introducido estos exámenes en todo el mundo. Sobre todo, este proceso recibe un impulso adicional gracias al prestigio social de los certificados educacionales adquiridos por medio de estos exámenes especializados. Ello sucede tanto mas cuando la patente educacional se canjea por ventajas económicas. En la actualidad el certificado de educación se está convirtiendo en lo que la prueba de legitimidad fue en el pasado, al menos donde la nobleza conservó su poder: un prerrequisito para la igualdad de linaje, una calificación para la canonjía y para los cargos estatales."*

Antonio Gramsci<sup>130</sup> identifica las prácticas hegemónicas con las prácticas educativas.

*"La hegemonía se condensa cuando logra crear un "hombre colectivo", un "conformismo social" que adecue la moralidad de las masas a las necesidades del aparato económico de producción y, por ende, elabore, nuevos tipos de individuos. El objetivo, para cada sociedad, es lograr que el individuo se incorpore al modelo colectivo"... "Las crisis sociales profundas son aquellas en las que ese lazo orgánico se quiebra, cuando los aparatos hegemónicos se agrietan. " Si la clase dominante ha perdido el consenso, entonces no es mas dirigente sino étnicamente dominante, detentadora de la pura fuerza coercitiva, lo que significa que las grandes masas se han separado de las ideologías tradicionales, no creen mas en lo que creían antes".*

<sup>130</sup>Portantiero, J.C.: "Gramsci y la educación", en González Rivera, G. et al., Sociología de la educación/ comentarios Contemporáneos, Centro de Estudios Educativos, México, 1981, pp. 221-227; y Textos de Antonio Gramsci, La Hegemonía como Relación Educativa; La alternativa pedagógica, selección e introducción de Mario Manacorda, Ed. Fontamara, Barcelona, 1981; ambos en: Las Dimensiones Sociales de la Educación; de Ibarrola, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998; pp. 51-60.

"Cada grupo social, naciendo en el terreno originario de una función esencial del mundo de la producción económica, crea conjunta y orgánicamente uno o más rangos de intelectuales que le dan homogeneidad y conciencia de la propia función, no sólo en el campo económico sino también en el social y en político"... "el modo de ser del nuevo intelectual ya no puede consistir en la elocuencia, motor exterior y momentáneo de los afectos y las pasiones, sino que el intelectual aparece insertado activamente en la vida práctica como constructor, organizador "permanentemente persuasivo", no como simple orador y sin embargo superior al espíritu matemático-abstracto; a partir de la técnica-trabajo llega a la técnica-ciencia y a la concepción humanista histórica sin la cual se es 'especialista' y no se llega a ser 'dirigente' (especialista mas político)".

"La complejidad de las funciones intelectuales en los diversos estados se puede medir objetivamente por la cantidad de escuelas especializadas y por su jerarquización: cuanto más extensa es la red escolar, y cuanto más numerosos son los grados verticales de la escuela, tanto mas complejo es el mundo cultural, la civilización de un determinado Estado". ... "La función de la escuela es organizar la parte principal de la tarea formativa del Estado (y por lo tanto de la elaboración de un consenso hegemónico): "elevar a la gran masa de la población a un determinado nivel cultural y moral, nivel (o tipo) que corresponde a las necesidades del desarrollo de las fuerzas productivas y por consiguiente a los intereses de las clases dominantes". Esta adecuación no puede ser formal ni se agota en la instrucción referida a alguna "especialidad": de lo que se trata es de un proceso más complejo de formación de la personalidad."

"El hombre moderno debería ser una síntesis de lo que ha sido propuesto como carácter nacional: el ingeniero americano, el filósofo alemán, el político francés; recreando, por así decirlo, al hombre italiano de Renacimiento, el tipo moderno de Leonardo Da Vinci, convertido en hombre masa o en hombre colectivo, pero manteniendo su fuerte personalidad y su originalidad individual".

"Este problema del logro de una unidad cultural-social sobre la base de una común y general concepción del mundo y puede y debe aproximarse al planteamiento moderno de la doctrina y de la práctica pedagógica, según la cual el rapport entre maestro y alumno es un rapport activo, de relaciones recíprocas, por lo que todo maestro sigue siendo alumno y todo alumno es maestro. Pero el rapport pedagógico no puede limitarse a las relaciones específicamente escolares", mediante las cuales las nuevas generaciones entran en contacto con las viejas absorbiendo de ellas las experiencias y valores históricamente necesarios, y "madurando" y desarrollando una propia personalidad histórica y culturalmente superior. Esta relación se da en toda la sociedad en su totalidad y en cada individuo

respecto a los demás, entre castas intelectuales y no intelectuales, entre gobernantes y gobernados, entre elites y secuaces, entre dirigentes y dirigidos, entre vanguardias y cuerpos de ejército. Toda relación de "hegemonía" es necesariamente un rapport pedagógico y se verifica no sólo en el interior de una nación, entre las diferentes fuerzas que la componen, sino en todo el campo internacional y mundial, entre conjuntos de civilizaciones nacionales y continentales."

"La fuerza de las religiones y sobre todo de la Iglesia Católica ha consistido y consiste en que sienten enérgicamente la necesidad de unión doctrinal de toda la masa "religiosa" y luchan para que las capas superiores intelectualmente no se separen de las inferiores."... "La Iglesia Romana ha sido siempre la más tenaz en la lucha para impedir que "oficialmente" se formen dos religiones, la de los "intelectuales" y la de las "almas sencillas". Esta lucha no ha dejado de tener graves inconvenientes para la misma Iglesia, pero tales inconvenientes están ligados al proceso histórico que transforma toda la sociedad civil y que contiene en bloque toda una crítica corrosiva de las religiones; tanto más resalta la capacidad organizadora en la esfera de la cultura del clero y la relación abstractamente justa y racional que la Iglesia ha sabido establecer en su ámbito entre intelectuales y gente sencilla"... " Los jesuitas han sido sin duda los mayores artífices de este equilibrio, y para conservarlo han imprimido a la Iglesia un movimiento progresivo tendiente a dar ciertas satisfacciones a las exigencias de la ciencia y de la filosofía, pero con un ritmo tan lento y metódico que los cambios no son captados por la masa de los simples, aunque aparezcan "revolucionarios" y demagógicos a los "integralistas"... "la religión es la filosofía de la infancia de la humanidad que se renueva en toda infancia. El idealismo se ha mostrado también contrario de los movimientos culturales de "acercamiento al pueblo", que se manifestaron en las denominadas universidades populares e instituciones similares, y no sólo por su aspecto deteriorado, porque en tal caso sólo deberían tratar de hacerlo lo mejor posible. No obstante, estos movimientos eran dignos de interés, y merecían ser estudiados: tuvieron suerte, en el sentido de que demostraron por parte de los "simples" un entusiasmo sincero y un fuerte deseo de elevarse a una superior forma de cultura y de concepción del mundo".

"Pero la Contrarreforma esterilizó este pulular de fuerzas populares: la Compañía de Jesús fue la última gran orden religiosa, de origen reaccionario y autoritario, con carácter represivo y "diplomático" que ha rúbricado con su nacimiento la rigidez del organismo católico. Las nuevas órdenes surgidas después tienen escasísimo significado religioso" y un gran significado "disciplinario" sobre la masa de los fieles, son ramificaciones y tentáculos de la Compañía de Jesús, y se han convertido en tales, en instrumentos de "resistencia" para conservar las posiciones políticas adquiridas, no son fuerzas renovadoras de desarrollo. El

*catolicismo se ha convertido en "jesuitismo", El modernismo no ha creado "órdenes religiosos" sino un partido político, la democracia cristiana".*

*"La posición de la filosofía de la praxis es antitética a la católica: la filosofía de la praxis no tiende a mantener a los "simples" en su filosofía primitiva del sentido común, sino a conducirles, en cambio, a una concepción superior de la vida. Se afirma la exigencia del contacto entre intelectuales y simples con objeto no de limitar la actividad científica y de mantener una unidad al bajo nivel de las masas, sino precisamente para construir un bloque intelectual-moral que haga políticamente posible un progreso intelectual de masa y no tan sólo de "escasos grupos intelectuales".*

*"Si todo Estado tiende a crear y a mantener un cierto tipo de civilización y de ciudadano (y por consiguiente de convivencia y de relaciones individuales), tiende a hacer desaparecer ciertas costumbres y actitudes y a difundir otras- el derecho será el instrumento para este fin (al lado de la escuela y de otras instituciones y actividades) y debe elaborarse de modo que sea conforme al fin, así como de la máxima eficacia y productividad en resultados positivos"... "La concepción del derecho deberá librarse de todo residuo de trascendencia y de absoluto; prácticamente, de todo fanatismo moralista, si bien me parece que no puede partirse del punto de vista de que el Estado no "castiga" (si este término se reduce a su significado humano), sino que lucha tan sólo contra la "peligrosidad" social"...*

*"En realidad, el Estado debe concebirse como "educador", precisamente en cuanto tiende a crear un nuevo tipo o nivel de civilización. Por el hecho de que se opera esencialmente sobre las fuerzas económicas, que se reorganiza y se desarrolla el aparato de producción económica, que se renueva la estructura, no debe derivarse la consecuencia de que los hechos de sobreestructura deberían abandonarse a sí mismos, a su desarrollo espontáneo, a una germinación, casual y esporádica. Incluso en este campo, el Estado es un instrumento de "racionalización", de aceleración y de taylorización, actúa según un plan, presiona, incita, solicita, y castiga" porque, creadas las condiciones en que es "posible" un determinado modo de vida, la "acción u omisión criminal" deben tener una sanción punitiva, de alcance moral, y no sólo un juicio de peligrosidad genérica."*

Karl Mannheim<sup>131</sup> plantea que las ideas emergen y se desarrollan como una respuesta a la situación socio-política e histórica en la que se encuentran los diferentes grupos, para él la educación es parte de las técnicas sociales para

<sup>131</sup> Mannheim, Karl; La Educación como Técnica Social; Extractos del capítulo "Educación de masas y análisis de grupos. La educación desde el punto de vista sociológico", en Diagnóstico de nuestro tiempo, FCE, México, 1944, pp. 104-109; En: Las Dimensiones Sociales de la Educación; de Ibarrola, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998; pp. 63-66.

influir en la conducta humana y moldearla dentro y para una determinada sociedad.

*"La educación no moldea al hombre en abstracto sino dentro y para una determinada sociedad; la unidad educativa última no es nunca el individuo sino el grupo, el cual puede variar de tamaño, fines y funciones. Ahora bien, con éstos han de variar al mismo tiempo los modelos predominantes de acción a los que deben sujetarse los individuos en tales grupos; los fines educativos de la sociedad no se pueden comprender en forma adecuada mientras estén separados de las situaciones a que en cada edad se ha de hacer frente y del orden social para el cual se conciben; los códigos y las normas no son para el sociólogo fines en sí mismos, sino siempre la expresión de un juego recíproco entre el individuo y el grupo. El hecho de que las normas no sean en sí absolutas, sino que se modifiquen con los cambios del orden social, ayudando de esa suerte a resolver los problemas con que la sociedad se enfrenta, no es cosa que puede ser vista desde la experiencia de un individuo aislado".*

*"Estos fines educativos y su contexto social se transmiten a la nueva generación junto con las técnicas educativas dominantes. A su vez las técnicas educativas no se desarrollan jamás en forma aislada, sino siempre como una del desarrollo general de las "técnicas sociales". Por eso, sólo puede entenderse adecuadamente la educación si consideramos como una de las técnicas para influir en la conducta humana y como un medio de control social. La más ligera variación en esas técnicas y controles de carácter más general se refleja en la educación en su estricto sentido tal como esta se lleva a cabo entre los muros de la escuela."*

*"Mientras más consideremos a la educación desde el punto de vista de nuestra reciente experiencia, como uno de los muchos modos de influir en la conducta humana, más evidente se hace que aún la técnica educativa más eficaz está condenada al fracaso a menos que se la ponga en relación con las restantes formas del control social."*

*"Ningún sistema educativo es capaz de mantener en la nueva generación la estabilidad afectiva y la integridad mental, a menos que esté unida en una estrategia común con las influencias sociales que actúan fuera de la escuela. Sólo mediante la cooperación con ellas, y en nuestros días de modo especial, es posible poner un freno a las influencias sociales que, de otra suerte, desorganizan la vida de la comunidad"*

*"Esta actitud sociológica hacia la educación encontrará seguramente resistencia entre los educadores de la era liberal para quienes el único propósito digno de la educación consistía en el desarrollo de una*

*personalidad independiente. Creyeron haber salvado la autonomía de la personalidad al olvidar el análisis de la situación social en que el hombre tiene que actuar y sobrevivir."..." Hoy sabemos que la ceguera para lo social lejos de ser una virtud es mas bien un modo caduco de mirar a la realidad, y que no se sirve ni a la causa de la libertad, ni a la idea de la personalidad si se es ciego para la significación de los factores ambientales."*

*" En la era victoriana, cuando una pequeña elite controlaba los asuntos de la democracia, una actitud idealista hacia la educación, despreocupada de su contenido social, podía no causar gran daño. Las condiciones sociales en que se formaron esas pequeñas elites presentaban todavía oportunidades suficientes a la individualización. Nada existía en las circunstancias de estos privilegiados que pudiera impedir la formación de una personalidad completa en todos aquellos cuyas habilidades innatas les permitían aprovechar lo mejor de tales oportunidades, ni tampoco el olvido de la importancia de las condiciones sociales condujo entonces a síntomas visibles de crisis dentro de las masas, porque, no obstante la pobreza de su vida material, estaban protegidas espiritualmente por la vida en comunidad y porque los métodos tradicionales de controlar la conducta humana funcionaban bastante bien debido a la lentitud del desarrollo social."*

*"El método aislador del pensamiento liberal tendía a convertir todo elemento en un absoluto, por eso se considera tanto los propósitos como las técnicas de la educación como entidades buenas o malas por sí mismas, sin tener en cuenta su medio social. Pero tan pronto como las masas se hacen políticamente activas, son necesarias nuevas formas de educación, y de la selección y mantenimiento de los patrones normativos en extremo individualizados de la elite se transforman en asuntos que interesan a todo el público. En esta fase ya no es posible limitar el problema de la educación a la escuela. No se puede seguir considerando a la educación como un intercambio entre dos individuos, el maestro y el discípulo; no puede seguir siendo contemplada como una relación privada y personal, sino como una parte del contexto más amplio del proceso social."*

*"La educación liberal, con su falta de comprensión para lo social, funcionaba bastante bien cuando, como en las épocas de prosperidad y expansión general, cualquiera que tuviera cierta fortaleza de carácter tenía la probabilidad de hacer su camino en la vida. Fracasa, sin embargo, cuando cesan la prosperidad y la expansión y los distintos grupos quedan abandonados a sus propios recursos; cuando la desocupación y la falta de movilidad merman la energía de los individuos aislados. La ignorancia del punto de vista sociológico no elimina los problemas sociales, sino que lleva a un caos completo, marcado por la influencia ascendente de todos*

*aquellos que tratan de establecer el orden social por medio de decreto dictatorial."*

Talcott Parsons<sup>132</sup> plantea entre sus premisas la necesidad de analizar las sociedades a partir de un tratamiento sistemático de las posiciones y roles de los actores en una situación social, así como de las normas institucionales aplicadas.

*"En la escuela, el profesor se halla definido institucionalmente como superior a todo alumno en el plano del conocimiento de las materias del programa, así como en el de su responsabilidad como buen "ciudadano" de la escuela. En la medida en que la clase tiende a dividirse en dos - aunque esta dicotomía está lejos, desde luego, de ser absoluta-, tiende a hacerlo en general, por una parte, sobre la base de una identificación con el profesor o sobre el reconocimiento de su rol como modelo, y por otra, sobre una identificación con el grupo de iguales del alumno. Esta división de la clase, en función de una identificación con el profesor o con el grupo de iguales, corresponde de una manera tan chocante a la distribución de los alumnos destinados al colegio y los que no lo son, que no puede impedirse emitir la hipótesis de que esta dicotomía estructural a nivel del sistema escolar es la primera fuente de la dicotomía selectiva."*

*"En contra del sentido según el cual se puede escalonar el logro a lo largo de un continuum, yo he sugerido ciertas razones que permiten pensar que, en lo concerniente a este status, se produce una diferenciación importante a dos grandes niveles relativamente distintos y que la posición que ocupa el individuo en uno u otro de estos niveles, entra en la definición de su propia identidad."*

*"Este proceso de diferenciación es independiente en gran manera del status socioeconómico de su familia en el seno de la comunidad, que es para el niño un status asignado desde el principio."*

*"Si consideramos el mismo sistema como un mecanismo selectivo desde el punto de vista social, conviene añadir otras matizaciones importantes. Observemos primero que la evaluación del logro y el hecho de que ésta se divida entre la familia y la escuela proporcionen no solamente los valores necesarios a la interiorización por el individuo, sino que cumplen igualmente una función de integración esencial para el sistema. La diferenciación de la clase según la dimensión de la realización es inevitablemente una fuente de tensiones, ya que confiere gratificaciones y*

<sup>132</sup> Parsons, Talcott; La Educación como Asignadora de Roles y Factor de Selección Social; La Clase como sistema social: algunas de sus funciones en la sociedad americana. Tomado de: Gras, Alain, Textos fundamentales/Sociología de la Educación, Narcea S.A. de Ediciones, Madrid, 1980, pp. 53 a 60; En: Las Dimensiones Sociales de la Educación; de Ibarrola, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998; pp. 79-90.



*prerrogativas Más importantes a un grupo antes que a otro en el interior del mismo sistema."*

*"Esta evaluación común permite especialmente a los perdedores de la competición, aceptar la diferenciación esencial. La cuestión capital aquí es que dicho valor común, atribuido al logro, se halla dividido entre individuos que gozan de status diferentes en el interior del sistema. Corta la diferenciación de las familias según el status socioeconómico. Es necesario que las oportunidades sean reales y que se pueda contar con el profesor para respetarlas, siendo éste "justo" recompensando el éxito de él."*

.

#### b).- Teoría de la resistencia.

André Gorz<sup>133</sup> afirma que ya no hay necesidades fundamentales que no tengan una dimensión cultural tanto a nivel del consumo como a nivel de la producción y que la fuerza de trabajo aplicada a la producción es una fuerza socialmente calificada.

*"Poco importa, por lo demás, que el sistema de acumulación sea capitalista o socialista. También en las sociedades socialistas, la subordinación de los individuos a la producción termina por llevar a la superproducción y al despilfarro."*

*"La contradicción de fondo es la que contraponen las exigencias y los criterios de rentabilidad del capital monopolista o de la gran banca, con las exigencias inherentes a una actividad autónoma, creadora, que lleva en sí misma su propio fin: con una actividad que mide las potencialidades científicas y técnicas de la empresa en términos científicos y técnicos; y que quiere negar este "capital técnico", este "capital humano" -la cooperación de equipos ya acoplados; la posibilidad de conquistar nuevos campos para el conocimiento, nuevas oportunidades para la dominación del hombre sobre la naturaleza- mediante el imperativo bárbaro de la ganancia financiera."*

*"A la exigencia viva de una praxis creadora viene a contraponerse la exigencia inerte del capital; a los hombres que han entregado -y que piden entregar- todas sus capacidades creadoras a una tarea que era su vida y el sentido de su vida, y que los hacía partícipes de una empresa universal, el capital repentinamente les declara: "Alto, lo que ustedes hacen no rinde ganancia, y por lo tanto no vale nada. Yo soy quien paga, yo soy quien*

<sup>133</sup> Gorz, André: Educación y Deseducación en el trabajo Especializado; extractos de estrategia obrera y neocapitalismo. Ediciones Era, México, 1969; En: Las Dimensiones Sociales de la Educación; de Ibarrola, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998; pp. 93-105.

ordena. No les debo nada, puesto que les he pagado un salario. En adelante, ustedes realizarán en serie componentes cuyas especificaciones se determinaron en Minnesota".

"Entonces los técnicos, los ingenieros, los estudiantes, los investigadores, descubren que son asalariados como los otros, pagados por un trabajo que es "bueno" sólo en la medida en que es rentable a corto plazo. Descubren que la investigación a largo plazo, el trabajo creador de soluciones originales, la pasión por el oficio son incompatibles con los criterios de rentabilidad capitalista, y esto no por su carencia de rentabilidad económica a largo plazo, sino porque hay menos riesgo y mayor ganancia en fabricar cacerolas."

"Se descubren subordinados a la ley del capital no sólo en su trabajo, sino en todas las esferas de su vida; pues quienes detentan el poder sobre la gran empresa lo detentan también sobre el Estado, sobre la sociedad, sobre la región, sobre la ciudad, sobre la universidad, sobre el porvenir de los individuos."

"Estalla la contradicción entre el poder, la responsabilidad y el dominio del trabajador en la praxis productiva, y su impotencia, su servidumbre con respecto al capital. Se descubre enajenado, no sólo como trabajador, en su empresa, sino también como ciudadano de Grenoble o de Saint-Nazaire, como elector, como individuo al cual el capital, desde lejos y desde afuera, le impone un porvenir contrario a sus proyectos, un destino prefabricado que gobernar su vida, la de sus hijos, la de sus conciudadanos."

"Entonces resulta inmediatamente evidente que luchar para que la vida conserve un sentido, es luchar contra el poder del capital, y que esta lucha debe pasar sin solución de continuidad del plano de la empresa al plano de la sociedad, del plano sindical al plano político, del plano técnico al plano cultural. Entonces toca al movimiento socialista ocupar su lugar y colocar el combate en su terreno verdadero: la lucha por el poder. En lo sucesivo, todo está en juego: los empleos, los salarios, las carreras, la ciudad, la región, la ciencia, la cultura, la posibilidad de desarrollar las capacidades creadoras de los individuos al servicio del reino de lo humano".

"Lo que también revela este ejemplo es la extremada miseria humana y cultural a que han reducido al trabajador técnico no solamente la industria del capitalismo avanzado sino también sus instituciones, su enseñanza y su cultura. Esta enseñanza, preocupada por adaptar al trabajador a su tarea en el mínimo de tiempo necesario, le ha dado la capacidad para una actividad autónoma mínima. Por temor a formar hombres que, debido al desarrollo "demasiado rico" de sus facultades, se negarán a la -sumisión

*disciplinada, a una tarea demasiado estrecha y a la jerarquía industrial, se los ha querido amputar desde el comienzo; se los ha querido competentes pero limitados, activos pero dóciles, inteligentes pero ignorantes de todo lo que desborde su función, incapaces de alzar la mirada de su tarea."*

*"Ahora bien, este intento es un tejido de contradicciones explosivas; pues si se quiere enseñar la ignorancia al mismo tiempo que el saber, la dependencia al mismo tiempo que la autonomía intelectual confinada en límites estrechos, uno se expone -al no poder realizar una segregación rigurosa- a ver rechazados tanto los límites como la ignorancia. "Para que sea aceptada -escribía Simone Weil-, la esclavitud debe durar cada día un tiempo suficiente como para quebrar algo en el hombre".*

*"La observación vale para los nuevos proletarios de la cultura. Como no se puede mutilarlos y especializarlos desde la infancia, no se puede evitar que sientan como una expoliación inaceptable la especialización y la ignorancia que se les impone, las posibilidades de autonomía y de cultura que se les niegan."*

*"Dicho de otra manera, desde el solo punto de vista profesional, la reproducción simple de la fuerza de trabajo en sus componentes culturales ya no es suficiente. La enseñanza de una cantidad constante de conocimiento de la cual no se ha previsto el desarrollo en el curso de la vida productiva, esteriliza a la fuerza de trabajo desde un principio; la capacidad de creación, de adaptación y de desarrollo del trabajador está limitada en forma demasiado rígida por la insuficiencia de su preparación teórica. Las rigideces en él introducidas, o bien obstaculizan una evolución más rápida que sería posible de otro modo, o bien esta evolución se realiza, pero pasa por encima de su cabeza y se traduce en la descalificación, en la depreciación prematura de su capital-formación y, en los casos límite, en la desocupación."*

*"La reproducción ampliada de la fuerza de trabajo es entonces una necesidad objetiva: la capacidad profesional sólo puede mantenerse efectivamente a condición de acrecentarse, es decir, a costa de una acumulación continua de nuevas capacidades."*

*"Los "estrangulamientos de mano de obra" de que se quejan la casi totalidad de las economías capitalistas, en realidad sólo reflejan la repugnancia del capitalismo a cubrir el costo social de esta reproducción ampliada, a hacerla figurar en el costo de la propia fuerza de trabajo. Y esta repugnancia es lógica; considerar que la renovación y la extensión de las capacidades del trabajador forma parte integrante del trabajo sería reconocer que el trabajador trabaja aun cuando no está produciendo mercancías; que está produciendo riquezas aun cuando no produce nada que sea vendible para su empleador; nada más que esos recursos*

*morales e intelectuales que son el trabajador mismo, tal como este se hace en su trabajo, es decir, cuando no lo deshace el trabajo que los otros le imponen."*

*"Admitir la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo sería, pues, admitir el tiempo libre, no como tiempo desocupado y vacío, sino como tiempo socialmente productivo en que el individuo se renueva a sí mismo. Pero sería también admitir con ello que esta fuerza de trabajo, producida y ampliada por el trabajo autónomo del propio trabajador, no tiene otro propietario que este mismo trabajador que la ha producido. Sería admitir finalmente que la fuerza de trabajo ya no es una mercancía que uno puede emplear a su antojo una vez que la ha pagado a su precio de mercado, sino que es el trabajador mismo, que le pertenece de derecho, y que tiene derecho a asegurar su administración social."*

Louis Althusser<sup>134</sup> somete a discusión nociones fundamentales para la comprensión del sistema escolar, tales como: la reproducción de la calificación diversa de la fuerza de trabajo; el Estado como institución ideológica; la escuela como aparato ideológico del Estado, al igual que otras instituciones precisas, como las iglesias, los juzgados, los sindicatos.

*"En otras palabras, la escuela (pero también otras instituciones del Estado, como la iglesia, u otros aparatos, como el ejército) enseñan ciertos tipos de "saber hacer", pero de manera que aseguren el sometimiento a la ideología dominante o el dominio de su "práctica".*

*"Para hacer avanzar la teoría del Estado es indispensable tomar en cuenta no sólo la distinción entre poder del Estado y aparato del Estado, sino también otra realidad, que se sitúa de modo manifiesto junto al aparato del Estado y no se confunde con él. Llamaremos a esta realidad por su concepto: aparatos ideológicos del Estado."*

*"¿Que son los aparatos ideológicos del Estado (AIE)? No se confunden con el aparato (represivo) del Estado. Recordemos que en la teoría marxista, el aparato del Estado (AE) abarca: gobierno, administración, ejército, policía, tribunales, prisiones, etc., que constituyen lo que de ahora en adelante llamaremos aparato represivo del Estado."*

*"Llamamos aparatos ideológicos del Estado a cierto número de realidades que se presentan al observador bajo la forma de instituciones precisas y especializadas. Proponemos enseguida una lista empírica, que naturalmente exige ser examinada en detalle, comprobada, rectificada y perfeccionada."*

<sup>134</sup> Althusser, Louis; La educación como aparato ideológico del Estado: reproducción de las relaciones de producción; En: Las Dimensiones Sociales de la Educación; de Ibarrola, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998; pp. 109-123.

"Los AIE religiosos (el sistema de las distintas iglesias); Los AIE escolares (el sistema de las distintas "escuelas" públicas y privadas); Los AIE familiares; Los AIE jurídicos; Los AIE políticos (el sistema político, sus distintos partidos); Los AIE sindicales; Los AIE de información (prensa, radio, televisión, etc.); Los AIE culturales (literatura, bellas artes, etc.)."

"Los AIE no se confunden con el aparato represivo del Estado. ¿Dónde está su diferencia? En primera instancia, observamos que si bien existe un aparato (represivo) del Estado, hay una pluralidad de aparatos ideológicos del Estado"... "En segunda instancia, podemos comprobar que si bien el aparato (represivo) del Estado, unificado, pertenece por entero al dominio público, la mayor parte de los aparatos ideológicos del Estado (en su aparente dispersión) pertenecen, por el contrario, al dominio privado."

"Lo que distingue a los AIE del aparato (represivo) del Estado es esta diferencia fundamental: el aparato (represivo) del Estado "funciona con violencia" mientras que los aparatos ideológicos del Estado funcionan con ideologías."

"Podemos afirmar que todo aparato del Estado, sea represivo o ideológico, "funciona" con violencia e ideología, pero con una diferencia importantísima que impide confundir los aparatos ideológicos con el aparato (represivo) del Estado. Este último funciona de modo preponderantemente represivo (incluyendo la represión física) y secundariamente de modo ideológico. (No existe un aparato puramente represivo.) Ejemplos: el ejército y la policía también funcionan ideológicamente, tanto para asegurarse su propia cohesión y reproducción como para proyectar afuera sus "valores".

"Según nuestros datos, ninguna clase puede detentar durablemente el poder del Estado sin ejercer al mismo tiempo su hegemonía sobre y en los aparatos ideológicos del Estado."

"La última observación nos deja en condiciones de comprender que los aparatos ideológicos del Estado pueden no sólo ser la piedra de toque, sino también el lugar de la lucha de clases y, a menudo, de formas encarnizadas de la lucha de clases. La clase (o alianza de clases) que detenta el poder no dicta la ley con tanta facilidad en los AIE como en el aparato (represivo) del Estado, y es así no sólo porque las viejas clases dominantes pueden conservar mucho tiempo posiciones fuertes en los AIE, sino también porque la resistencia de las clases explotadas puede encontrar allí medios y ocasiones de expresarse, sea utilizando las contradicciones que allí existen, sea conquistando por la lucha posiciones de combate en los AIE."

"La escuela recibe a los niños de todas las clases sociales desde los jardines infantiles y desde ese momento -tanto con nuevos como con viejos métodos- les inculca durante muchos años -los años en que el niño es Más "vulnerable" y esta aprisionado entre el aparato ideológico familiar y el escolar- "saberes prácticos" tomados de la ideología dominante (el idioma materno, el cálculo, la historia, las ciencias, la literatura) o simplemente la ideología dominante en estado puro (moral, educación cívica, filosofía)."

"En algún momento, alrededor de los dieciséis años, una gran masa de niños cae "en la producción": los trabajadores y los pequeños agricultores. Otra porción de la juventud escolarizada continúa estudiando; tarde o temprano va a dar a la provisión de cargos medianos: empleados, funcionarios, pequeños burgueses de todas clases. Un último sector llega a la cima, sea para caer en la semicesantía intelectual, sea para convertirse, aparte de los "intelectuales del trabajador colectivo", en agentes de la explotación (capitalistas, empresarios), en agentes de la represión (militares, policías, políticos, administradores, etc.), o en profesionales de la

ideología (sacerdotes de toda especie, que son, en su mayoría, "laicos" convencidos)."

"Cada sector masivo que se incorpora a la ruta queda, en la práctica, provisto de la ideología que conviene al papel que debe cumplir en la sociedad de clase: papel de explotado (con "conciencia profesional", moral", "cívica", nacional" y apolítica altamente "desarrollada"); papel de agente de explotación (saber mandar y hablar a los trabajadores: "relaciones humanas"; papel de agentes de la represión (saber mandar y hacerse obedecer "sin discusión" o saber manejar la demagogia retórica de los dirigentes políticos), o papel de agentes profesionales de la ideología (que saben tratar respetuosa -es decir, despectivamente- las conciencias, y mediante la coerción, la demagogia conveniente, según todo cuanto se acomode a la moral, a la virtud, a la "trascendencia", a la nación...)." "

"Evidentemente, gran cantidad de estas virtudes contrastadas (modestia, resignación y sumisión por una parte, y cinismo, altivez, seguridad, grandeza, es decir habilidad y buen lenguaje, por otra) se aprende también en las familias, en la iglesia, en el ejército, en los buenos libros, en las películas e incluso en los estadios."

"Pero no hay ningún aparato ideológico del Estado que mantenga durante tantos años una audiencia obligatoria (y, lo que importa menos, a veces gratuita), 5 o 6 días a la semana a razón de 8 horas por día, con la totalidad de los niños en las formaciones sociales capitalistas."

"Los mecanismos que producen este resultado vital para el régimen capitalista están, naturalmente, recubiertos y disimulados mediante una ideología universalmente vigente de la escuela, ya que ésta es una de las formas esenciales de la ideología dominante: una ideología que representa a la escuela como medio neutro, desprovisto de ideología (incluso porque... laico), o a maestros respetuosos de la "conciencia" y de la "libertad" de los niños que les son confiados (con toda confianza) por los "padres" (los cuales son "libres", es decir, propietarios de sus niños), que les permiten acceder a la libertad, moralidad y responsabilidad de adultos mediante el propio ejemplo, los conocimientos, la literatura y sus virtudes liberadoras".

¶.

"De hecho, la escuela ha reemplazado a la iglesia en el papel de aparato ideológico dominante. Forma pareja con la familia tal como la iglesia formaba pareja antaño con la familia."

Para Rossana Rossanda<sup>135</sup>:

"La educación "formativa", "desinteresada", se limita a las escuelas primarias; se vuelve así el terreno de un enfrentamiento algunas veces violentas entre católicos y laicos, pluralistas y unitarios, partidarios de la escuela "Ideológica" o de la "escuela del diálogo", cuyo objetivo permanece siendo la definición de un sistema de "conocimientos y de valores morales de base".

"La educación del ciudadano, en suma, es concebida como una primera forma, elemental, de la verdadera cultura, también humanista y desinteresada"... "Ese concepto de cultura "formativa" y "desinteresada" no transparenta solamente el mito de la neutralidad de una ciencia "objetiva", ni tampoco el residuo de una concepción a la vez paternalista y de elite: el suministrar al pueblo pensamientos elevados y "no utilitarios".

"En lo Más profundo, traiciona la mala conciencia de una cultura que, producto ella misma de la división social del trabajo, quiere ignorar, o desclasificar, o poner en paréntesis y fuera de sí misma ese saber práctico, aplicado, profesional, que está marcado directamente por la desigualdad social inherente al terreno en que actúa, es decir, el lugar de trabajo, de producción. Cada teoría de la "formación de base" intenta crearse una "inocencia" por medio de la creación de una zona aparte, la infancia, el único momento de la vida en que la formación sería igual para todos;

<sup>135</sup> Rossanda, Rossana; Contradicciones de la educación desigual en la sociedad de clases; Extractos de las "Tesis sobre enseñanza" en el Manifiesto. Tesis de una disidencia comunista. Ed. ERA, México, 1973, pp. 123-131; En: Las Dimensiones Sociales de la Educación; de Ibarrola, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998; pp. 127-137.

*después la sociedad de los desiguales vuelve a conquistar sus derechos, pues es aceptada básicamente como la única sociedad posible."*

*"Pero la decencia quiere que la selección se lleve a cabo hasta después de la edad de los catorce años-, ante ella, actuar a través de mecanismos ocultos, bajo el disfraz de una educación igual que, siendo aplicada de la misma manera a los desiguales (el hijo del jornalero calabrés y el hijo del abogado de Milán), lleva evidentemente a un resultado desigual."*

*"El concepto de "capacidad" se volverá, enseguida, la coartada ideológica de la selección. La capacidad es un producto de la división técnica de trabajo y, al mismo tiempo, del desarrollo de las fuerzas productivas y del saber, que expresa necesariamente "conocimientos específicos", por lo tanto "perfiles profesionales". Sin embargo, esta doble función, y precisamente por la mediación de la escuela, sigue una curva singular, por un lado, el desarrollo del saber y su transmisión están sometidas a las prioridades inducidas por el mecanismo de acumulación del capital, y al mecanismo de la manipulación del consenso en el Estado "democrático".*

*"Por otro lado, el entero proceso debe ser funcional con relación al sistema de jerarquía social. Pero, para cumplir esta segunda condición, es necesaria una especie de "valorización" explícita del grado de instrucción; la capacidad es, o mejor dicho debe presentarse, no sólo como un "saber" sino como "valor del saber en el mercado".*

*"Más recientemente ha aparecido la teoría de la educación como "inversión productiva", en la cual se injerta la tesis que reconoce al trabajo de un individuo una productividad grosso modo proporcional a la duración de sus estudios. Mientras más se estudia, más se es competente; por consiguiente la capacidad tiene un valor económico superior. Esta tesis aparece en la acepción liberal norteamericana, para la cual la correspondencia entre la gama de salarios y la de los diplomas corresponde a la remuneración de la inversión efectuada por el individuo bajo la forma de los gastos efectuados en el curso de sus años de estudio; pero está presente también en las versiones socialistas que fundan en la selección escolar, más o menos planificada en base a las exigencias del desarrollo económico, la localización de los trabajadores en los diferentes niveles de la escuela social."*

*"Ese modelo aparece por lo demás más convincente porque se apoya en un parámetro "objetivo" de selección, el consumo. De esta manera el círculo se cierra. El objetivo social supremo -la producción de mercancías por medio de mercancías- se vuelve la medida de toda actividad humana y hace desaparecer, como Marx lo había previsto, la sustancia de las relaciones sociales detrás del fetiche de la mercancía: la relación social entre sujetos desiguales."*



*"El patrimonio de conocimientos técnicos o de "cultura" reviste una naturaleza de valor de cambio a través del mecanismo de transmisión escolar, es decir a través de la selección y el sistema de diplomas, y su vínculo con un status y una ventaja material. La cultura es producida por su valor de cambio, y no por su valor de uso. Así el sistema escolar del periodo capitalista, aceptando como premisas la legitimidad de una jerarquía de desiguales y la mercancía de la instrucción, está vinculada de manera indisoluble a sistema y se presenta como una de sus bisagras, y hasta como el instrumento fundamental de su reproducción."*

*"Ahora bien, el desarrollo de la educación de masas en el curso de los últimos veinte años se ha hecho según los ritmos y según los modelos de aspiraciones y de necesidades desequilibradas con relación al desarrollo productivo real como a la movilidad efectiva de las sociedades capitalistas: la escuela está en la fase de inflación, está en vías de perder su valor. Todos los sistemas capitalistas, incapaces de absorber una calificación masiva asegurándole la "promoción" que exige, tienen la tendencia a retrasar el impacto entre la preparación escolar y la salida social: la vida escolar se prolonga y se extiende según una proporción que no tiene nada que ver con una adquisición de un saber realmente superior. La colectividad sustrae a su presupuesto sumas cada vez más elevadas para crear "zonas de estacionamiento" cada vez más amplias para los jóvenes, independientemente de su "productividad". El sistema selecciona sus cuadros en cantidad relativamente limitada, pero al mismo tiempo mantiene en la escuela a centenares de millares de jóvenes, sabiendo que no obtendrán sus diplomas."*

*"Paradójicamente, por lo tanto, en un Estado moderno con un sistema escolar público, los obreros y los campesinos, como únicos productores de bienes, "pagan" los gastos de la formación no sólo de aquellos que se transformarán en algo diferente" a ellos, privilegiados con relación a sus mismos padres, sino también de un sistema escolar destinado cada vez más a producir individuos "semiacabados", dejados al margen por el proceso selectivo."*

*"Se disminuye, en efecto, el impacto de los estratos cada vez más amplios de jóvenes y de personas de edad en el conjunto del cuerpo manteniéndolos fuera del mercado de trabajo: la carga social se vuelve enorme, y ya no se intenta ni siquiera presentarla como productiva. El sistema escolar se convierte en un fin en sí, un cuerpo separado, esencialmente destinado a autoalimentarse. Produce roles y se convierte él mismo en un rol social: Más del 60 por ciento de los egresados de, la universidad terminan en el sistema escolar del Estado (los "semiacabados" son absorbidos por el sistema privado)."*

*"No es sorprendente que las masas estudiantiles resientan esta condición como una frustración. Quien continúa sus estudios después de los años de escolaridad obligatoria creen entrar en competición por una selección que, como antaño, debería asegurarle una condición social más elevada. Pero, en el momento mismo en que las puertas de la universidad fueron forzadas por el impulso de las masas, esta perspectiva de promoción se bloquea; la instrucción, como garantía de un rol fuertemente privilegiado pierde su credibilidad, pues el sistema no tiene necesidad de tantas funciones calificadas."*

*"Y no se ve cómo el mecanismo social actual pueda resolverlo en un nuevo equilibrio. Por parte de la clase dirigente, las vías de salida son dos, y las dos igualmente impracticables. a) Un regreso explícito a la funcionalidad de la escuela como reproductora de roles sociales que no sufran la inflación. Ello implica la limitación de la educación de masas a los niveles inferiores y medianamente inferiores (escuela profesional) y la adopción de un "numerus clausus" para los estudios superiores, ya fijados abiertamente con anterioridad, ya obtenidos por medio de una selección brutal. Esta vía presenta un doble inconveniente: exige una planificación rígida de las necesidades y un sistema coercitivo capaz de imponerla."*

*La segunda " b) Una renuncia explícita a la "funcionalidad" de la escuela como reproductora de roles sociales que no sufran inflación. Ello se manifiesta, en Italia, en la tendencia de ciertos expertos católicos y socialistas que proponen la abolición de todo valor a los títulos de estudio. Constituye el background oculto de la "liberalización" de los programas de estudio previstos por la "minirreforma". El joven estudiará, de ahora en adelante, "por sí mismo", sin ninguna garantía de que lo que estudie le sirva en la sociedad."*

*"Pero sí, para el capital, son difíciles las salidas, no existe ninguna salida para aquella "izquierda" que no ponga en discusión el principio mismo que rige el sistema escolar. Hasta aquí el movimiento obrero se ha basado en la hipótesis según la cual la educación sería un servicio social relativamente neutro, un "bien" que debe ser repartido a los estratos más excluidos, sin ver que así se terminaba por no pedir sino la igualdad de derechos a tener acceso a un mecanismo clásico de selección."*

*"El hecho es que toda extensión del derecho de estudio -sea por la ampliación del sistema de becas o por la generalización del salario estudiantil- hace explícita la naturaleza contradictoria de nuestra sociedad: no se puede proponer al obrero y al campesino mayor acceso a la educación sin convertirlo en algo diferente a sí mismo, a expensas y contra los intereses de su clase. La promoción no puede ser sino individual; ella lo separa de su clase, por lo tanto confirma su papel de estrato inferior y subalterno."*

*"En resumidas cuentas no hay "uso revolucionario" de un instrumento concebido para reproducir una sociedad de privilegios."*

Pierre Bourdieu<sup>136</sup>, desde la sociología de la educación ubica a esta última como el medio por el cual se legitima y se impone una cultura.

*"Cualquier ruptura con el atomismo substancialista, aunque no signifique ir tan lejos como algunos estructuralistas, y considerar a los agentes como los meros "soportes" de las estructuras investidas de cierto poder misterioso que determina a otras estructuras implica tomar como nuestro tema el proceso de la educación. Esto significa que nuestro objeto se convierte en la producción del habitus, aquel sistema de disposiciones que actúa como una mediación entre las estructuras y la práctica, más específicamente, se hace necesario estudiar las leyes que determinan la tendencia de las estructuras a reproducirse mediante la producción de agentes dotados de un sistema de predisposiciones capaz de engendrar prácticas adaptadas a las estructuras y contribuir de este modo a la reproducción de las mismas."*

*"Entre todas las soluciones presentadas a través de la historia con relación al problema de la transmisión del poder y de los privilegios, ciertamente no existe otra solución ocultada con tanto éxito, y por lo tanto mejor adaptada a aquellas sociedades que tienden a refutar las formas más patentes de la transmisión hereditaria del poder y de los privilegios, que la solución aportada por el sistema educacional al contribuir a la reproducción de la estructura de las relaciones de clase mediante el ocultamiento, por una actitud aparentemente neutral, del hecho de que cumple esta función."*

*"El papel del sistema educativo en la reproducción de la estructura de la distribución del capital cultural al definir al sistema educativo tradicionalmente como el grupo de mecanismos institucionales o de rutina mediante los cuales opera lo que Durkheim denomina "la conservación de una cultura heredada del pasado", es decir, la transmisión de generación en generación de la información acumulada, las teorías clásicas tienden a disociar la función de la reproducción cultural inherente a todos los sistemas educativos de su función de reproducción social."*

*"Estas teorías, al cambiar de lugar la representación de la cultura y de la transmisión cultural -aceptada comúnmente por los etnólogos- al caso de las sociedades divididas en clases, se basan en la suposición implícita que*

<sup>136</sup> Bourdieu, Pierre; La educación como violencia simbólica: el arbitrario cultural, la reproducción cultural y la reproducción social; Extractos del prólogo del libro de Bourdieu, P. y Passeron, J.C., La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza, Editorial Laia, Barcelona, 1977, pp. 37-38; En: Las Dimensiones Sociales de la Educación; de Ibarrola, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998; pp. 141-148.

*las diferentes acciones pedagógicas realizadas dentro del marco de la estructura social, es decir, aquellas efectuadas por las familias de las distintas clases sociales como también la practicada por la escuela, trabajan conjuntamente y en armonía para transmitir una herencia cultural que es considerada como la propiedad no dividida de toda la sociedad."*

*"Pero, de hecho, las estadísticas de asistencia al teatro, a los conciertos y sobretodo a los museos (puesto que, en este último caso el efecto de los obstáculos económicos es relativamente nulo) son un recordatorio suficiente que la herencia de la riqueza cultural que ha sido acumulada y legada por generaciones anteriores sólo le pertenece realmente (aunque en teoría es ofrecida a todos) a aquéllos que están dotados de los medios para apropiársela."*

*"En vista del hecho que la aprehensión y posesión de los bienes culturales y los bienes simbólicos (junto con las satisfacciones simbólicas que acompañan una apropiación de este tipo) son posibles tan sólo para aquellos que poseen el código que hace posible descifrarlas o, en otras palabras, que la apropiación de bienes simbólicos presupone la posesión de los instrumentos de apropiación, es suficiente darle libre curso a las leyes de la transmisión cultural para que se agregue más capital cultural al capital cultural y para que se reproduzca, en consecuencia, la estructura de la distribución del capital cultural entre las clases sociales."*

*"El sistema educacional reproduce tanto mejor la estructura de distribución de capital cultural entre las clases (y secciones de clase) en la medida en que la cultura que transmite sea más cercana a la cultura dominante y en la medida en que el modo de inculcación al que recurre sea menos alejado del modo de inculcación practicado por la familia. Puesto que opera en y a través de una relación de comunicación, la acción pedagógica dirigida a inculcar la cultura dominante puede, de hecho, escapar (aunque sólo a las leyes generales de transmisión de la cultura -de acuerdo a las cuales la apropiación de la cultura en cuestión (y consecuentemente el éxito del aprendizaje por los resultados académicos obtenidos) depende de la posesión previa de los instrumentos de apropiación-, sólo en la medida en que explícita y deliberadamente entrega, a través de la comunicación pedagógica misma, aquellos instrumentos que son indispensables para lograr la comunicación, y que se encuentran distribuidos de una manera muy desigual entre niños de clases sociales diferentes, por tratarse de una sociedad dividida en clases."*

Henry A. Giroux<sup>137</sup>, dice que:

*"Los teóricos de la resistencia han desarrollado un marco teórico y un método de investigación que restaura la noción crítica de la intervención. Apuntan no sólo al papel que juegan los estudiantes al cuestionar los aspectos más represivos de la escuela sino también a las formas en que los estudiantes participan activamente a través de su conducta opositora en una lógica que muy a menudo los consigna a posiciones de subordinación de clase y de derrota política."*

*"Uno de los más importantes supuestos de la teoría de la resistencia es que los estudiantes de las clases trabajadoras no son sólo un producto colateral del capital y que se someten obedientemente a los dictados de los maestros y escuelas autoritarias, quienes los preparan para una vida de trabajo agotador. Más bien, las escuelas representan espacios de contestación marcados por las contradicciones ideológicas y estructurales y por una resistencia estudiantil colectivamente informada."*

*"En otras palabras, las escuelas son espacios sociales caracterizados por currícula abierta y oculta, por grupos jerarquizados según habilidades o conocimientos, por culturas dominantes y subordinadas y por ideologías de clase en competencia. Por supuesto, los conflictos y la resistencia se desarrollan dentro de relaciones asimétricas de poder que siempre favorece a las clases dominantes pero el punto esencial es que hay campos complejos y creativos de resistencia en los cuales los mensajes principales de las escuelas a menudo se rehusan, rechazan y descartan a través de prácticas mediadas por la clase social, la raza o el sexo."*

*"En estos enfoques, las escuelas son vistas como instituciones relativamente autónomas que proporcionan espacios para un comportamiento y una enseñanza contestataria y representan una fuente de contradicciones por lo que, en ocasiones, serán disfuncionales a los intereses materiales e ideológicos de la sociedad dominante. Las escuelas no sólo están determinadas por la lógica de la fábrica o de la sociedad dominante, no son meramente instituciones económicas, son también espacios políticos, culturales e ideológicos que existen de alguna manera en forma independiente de la economía capitalista de mercado."*

*"Por supuesto que operan dentro de los límites establecidos por la sociedad pero funcionan en parte para influir y conformar estos límites sean éstos económicos, ideológicos o políticos. Más aún, en vez de ser instituciones homogéneas que operan bajo el control directo de los grupos*

<sup>137</sup> Giroux, A. Henry; Teoría y resistencia en educación; México; Siglo XXI; 1ª. Edic. en español; 1991; pp. 143-155; y Educación, reproducción y resistencia; Extractos de "Teorías de reproducción y resistencia en la nueva sociología de la educación. Un análisis crítico", publicado originalmente en Harvard Educational Review, vol. 53, núm. 3, agosto de 1983, pp. 257-294. Traducción de María de Ibarrola; En: Las Dimensiones Sociales de la Educación; de Ibarrola, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998; pp. 151-159.

*empresariales, se caracterizan por diversas formas de conocimiento escolar, ideología, estilos de organización y relaciones sociales en el salón de clases."*

*"Así, las escuelas a menudo existen en relación contradictoria con la sociedad dominante, apoyando y cuestionando alternativamente sus supuestos básicos; por ejemplo, a veces apoyan la educación liberal, que está en aguda contradicción con las demandas de la sociedad dominante por formas de educación especializada, instrumental y vinculada a la lógica del mercado."*

*"Además, las escuelas todavía definen su papel como agencias de movilidad social aunque regularmente producen egresados a una tasa mucho más rápida que la capacidad de la economía para emplearlos."*

*"Mientras que los teóricos de la reproducción enfocan sus estudios exclusivamente sobre el poder y sobre la forma en que la cultura dominante asegura el consenso y la derrota de las clases y grupos subordinados, las teorías de la resistencia restauran un grado de innovación y de acción a las culturas de esos grupos. En estos casos, la cultura está constituida tanto por el grupo mismo como por la sociedad dominante."*

c).- Teoría del capital humano.

Theodore Schultz<sup>138</sup> parte en su estudio del supuesto de que la educación es una inversión.

*"Propongo que consideremos la educación como una inversión en el ser humano y a sus consecuencias como una forma de capital. Puesto que la educación pasa a formar parte de la persona que la recibe, me referiré, a ella como humano. Puesto que se convierte en parte integral de una persona, conforme a nuestras instituciones no puede ser comprada, vendida o considerada como una propiedad. Sin embargo, constituye una forma de capital si se presta un servicio productivo el cual tiene un valor para la economía."*

*"La hipótesis en que se funda este modo de tratar la educación es que algunos incrementos importantes en el ingreso nacional son consecuencia de adiciones a la provisión de esta forma de capital."*

<sup>138</sup>Schultz, Theodore; Valor Económico de la Educación. Formación del capital Humano, Inversión y Desarrollo; Extractos del capítulo V de Valor económico de la educación, UTEHA, México, 1968 pp. 57-106; En: Las Dimensiones Sociales de la Educación; de Ibarrola, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998. Pp. 69-76.

*"La educación puede ser consumo puro o inversión pura, o bien puede servir para ambos fines. Pero, sea lo que fuere a este respecto, en Estados Unidos la educación requiere una enorme corriente de recursos."..." Estos recursos constan principalmente de dos componentes: los ingresos que dejan de percibir los estudiantes mientras asisten a la escuela y los recursos para sufragar los gastos de las escuelas."*

*"Se dedica una sección importante a los ingresos no percibidos por los estudiantes mientras asisten a la escuela, tanto a causa de su importancia como porque, hasta ahora, los ingresos no percibidos han sido pasados por alto. Más de la mitad de los recursos totales que entran en la educación secundaria, en la del colegio superior y en la universitaria se componen del tiempo y el esfuerzo de los estudiantes."*

*"Muchas personas sostienen que es degradante para el hombre y moralmente incorrecto considerar su educación como un medio de producir capital. Para quienes sostienen este punto de vista, la idea misma del capital humano resulta repugnante, ya que para ellos la educación tiene una finalidad básicamente cultural y no económica, porque la educación sirve para ayudar a los individuos a convertirse en ciudadanos competentes y responsables, proporcionando a hombres y mujeres una oportunidad de adquirir una comprensión absoluta de los valores que mantienen y una apreciación de lo que significan para la vida. Mi respuesta a los que creen en esto es la siguiente: que un análisis que considera a la educación como una de las actividades que pueden aumentar el acopio de capital humano no desconoce de ninguna manera la validez de su posición; mi criterio no se propone demostrar que la educación no debe servir, o no lo está haciendo, estos propósitos culturales; lo que trato de decir es que, además de alcanzar estas metas culturales, algunos tipos de educación pueden mejorar las capacidades de un pueblo mientras trabaja y dirige sus asuntos, y que estas mejoras pueden incrementar el ingreso nacional."*

*"El informe de una comisión sobre Nigeria, Investment in Education, adopta la posición de que forma parte de la obligación de un sistema educativo de un país hacer frente a las necesidades venideras de gente que posea destrezas y conocimientos especiales."*

Para Peter F. Drucker<sup>139</sup>:

*"Una oferta abundante y cada vez mayor de personas de alta educación es el requisito previo absoluto del desarrollo social y económico en nuestro mundo, y se va convirtiendo rápidamente en una condición para la*

<sup>139</sup> La Revolución Educativa; De Landmarks of Tomorrow, por Peter F. Drucker (Nueva York, Harper and Row, 1959). Derechos de propiedad literaria, 1959, de Peter F. Drucker, y reproducido con autorización de Harper and Row, Editores, Inc., en Etzioni, Amitai y Eva. Los Cambios Sociales. México. FCE. 1995. 5a. reimpresión. 453 p.

*supervivencia nacional. Lo que importa no es que haya muchos individuos más que hayan estado sometidos a largos años de escolaridad, aunque esto es bastante reciente. El nuevo hecho esencial es que una sociedad y una economía desarrolladas no son del todo eficaces si todo el mundo está educado por debajo del límite de su capacidad. El ineducado no tarda en convertirse en una obligación económica y en ser improductivo. La sociedad tiene que ser hoy una "sociedad educada" para progresar y crecer, y aun para sobrevivir."*

*"Ha sobrevenido un cambio súbito y radical en el significado y los efectos del saber para la sociedad. Porque ahora podemos organizar a individuos de alta pericia y sabiduría para el trabajo colectivo mediante el ejercicio del juicio responsable, el individuo altamente educado se ha convertido en el recurso central de la sociedad de hoy, y la oferta de individuos así en la verdadera medida de su potencial económico, militar y aun político."*

*"Esto es la inversión completa de la historia del hombre en los cincuenta últimos años aproximadamente. Hasta el siglo XX ninguna sociedad pudo permitirse tener más que un puñado de individuos educados; porque, a lo largo de los tiempos, ser educado significó ser improductivo."*

*"Siempre ha sido axiomático que aun el individuo de muy poca instrucción abandonaría la azada o el torno de alfarero y dejaría de trabajar manualmente. Después de todo, nuestra palabra "escuela" -y sus equivalentes en todos los idiomas europeos- procede de una palabra griega que significa "ocio".*

*"Sostener a un grupo de individuos instruidos superior al puro mínimo requería la total explotación de los "productores", si no reglas estrictas para tenerlos trabajando y alejados de la educación. El breve florecimiento de la educación en la Atenas de Pericles descansaba sobre un gran aumento de la esclavitud, el esplendor intelectual y artístico del Renacimiento italiano sobre una fuerte degradación de la posición económica y social del campesino y el artesano."*

*"Los idealistas trataron de romper esta "ley de hierro" combinando el trabajo manual y la instrucción; la tradición se remonta a la regla de San Benito con su mezcla de trabajo agrícola y estudio. Encontró su mejor expresión a mediados del siglo XIX, en el agricultor de la Nueva Inglaterra de Emerson, de quien se suponía que leía a Homero en el original griego mientras guiaba un arado. Pero esto, desde luego, no funcionó nunca. Los benedictinos -poniendo en peligro su salvación, para beneficio duradero de la humanidad- no tardaron en dejar la labranza a los villanos y los siervos y se dedicaron al estudio. Mucho antes de morir Emerson, los agricultores de Nueva Inglaterra que se dedican al arado habían dejado a Homero y la Nueva Inglaterra por los ricos suelos del Medio Oeste, mientras que los*



*pocos que se preocupaban por Homero dejaron por completo la labranza para hacerse abogados, predicadores, maestros o políticos. La "ley de hierro" fue realmente inevitable mientras el trabajo manual fue el trabajo verdaderamente productivo."*

*"Tomás Jefferson creía en la educación superior y en la igualdad tanto como cualquier norteamericano. Consideraba como sus mayores realizaciones la fundación de la Universidad de Virginia y la paternidad de la Declaración de Independencia, y no la presidencia. Pero en su gran plan educativo se proponía limitar el acceso a la alta educación aun puñado de genios. Era manifiesto que sólo unos pocos podrían escapar del trabajo manual."*

*"Actualmente, la escasez de individuos educados en las regiones antes coloniales parece obstáculo bastante para ser suficiente condenación por sí sola del colonialismo y prueba de la "iniquidad" de los imperialistas. Pero la educación no entró por primera vez en la escala de las necesidades ni hace siquiera cincuenta años; el control de las inundaciones y las fronteras de la tierra, un sistema tributario equitativo y el mejoramiento de la agricultura, los ferrocarriles y magistrados incorruptibles, todas ellas eran cosas de importancia mucho mayor. Si a las potencias coloniales se las criticaba en el terreno de la educación, era por imponerla a demasiada gente, por destruir con ello las culturas nativas y por crear un proletariado inempleable, supereducado. El individuo educado todavía era entonces un lujo y no una necesidad, y la educación una preparación para el ocio dignificado y no para el trabajo productivo."*

*"En mi propia infancia, hace cuarenta años, las escuelas aún suponían que la educación era para "no hacer nada". Predicaban que el hombre instruido no debía despreciar al trabajador honrado, como lo habían predicado las escuelas desde los días de Séneca en el siglo I."*

*"Hace treinta años sólo uno de cada ocho norteamericanos que trabajaban había asistido a la escuela primaria superior. Hoy cuatro de cada cinco jóvenes en edad de asistir a la escuela superior asisten realmente. Dentro de veinte años, cuando los individuos que hoy son de mediana edad se hayan retirado, prácticamente todos los norteamericanos que trabajan serán graduados de la escuela primaria superior. Ya hemos andado más de medio camino."*

*"Aun fue mayor el salto en la asistencia a colegios universitarios y universidades. Hace treinta años, era todavía de un casi desdeñable 4 por ciento, o menos, del grupo de edad adecuado. Hoy la cifra es aproximadamente el 35 por ciento para la nación; y comprende grupos, como los negros del Sur, o los "blancos pobres" del Sur, para quienes la asistencia al colegio universitario es aún cosa desconocida. En las zonas*

metropolitanas del país -hasta en ciudades tan predominantemente obreras como Detroit- la cifra es casi el 50 por ciento. Salvo que haya una catástrofe, esa será la cifra para la nación en general dentro de otros quince años. Entonces dos de cada tres jóvenes norteamericanos recibirán educación superior casi independientemente del ingreso, la raza o el sexo."

"En la fuerza de trabajo norteamericana de hace treinta años había cuando más tres graduados de colegio por cada cien hombres y mujeres que trabajaban. Hoy son dieciocho; la cifra será de treinta y cinco de aquí a veinte años, aun cuando, contrariamente a lo que se espera, la asistencia al colegio no sea más general de lo que ya lo es entre las dos terceras partes de nuestro pueblo que vive en zonas metropolitanas."

"En la cima de todo esto florece la educación de adultos. Hace cincuenta años, sólo iban a la escuela los adultos que no habían podido recibir una educación formal siendo niños. La educación de adultos era para los educativamente subprivilegiados: el inmigrante del sur de Europa que quería aprender inglés, o el individuo que había empezado a trabajar a los catorce años y quería perfeccionarse. En Inglaterra la educación de adultos era la Workers Educational Alliance o la Home University Library, que ofrecían materias escolares típicas a trabajadores y empleados de oficina. La Volkshochschule alemana servía al mismo propósito."

"La educación de adultos en los últimos quince años creció en este país más rápidamente que la matrícula en los colegios. Y ahora significa, cada vez más, educación avanzada para los que ya recibieron alta educación. Para el médico experimentado y próspero es casi una rutina volver a la escuela en busca de preparación avanzada cada dos o tres años. Cada vez se piden a nuestros maestros más cursos de repaso. Unas cincuenta universidades -además de una docena de grandes compañías y de asociaciones profesionales de directivos- ofrecen cursos de los negocios, quienes ya suelen tener grados de colegio, sino grados avanzados. Pero antes de la segunda Guerra Mundial sólo existían dos programas de éstos, los dos nuevos y luchando por conseguir estudiantes."

"La revolución educativa fue aun más explosiva en la Rusia Soviética. Hace treinta años, la cultura básica se limitaba a una pequeña minoría y probablemente había descendido por debajo del nivel de la Rusia zarista, ya de por sí bajo. El impulso educativo no empezó hasta mediados del decenio de los 1930. Hoy, por ser más grande la población de Rusia, la proporción de jóvenes en la educación secundaria o superior es todavía un poco más baja que en este país. Pero los números absolutos se acercan rápidamente a los nuestros."

*"En la población total de la Unión Soviética la gente culta debe constituir aún un pequeño grupo. Muy pocos, si es que alguno, de los individuos culminantes recibieron más que una enseñanza escolar formal elemental. Evidentemente, de primaria superior son todavía sólo una diminuta minoría. Pero también en Rusia se hizo evidente que la educación es el recurso capital de una sociedad industrial moderna. Sabemos ahora que el éxito soviético no descansa en las consignas comunistas de "la propiedad socialista de los recursos productivos", "la dictadura del proletariado", "la colectivización de la agricultura" o "la planificación nacional". Cada una de ellas fue tanto un obstáculo como una ayuda, una fuente de debilidad tanto como una fuente de fuerza. El éxito descansa, manifiestamente, sobre la enorme concentración de recursos, tiempo y esfuerzo para crear una sociedad culta." ‡.*

*"Los dos casos notables de éxito entre naciones pequeñas, Suiza y Costa Rica, no tienen nada en común salvo el extraordinario desarrollo educativo. Suiza es el único país europeo en que la educación secundaria, en los últimos treinta años, se ha hecho casi universal. Costa Rica es el único país del mundo que, desde mediados de los 1930, no gasta dinero en la defensa y, por el contrario, hizo de la educación la primera carga sobre el ingreso nacional. ¿Y es pura coincidencia que los grandes países del mundo libre que han recorrido el camino más áspero desde la segunda Guerra Mundial, la Gran Bretaña y Francia, sean también los países en que la revolución educativa ha avanzado menos, en que la oferta de gente instruida, aunque de alta calidad, es hoy todavía no mucho mayor proporcionalmente que en 1930 o aun en 1913 En Inglaterra dicha oferta bien puede ser menor, teniendo en cuenta la emigración de tantos jóvenes altamente educados."*

*"Estamos pasando por la revolución educativa a causa de que el trabajo del saber ya no es improductivo en cuanto a bienes y servicios. En la organización nueva, se convierte en el trabajo específicamente productivo. El individuo que trabaja exclusiva o primordialmente con las manos es el que cada vez es más improductivo. El trabajo productivo en la sociedad y la economía actuales aplica visión, saber y conceptos, es trabajo que se basa en la mente y no en la mano."*

*"Por lo tanto, no habrá superoferta permanente de gente instruida. Por el contrario, cuanta más haya, mayor será la demanda de ella. La gente instruida es el "capital" de una sociedad desarrollada. El efecto inmediato de, pongamos por caso, emplear médicos en vez de barberos, es poner al descubierto necesidades, oportunidades y zonas de ignorancia, lo que lleva a sentir la necesidad de más médicos y de mayor investigación médica y biológica. Puede verse el mismo proceso en todos los demás campos, y con fuerza particular en el campo económico de la producción y la distribución. Cada ingeniero, cada químico, cada contador, cada analista*

*del mercado, crea inmediatamente la oportunidad y la necesidad de más individuos que puedan aplicar saber y conceptos, en su propio campo y en torno de él."*

*"Esto puede parecer obvio. Pero es tan nuevo, que aún no se admite. Nuestros contadores, por ejemplo, todavía basan su vocabulario y sus medidas en el lema del siglo XVIII de que el trabajo manual crea todo el valor. Todavía lo llaman "trabajo productivo"; el trabajo de individuos sabios es "no productivo" o "general" (overhead), palabra que huele a desaprobación moral. Cuando los economistas hablan de "capital" rara vez incluyen el "saber". Sin embargo, éste es el único capital verdadero en la actualidad. La formación de gente instruida es la formación más importante de capital, y su número, calidad y utilización el índice más significativo de la capacidad de un país para producir riqueza."*

*"Lo que hoy se llama "automación", es decir, la sustitución rápida del trabajo de las manos del hombre con trabajo de saber y conceptos, es el primer efecto de la sociedad instruida. Es materia discutible si la esencia de la automación está en la maquinaria específica y en las ideas técnicas, o si está más bien en los conceptos fundamentales sobre la naturaleza del trabajo."*

*"Pero es indudable que la fuerza impulsora en la automación es el hecho de que la gente que recibió una escolaridad normal durante doce o dieciséis años tiene sus esperanzas en el trabajo y las tareas que no puede satisfacer el trabajo manual, por bien pagado que esté. Dicha gente exige cada vez más tareas en que pueda aplicar sabiduría, conceptos y sistema. Se niega cada vez más a aceptar tareas en las que no puede aplicar lo que aprendió, a saber, a trabajar con la mente. Puede contentarse con un trabajo que exija poca pericia -y hay muchas tareas de saber semicalificado-, pero aguarda trabajo que ejercite las facultades mentales y no las manuales."*

*"En los Estados Unidos, donde la mayor parte de los jóvenes de las zonas metropolitanas asisten por lo menos a la escuela primaria superior, la línea de ensamble ya está anticuada. El trabajo necesario para servirla se va haciendo escaso. La gente joven con educación de escuela superior no quiere trabajar como instrumentos mecánicos humanos. Además, emplear gente con ese grado de educación para las tareas manuales semicalificadas y no calificadas de la línea de ensamble sería un grosero desperdicio de recursos valiosos, caros y escasos."*

*"Mañana todo el mundo -o prácticamente todo el mundo- tendrá la educación y la pequeña minoría prosperará, cualquiera que sea el trabajo que elija. Por esto nos enfrentamos con el problema de dar sentido a toda clase de trabajo y hacerlo capaz de satisfacer a un individuo instruido. Por*

*eso la organización nueva tiene que crear una relación efectiva de función, categoría, remuneraciones y responsabilidad, no sólo para sus profesionales, sino para todos los empleados en tareas de saber."*

*"La revolución educativa tuvo efectos iguales sobre la economía mundial. La capacidad educativa, no menos que los recursos naturales o los establecimientos industriales, se está convirtiendo en un factor decisivo en el comercio, el desarrollo económico y la competencia económica internacionales. El desarrollo educativo, sobre todo, se convirtió en un problema central de los países pobres."*

*"Muchos países subdesarrollados gastan hoy en educación una proporción de su ingreso nacional mayor que los Estados Unidos. Pero mientras nosotros nos quejamos de que la quinta parte de nuestra gente joven todavía no asiste a la escuela primaria superior, muchos de esos países apenas si pueden hacer que la quinta parte de su gente joven asista a la escuela elemental. No pueden sufragar los costos de una sociedad alfabetista, y no digamos nada de una sociedad instruida."*

*"Esa desigualdad educativa es un grave problema internacional. Su resultado inevitable es hacer aun mayor la desigualdad, hacer al rico más rico y al pobre más pobre. Aun es mayor el peligro de que lleve a los países pobres subdesarrollados al campo totalitario; pues una tiranía totalitaria -tal les parece- puede reunir dinero suficiente para el rápido desarrollo de la educación aun en los más pobres. (Esto es un engaño. Prácticamente todos los países pobres subdesarrollados son mucho más pobres de lo que era Rusia en 1917 y están mucho más atrasados en instrucción. No es probable, por lo tanto, que repitan su actuación en el terreno educativo aun copiando fielmente todas las consignas y todas las acciones rusas. Pero esto sólo puede saberse cuando ya es demasiado tarde)."*

*"Parece que hay ahí una zona altamente prometedora para la ayuda y la cooperación internacionales. Hay la necesidad y la oportunidad de ayuda financiera para asistir a los países subdesarrollados a costear la rápida ampliación de la educación. Hay la necesidad de un esfuerzo cooperativo sistemático para preparar y cultivar a la gente, en especial los futuros maestros. Hay la necesidad y la oportunidad de ayudar a pensar mediante los objetivos, la estructura y los métodos de enseñanza que se necesitan en esos países. Sobre todo, existe la necesidad para los países desarrollados, y en especial para los Estados Unidos, de aceptar una política nacional de ayudar a los países subdesarrollados para organizar la educación."*

*"Se dice que "la batalla de Waterloo fue ganada en los campos de juego de Eton". Quizás, pero nadie dice que fue ganada en las aulas de Eton."*

*Según otro dicho, "el maestro de escuela prusiano derrotó a Francia en la guerra de 1870, que creó la Alemania imperial". Pero hace mucho tiempo que se sabe que ésas son vanaglorias vacías; el mérito pertenece a los ferrocarriles alemanes y a los inventores alemanes de armas."*

La educación en nuestros textos jurídicos seculares:

La Ley Orgánica de Educación<sup>140</sup> de 1939, la define como: "La función social de educación cuyas finalidades se especifican en la presente Ley, serán realizadas por el Estado, como servicio público, o podrán serlo por la actividad privada"<sup>141</sup>.

¶

Distingúa entre los siguientes "aspectos"<sup>142</sup> de educación:

- I.- Educación preescolar;<sup>143</sup>
- II.- Educación primaria;<sup>144</sup>
- III.- Educación secundaria;<sup>145</sup>
- IV.- Educación vocacional o de bachilleres;<sup>146</sup>
- V.- Educación normal;<sup>147</sup>

<sup>140</sup> Reglamentaria de los Artículos 3º; 27, fracción III; 31, Fracción I; 73, Fracciones X y XXV, y 123, Fracción XII Constitucionales; y Publicada en el Diario Oficial el 02-03-40

<sup>141</sup> Artículo 1º.-

<sup>142</sup> Artículo 35.

<sup>143</sup> Artículo 49.- La educación preescolar es la que se imparte a niños menores de seis años en Casas de Cuna, Guarderías infantiles, Jardines de niños e Instituciones análogas, cualquiera que sea su denominación"... Artículo 50.- Tendrá por objeto atender el desarrollo físico de los párvulos, así como su desenvolvimiento mental, organizando y aprovechando sus actividades y tendencias para que adquieran, convenientemente, las primeras experiencias acerca de la naturaleza y se inicien correctamente en la vida social."

<sup>144</sup> Artículo 53.- Se entiende por educación primaria el conjunto de conocimientos, habilidades, aptitudes y formas de conducta que deben poseer todos los habitantes del país para: a).- Estar en condiciones de satisfacer sus propias necesidades. b).- Incorporarse a la sociedad con la capacidad indispensable en el manejo de los instrumentos y de las formas elementales del trabajo y de la cultura. c).- Hacer estudio de segunda enseñanza."

<sup>145</sup> Artículo 60.- La educación secundaria es una continuación de la primaria, por lo que debe entenderse como la suma de conocimientos, habilidades, aptitudes y formas de conducta que deben poseer todos los habitantes del país para: a).- Estar en condiciones de satisfacer sus propias necesidades; b).- Incorporarse a la sociedad con la capacitación indispensable en el manejo de los instrumentos y de las formas elementales del trabajo y la cultura, y c).- Hacer estudios superiores."

<sup>146</sup> Artículo 66.- La educación vocacional o de bachilleres, es la preparación de una enseñanza profesional estructurada de acuerdo con la vocación del sujeto y en condiciones de capacitario de inmediato, para desarrollar actividades útiles como trabajador calificado o como técnico."

<sup>147</sup> Artículo 70. - La educación normal tienen como fin la preparación del magisterio, ...y distingúa además en ella cuatro tipos: Artículo 71, " a). - Educación Normal Rural, que es la que se imparte a los alumnos que comprueben haber cursado la educación primaria completa con el propósito de preparar maestros para el campo, que adquieran un mínimo de conocimientos técnicos necesarios para atender las escuelas primarias rurales, en su actual etapa evolutiva; y en la que el desarrollo del plan de estudios y programa correspondientes, no podrá ser menor de tres años"; ..." b). - Educación Normal Urbana, que es la que se imparte a los alumnos que, habiendo terminado la educación secundaria, demuestran inclinación hacia el ejercicio del magisterio, de acuerdo con las normas que al efecto establece el Reglamento de admisión que para las escuelas de este tipo formulen las autoridades competentes, tanto en Distrito y Territorios Federales como en los Estados de la República"; ..." c). - Educación Normal para Educadores de Jardines de Niños, que es la que se imparte a mujeres procedentes de la escuela secundaria en la que hayan cursado el grado completo", y "d). - Enseñanza Normal Superior. Se impartirá a los profesores normalistas graduados en las escuelas normales urbanas y a los de las rurales cuando estas instituciones equiparen sus estudios con aquéllas, y a los bachilleres o profesionistas. Tanto a unos como a otros los capacitará para ejercer la docencia como profesores de Educación Normal, Secundaria, Técnica o de cualquier grado de la Educación Superior, de acuerdo con un plan específico para cada rama. De conformidad con el plan de estudios respectivos, graduará doctores en Ciencias de la Educación."

- VI.- Educación técnica y profesional;<sup>148</sup>
- VII.- Enseñanza para post - graduados;<sup>149</sup>
- VIII.- Institutos de investigación científica;<sup>150</sup>
- IX.- Escuelas de preparación especial;<sup>151</sup>
- X. Educación extraescolar<sup>152</sup>

La Ley Orgánica de la Educación Pública<sup>153</sup> decía: "Es un servicio público la educación que en cualquiera de los tipos establecidos por esta Ley, impartan; el Estado (Federación, Estados, Municipios, Distrito y Territorios Federales) y las instituciones en las que el Estado descentralice públicamente funciones educativas"<sup>154</sup>.

Reconoció los siguientes "tipos":<sup>155</sup>

- I.- La educación para niños menores de seis años o educación preescolar;<sup>156</sup>
- II.- La educación primaria;<sup>157</sup>
- III.- La educación secundaria;<sup>158</sup>

<sup>148</sup> Artículo 72. - La Educación Técnica y Profesional tendrá las siguientes características: I.- Es continuación pedagógica y cultural de la educación vocacional, con la que conectará sus estudios; II.- Constituye una unidad educativa, psicológicamente eslabonada con el ciclo anterior, y III.- Es de preparación científica."

<sup>149</sup> Artículo 76.- Se impartirá enseñanza para postgraduados que tendrá por objeto renovar y ampliar la preparación general y especial de los técnicos y profesionistas, con las más recientes aportaciones de la ciencia."

<sup>150</sup> Artículo 81.- El trabajo de investigación científica que desarrollen las instituciones oficiales, o el que realicen las instituciones privadas con la ayuda del Estado, deberá orientarse de acuerdo con las normas siguientes: a). - Estudiará los problemas universales de la ciencia con el fin de acrecentar el acervo científico de la humanidad, y b).- Tendrá como objeto preferente investigar los recursos naturales del país, las posibilidades de su aprovechamiento y las formas más racionales de su explotación en beneficio de la colectividad."

<sup>151</sup> Artículo 83. - Las escuelas de preparación especial son aquellas que proporcionan, en ciclos de estudios cortos, los conocimientos generales y la capacitación técnica necesaria para el ejercicio de determinadas actividades que no requieren una dilatada preparación, y las que, por su organización especial, no están comprendidas en las de tipo especificado en los capítulos anteriores. ARTICULO 84. - Quedan comprendidas en la denominación de escuelas de preparación especial, las escuelas de experimentación y demostración pedagógica, las escuelas de anormales físicos o mentales, las regionales campesinas, las escuelas de nueve años para trabajadores, las escuelas de orientación social para trabajadores, las escuelas de arte para trabajadores, las escuelas de artes industriales, las de enseñanza doméstica, las de cultura de belleza, taquigrafía, mecanografía, corte y confección, teatro, danza y otras similares."

<sup>152</sup> Artículo 77. - Se impartirá educación extraescolar a las masas populares con el objeto: a). - De alfabetizar a la población iletrada e impartirle cultura elemental; b). - De completar y renovar la educación escolar, y c). - De organizar y encauzar las actividades sociales de la niñez, de la juventud y de la mujer; y cooperar con las agrupaciones de trabajadores ya existentes."

<sup>153</sup> Reglamentaria de los artículos 3º, 31, fracción I: 73 fracciones X y XXV: y 123, fracción XII. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Publicada en el Diario Oficial el 01-23-42.

<sup>154</sup> Artículo 3º.

<sup>155</sup> Artículo 9º.

<sup>156</sup> Artículo 48.- La educación preescolar se impartirá a párvulos menores de seis años, en casa de cuna, guarderías infantiles, casas hogares, jardines de niños o instituciones análogas, cualquiera que sea su denominación. Artículo 49.- La educación preescolar, de acuerdo con las limitaciones impuestas por la edad de los párvulos, atenderá preferentemente a su desarrollo físico, mental, moral y estético, fomentándoles costumbres de sociabilidad. Artículo 50.- La atención preescolar que se imparta a niños menores de tres años se dedicará preferentemente a la crianza, salud, desarrollo físico y desenvolvimiento emocional y mental del párvulo, exclusivamente por medios recreativos y prácticas higiénicas adecuadas."

<sup>157</sup> "Artículo 57.- La educación primaria tiene por objeto, dentro de las limitaciones impuestas por la edad, el desarrollo integral de los educandos, principalmente en sus aspectos físico, intelectual, ético, estético, cívico, social y de preparación para el trabajo benéfico a la colectividad, en la medida que se considere deben poseer como mínimo cultural obligatorio todos los habitantes del país. Artículo 58.- La educación primaria tiende a capacitar a los educandos para: I.- Satisfacer sus propias necesidades; II.- Manejar los instrumentos sencillos de trabajo y emplearlos... y características del medio físico, económico y social en que actúe."

- IV.- La educación normal;<sup>159</sup>
- V.- La educación vocacional y preparatoria;<sup>160</sup>
- VI.- La educación superior técnica y profesional, inclusive la universitaria;<sup>161</sup>
- VII.- La educación que se imparte en laboratorios o institutos de investigación científica, inclusive los universitarios;<sup>162</sup>
- VIII.- La educación de extensión educativa o extraescolar<sup>163</sup>, inclusive la universitaria, y
- IX.- La que se imparta en escuelas de educación especial no comprendidas en las fracciones anteriores.

La Ley Federal de Educación<sup>164</sup>, estableció que: "La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social"<sup>165</sup>; y además que "La educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios es un servicio público"<sup>166</sup>.

<sup>158</sup> Artículo 72.- La educación secundaria es continuación y ampliación de la primaria, respecto de la que tiene como características diferenciales. a) Cuantitativamente, la ampliación e intensificación de las actividades y del estudio de las materias que integran el plan de la primaria; b) Cualitativamente, la de ser un tipo educacional preferentemente para adolescentes, y c) La de afirmar la personalidad de los educandos y descubrir sus inclinaciones y aptitudes, guiándolos adecuadamente para decidir la profesión u ocupación a que habrán de dedicarse. Artículo 73.- La educación secundaria se desarrollará en tres años, cuando menos, y en su contenido programático mínimo será igual para toda la República..."

<sup>159</sup> Artículo 78.- La educación normal, cualquiera que sea su clase o tipo, tiene por objeto la formación de maestros para satisfacer las necesidades educativas del país. Artículo 79.- La educación que se imparta en las escuelas normales, cualquiera que sea su tipo o clase, tendrá las siguientes características generales: I.- Desarrollará y fortalecerá en los educandos en quienes exista la vocación magisterial: II.- De acuerdo con la parte final del artículo 16 de esta ley, dedicará especial atención y desarrollo a las bases generales que para la educación que imparta el Estado señala dicho precepto; III.- Dotará a los normalistas de los conocimientos teóricos y prácticos, de cultura integral y de pedagogía que los capaciten para realizar eficazmente la obra educativa, y IV.- Infundirá en los educandos un elevado ideal profesional y un concepto claro de la responsabilidad social que contraerán en el ejercicio de la enseñanza."

<sup>160</sup> Artículo 84.- La educación vocacional de acuerdo con las específicas inclinaciones y aptitudes de los educandos, tiene por objeto la elevación de su cultura integral y su preparación especializada para estudios técnicos o profesionales. Tiende también a capacitar de inmediato a los educandos para desarrollar actividades útiles como trabajadores calificados o técnicos. Artículo 85.- La educación vocacional, en los distintos planteles, se orientará preferentemente hacia el estudio y aprovechamiento agrícola, industrial o comercial de los recursos del país."

<sup>161</sup> Artículo 89.- La educación superior, salvo la que se imparta en instituciones dedicadas exclusivamente a la investigación científica, tiene por objeto la formación de técnicos y profesionistas, mediante el estudio intensivo de las ciencias y de su aplicación con fines de utilización práctica. Artículo 91.- La educación superior profesional tiene por objeto específico impartir elevados conocimientos científicos, teóricos y prácticos, para que los alumnos queden en aptitud de desarrollar actividades para cuyo ejercicio se requiera título, en los términos del artículo 4° de la Constitución y de sus leyes reglamentarias o, en general, para las actividades científicas profesionales."

<sup>162</sup> Artículo 99.- La investigación científica tiene por objeto aumentar los conocimientos humanos, así como determinar, estudiar y procurar resolver los principales problemas nacionales con el auxilio de la ciencia. Artículo 100.- Las finalidades procedimientos y métodos para la investigación científica son libres, procurándose siempre un contacto íntimo con los centros docentes y con las fuentes de actividad económica, para utilizar sus resultados en beneficio de la colectividad. Artículo 101.- El Estado establecerá y sostendrá escuelas, laboratorios e institutos especialmente destinados a la investigación científica y podrá subvencionar a las personas, institutos particulares o universidades que se dediquen a estas actividades.

<sup>163</sup> Artículo 102.- La educación extraescolar es la que se imparte fuera de los sistemas escolares educativos y tiene por objeto..."

<sup>164</sup> Publicada en el Diario Oficial el 11-29-73.

<sup>165</sup> Artículo 2°.

<sup>166</sup> Artículo 3.



Regulaba los siguientes tipos en sus modalidades escolar y extraescolar<sup>167</sup>:

- I.- Elemental<sup>168</sup>,
- II.- Medio<sup>169</sup> y
- III.- Superior<sup>170</sup>

La Ley General de Educación vigente expresa que "La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo de individuos y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social"<sup>171</sup>... La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con conocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público<sup>172</sup>.

Distingue entre los "tipos", "niveles" y "modalidades"<sup>173</sup> siguientes:

- Tipo básico<sup>174</sup>: preescolar, primaria, secundaria,
- Tipo media superior<sup>175</sup>,
- Tipo superior<sup>176</sup>,
- Inicial<sup>177</sup>
- especial<sup>178</sup>,
- para adultos<sup>179</sup>

<sup>167</sup> Artículo 15.- El sistema educativo Nacional comprende los tipos elemental, medio y superior, en sus modalidades escolar y extraescolar. En estos tipos y modalidades podrán impartirse cursos de actualización y especialización. El sistema educativo Nacional comprende, además, la educación especial o la de cualquier otro tipo y modalidad que se imparta de acuerdo con las necesidades educativas de la población y las características particulares de los grupos que la integran.

<sup>168</sup> Artículo 16.- El tipo elemental está compuesto por la educación preescolar y la primaria. La educación preescolar no constituye antecedente obligatorio de la primaria. La educación primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República.

<sup>169</sup> Artículo 17.- El tipo medio tiene carácter formativo y terminal, y comprende la educación secundaria y el bachillerato.

<sup>170</sup> Artículo 18.- El tipo superior esta compuesto por la licenciatura y los grados académicos de maestría y doctorado. En este tipo podrán introducirse opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. En el tipo superior queda comprendida la educación normal en todos sus grados y especialidades.

<sup>171</sup> Ley General de Educación; Art. 2º.; segundo párrafo.

<sup>172</sup> Artículo 10.

<sup>173</sup> Refiriéndose a la Sección I.- De los tipos y modalidades de educación, capítulo IV; Del proceso educativo, la ley dice:

Artículo 46.- La educación a que se refiere la presente sección tendrá las modalidades de escolar, no escolarizada y mixta."

<sup>174</sup> Artículo 37.- La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. La educación preescolar no constituye requisito previo a la primaria.

<sup>175</sup> Ídem, Segundo párrafo. "El tipo medio - superior comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes."

<sup>176</sup> Ídem; tercer párrafo: " El tipo superior es el que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes. Está compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades."

<sup>177</sup> Artículo 40.- La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos."

<sup>178</sup> Artículo 41.- La educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquéllos con aptitudes sobresalientes. Procurará atender a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social. Tratándose de menores de edad con discapacidades, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva. Esta educación incluye orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica regular que integren a alumnos con necesidades especiales de educación."

<sup>179</sup> \*ARTÍCULO 43.- La educación para adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación básica y comprende, entre otras, la alfabetización, la educación primaria y la secundaria, así como la

Dentro del contexto interno podemos identificar a los siguientes actores:

El gobierno<sup>184</sup>: federal, estatal y municipal  
La Iglesia Católica  
Otras Iglesias  
La iniciativa privada  
El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)  
La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)  
La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)  
Los partidos políticos  
Los intelectuales  
La Suprema Corte  
Los estudiantes

Dentro del contexto externo es posible identificar los siguientes actores:

La Organización de las Naciones Unidas (ONU)  
La Organización de Estados Americanos (OEA)  
La UNESCO  
El Banco Mundial  
El Fondo Monetario Internacional  
Los Estados Unidos de Norteamérica  
Los intelectuales

Para ubicar actores y contextos dentro de la óptica de las políticas públicas, a partir del ciclo citado de May y Wildawsky<sup>185</sup>, que se integra por: a).- Fijación de la agenda, b).- Análisis de la cuestión, c).- Implementación, d).- Evaluación y e).- Terminación, me valdré, en su oportunidad de algunas citas ejemplificativas de las acciones y del discurso de cada cual, referidas hacia asuntos diversos y sin el propósito de ser de ninguna manera exhaustivo, pretensión que evidentemente excedería los propósitos de este trabajo de investigación.

<sup>184</sup> Aunque en la división clásica de poderes del Estado Moderno el gobierno se integra por los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo cierto es que en las formas de sistemas presidencial -con su variante presidencialista- y parlamentario, el papel que juega en ambos casos el judicial es evidentemente diferente, por lo que para efectos de mayor claridad en este trabajo, se hará referencia a la Suprema Corte, o Poder Judicial, como un actor distinto dentro del contexto interno.

<sup>185</sup> Ver: Conceptos Definitorios; Políticas Públicas; p. 92

### Capítulo III.- El Poder.

La ciencia de las políticas públicas se puede concebir como un sistema de conocimientos aplicados para comprender y atender interdisciplinariamente, desde de su *complejidad*<sup>186</sup> intrínseca y contextual los problemas sociales, mediante decisiones y acciones que consideren el mayor número posible de variables.

Para Bertrand Rusell el poder es el concepto fundamental de la ciencia social, el motivo principal que produce los cambios que tiene que estudiar la ciencia social; y las leyes de la dinámica social solo pueden expresarse en términos de las diversas formas de poder<sup>187</sup>.

En ese sentido, el poder es una constante en los procesos sociales y, por lo tanto, un factor trascendente para la comprensión de las políticas públicas.

En atención a lo anterior, resulta indispensable comprender con la mayor objetividad posible la naturaleza y circunstancias del poder, puesto que las políticas públicas giran permanentemente en torno a este fenómeno<sup>188</sup>.

Además, en un sentido más particular, el concepto del poder se considera como un elemento del estado moderno a la par que el territorio y la población. Prefiero usar el término poder para referirme a este tercer elemento, en el lugar de "gobierno", porque me parece más dinámico y resulta más amplio para explicar la naturaleza de las relaciones que se producen dentro del macrosistema social.

El concepto gobierno alude más a la forma que a la esencia del poder, a una idea de estructura u orden jerárquico que postula una distribución asimétrica del mismo, y puede servir solo como un sustituto. Se supone que un superior tiene más poder que un inferior.<sup>189</sup>

Toffler dice que "la política es cuestión de poder, no de verdad. Las decisiones no se basan en hallazgos "objetivos", o en profundas comprensiones, sino en la pugna entre fuerzas, cada una de las cuales persigue aquello que entiende como más conveniente para sus intereses."<sup>190</sup> Este pensamiento es congruente

<sup>186</sup> Acerca del tema de la complejidad Niklas Luhmann, escribe en *Sociedad y sistema, la ambición de la teoría*, (Traducción de Santiago López Petit y Dorothee Schmitz); España; 1ª. Edic. 1990, pp. 69: "Aunque la complejidad significa obligación a la selección, obligación a la selección significa contingencia y contingencia significa riesgo".

<sup>187</sup> Citado por: Naranjo Mesa Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*; 4ª. Edic.; edit. Temis, Bogotá, Col.; 1991; p. 97.

<sup>188</sup> Ver: *El Juego del Poder en General*, en *El Proceso de Elaboración de Políticas Publicas*; Charles E. Lindblom; MAP Instituto Nacional de Administración Pública, 1a. Edición; 1991; pp. 57-121.

<sup>189</sup> Luhmann, Niklas; *Poder*; Universidad Iberoamericana; Anthropos, Editorial del Hombre; 1ª. Edic. 1995; España; p. 15.

<sup>190</sup> Toffler, Alvin; *El Cambio del Poder*; Plaza & Janes Editores S.A.; México; 1994; p. 329.

con el concepto de racionalidad económica "que presupone que el hombre es egoísta y que persigue sus propios intereses"<sup>191</sup>.

Hobbes<sup>192</sup> basó su sistema filosófico en el supuesto de que todo ser vivo se ve impulsado por un instinto natural a extender su poder lo más lejos de que es capaz; y en los tiempos que corren, cuando la divisa del neoliberalismo consiste en maximizar los beneficios y reducir los costos económicos, su conocimiento es de vital importancia para comprender la naturaleza, dirección y alcances de sus propuestas.

En cuanto al fundamento filosófico del poder, se han producido dos tesis principales: para algunos, tiene origen divino; en tanto que para otros, surge del conglomerado social sobre el cual se ejerce, es decir, del pueblo.

El poder es un tema común de conversación, del que generalmente se habla en forma periférica y sin llegar al núcleo de su esencia, refiriéndose mas bien a sus signos externos que al poder mismo.

Se le identifica frecuentemente con personajes visibles que ocupan cargos públicos, y con aquellas otras personas que aparecen frecuentemente en las páginas políticas y de sociales en los periódicos, de todos ellos se dice: tienen poder, pero muy poco se conoce de donde surge ese poder que poseen, o que se les atribuye, y en que consiste.

En la mayoría de los casos, a estas personas se les percibe como predeterminados "por alguien o algo superior" atribuyéndoles extraordinarias virtudes o cualidades para ejercer ese poder y usufructuar sus beneficios, mas no como humanos de carne y hueso que conocen, con mayor o menor precisión, los resortes del poder y saben como usarlos en su provecho.

De la misma forma se habla del poder de los estados, se dice que son poderosos porque tienen numerosos y equipados ejércitos o porque poseen economías muy sólidas, pero tampoco se profundiza en las causas de donde dimana y que significa claramente.

Se habla simplemente de los estados poderosos ya como predestinados "el pueblo elegido", o por prejuicios que les atribuyen superioridades biológicas exclusivas, o cualidades morales o intelectuales que en la mayoría de los casos no consisten en otras que en las de la fuerza bien camuflada.<sup>193</sup>

<sup>191</sup> Gautier; *Morals by Agreement*; Oxford University Press; 1986; citado por Calsamiglia, Albert; en *Racionalidad y Eficiencia del Derecho*, Distribuciones Fontamara S.A., 1ª. Edic. Méx., 1993; p. 11.

<sup>192</sup> Hobbes, Thomas; *Leviatán o la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y Civil*; FCE; 7ª. Reimpresión; México; 1996; pp. 69 y 70.

<sup>193</sup> Es de dominio público la divisa estadounidense que reza: "Entre un pueblo admirado o temido, preferimos que nos teman, porque el temor significa respeto".

"Uno puede ver que lo que llegó mas rápidamente a la mano en el proceso de desarrollo hacia formas superiores de sociedad civilizada, no fue la especialización real de un poder de toma de decisiones apropiado sino la insistencia en que la sabiduría era idéntica a la competencia de la toma de decisiones, y la verdad con el poder"<sup>194</sup>.

El poder del Estado o poder público presenta características que le son propias y que le distinguen en el estado de derecho de otras formas de poder<sup>195</sup>; Hauriou señala como principales caracteres específicos del poder del Estado los siguientes: "es un poder de superposición y de centralización, un poder político, un poder civil, un poder temporal, un poder monopolizador de la coerción material y un poder soberano."<sup>196</sup>

¶

Para avanzar con certeza en el desarrollo de esta parte de la tesis, resulta necesario adoptar una definición del poder.

Bodenheimer<sup>197</sup> aporta una definición muy general que dice: "El poder es la capacidad de un individuo o grupo de individuos o grupos de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos".

En sentido más particular, Hauriou define el poder como "una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano, y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados"<sup>198</sup>.

Este fenómeno se presenta en el seno de toda organización social, desde la familia, hasta todas las agrupaciones que conforman el ente estatal, sea cual fuere su naturaleza<sup>199</sup>, Lasswell<sup>200</sup>, lo sitúa al inicio de sus ocho valores básicos a todos los cuales aspirarán los hombres en la vida, al lado de la ilustración, riqueza, bienestar, habilidad, afecto, rectitud y deferencia.

Pero ¿de qué se compone, como se obtiene, que significa?

Galbraith<sup>201</sup> ha realizado un profundo análisis del tema para concluir que "el poder se dobliga de una manera secular a la regla de tres" y tiene tres fuentes y tres formas: las fuentes son: la personalidad, la organización y la propiedad<sup>202</sup>;

<sup>194</sup> Luhmann, Niklas; ob. cit. p. 42.

<sup>195</sup> Naranjo Mesa, Vladimiro; ob. cit.; p. 106.

<sup>196</sup> Citado por Naranjo Mesa, Vladimiro; ob. cit. p. 106.

<sup>197</sup> Bodenheimer Edgar, Teoría del Derecho, FCE, 3ª. Edic. México, 1964, pág. 15

<sup>198</sup> Hauriou, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona, Edic. Ariel, 1971, p. 125.

<sup>199</sup> Naranjo Mesa; Vladimiro; ob. cit.; p. 97.

<sup>200</sup> Laswell, Harold; Politics, Who Getts What, When, How; Cleveland: wordl Publishing Co.: 1958; citado por Deutsch, Karl W.; Política y gobierno; FCE; España; 1ª. Edic; 1976; p. 26.

<sup>201</sup> Galbraith, John Kenneth; Anatomía del Poder; Edición, Compañía Editorial; 4ª. Impresión; México; 1990; p. 18.

<sup>202</sup> Toffler les llama fuentes esenciales del poder a: la violencia, la riqueza y el conocimiento, op. cit. p. 36.

mientras que las formas bajo las cuales se presenta son: condigno, compensatorio y condicionado.

“Cada una de las tres fuentes de poder guarda una poderosa, aunque nunca exclusiva, relación con un instrumento específico de imposición. La organización está asociada con el poder condicionado, la propiedad, sobra decirlo, con el poder compensatorio. La personalidad tiene una asociación original y de larga duración, con el poder condigno; antiguamente, los individuos lograban la sumisión por una fuerza física superior, lo que equivale a decir mediante la aptitud para infligir castigo de índole física al recalcitrante o no conformista.”<sup>203</sup>

Las fuentes:

La personalidad: “En la comunidad moderna, la asociación más importante de la personalidad ha sido en conexión con el poder condicionado. La personalidad efectiva logra la sumisión por medio de la persuasión: cultivando la creencia, “ejerciendo el liderazgo”... De gran importancia en el pasado y de alguna en el presente, es la convicción del individuo, efectivamente transmitida a otros, de que él o ella está en comunicación con una fuerza y guía sobrenatural no accesible a las personas en general ... A nivel más común, el recurso mental, la precisión y agudeza, la simpatía, la aparente honradez, el humor, la solemnidad y muchas otras cosas más, pueden ser importantes. Así como la habilidad para expresar las ideas en términos convincentes, elocuentes, repetitivos o de otro modo competentes... Existen otras cualidades personales que permiten el acceso al poder condicionado y que no tienen relación estrecha ni con la inteligencia ni con la expresión. Una certeza suprema en la propia creencia del individuo y su aseveración, es de vital importancia para lograr la persuasión y sumisión en otros, y este rasgo personal no necesariamente se relaciona con la inteligencia y, ciertamente, puede ser incluso lo inverso.”<sup>204</sup>

La organización: “normalmente existe en asociación con la propiedad y, en mayor o menor medida, con la personalidad. Sin embargo, es mucho más importante que ninguna de las otras dos y en los tiempos modernos su importancia es cada vez mayor. “Ninguna categoría colectiva, ninguna clase, ningún grupo de cualquier tipo en y por sí mismo esgrime poder o puede usar éste. Otro factor debe estar presente: el de la organización”<sup>205</sup>...” Varios eruditos, entre ellos Charles E. Lindblom, sostienen que la organización, incluyendo la manifiesta en el gobierno, es la fuente final de todo poder.”<sup>206</sup>

<sup>203</sup> Galbraith, ob. cit.; p. 55.

<sup>204</sup> Ídem; pp. 56 y 57.

<sup>205</sup> Ídem; pp. 70-87.

<sup>206</sup> Citado por Galbraith, Anatomía del Poder, p. 70.

La propiedad: "de las tres fuentes de poder,... es en apariencia la más directa. Su posesión da acceso al ejercicio de poder más común, que es doblegar la voluntad de una persona ante otra mediante la compra franca y clara. De este modo, el patrón doblega a los trabajadores a sus propósitos, el hombre rico a su chofer, el grupo de interés especial a sus políticos comprados, el libertino a su querida. la asociación entre propiedad y poder compensatorio es tan simple y clara, que en el pasado se consideraba comprensible..."<sup>207</sup>

En cuanto a las formas mediante las cuales el poder se ejerce según Galbraith:

El poder condigno consiste en el castigo, mediante cualquier medio, físico o psicológico, para obligar al destinatario a obrar conforme a sus deseos; o en términos de Kurt Hold, si uno trata al poder "como una habilidad para hacer daño, la manera en que ocurre el aumento consiste en el grado de daño que pueda causar el portador de poder y/o el grado de contrapoder que pudiera evitar el daño en forma efectiva"<sup>208</sup>, esta forma de asociar lo poderoso a lo peligroso, en Luhmann<sup>209</sup>, es característico de las sociedades arcaicas y modos arcaicos de pensamiento.

El poder compensatorio, consiste en la capacidad de persuadir al sujeto, individual o colectivo, al cumplimiento de los mandatos del poder mediante el estímulo de la recompensa en dinero, en bienes o servicios. Para Parsons<sup>210</sup>, esta forma de ejercicio, en cada uso implica un "gasto de poder", es decir, una pérdida de poder.

Finalmente, el poder condicionado que es el más sutil de los tres, consiste inducir el comportamiento deseado, mediante el uso del mensaje o la manipulación apropiados<sup>211</sup>.

"Se ha escrito mucho respecto a la forma en que la Televisión y la Prensa distorsionan nuestra visión de la realidad mediante una intencionada parcialidad, una censura más o menos camuflada e incluso de formas inadvertidas. Los ciudadanos inteligentes ponen en tela de juicio la objetividad política de los medios de comunicación impresos y

<sup>207</sup> Galbraith, op. cit. pp. 63.

<sup>208</sup> Holm, Kurt; "Zum Begriff der Macht"; Löliner Zeitschrift für Sociologie und Socialpsychologie 21; 1969; p. 278.; en Luhmann, Niklas; Poder; p. 45.

<sup>209</sup> Luhmann, Niklas; Poder; pp. 45,46.

<sup>210</sup> Parsons, Talcott; On the Concept of the Political Power; The Social System, Glencoe IL; Proceedings of the American Philosophical Society, 1963, pp. 246; Some reflections on the Place of Force in Social Process, en H. Eckstein (ed.), International War: Problems and Approaches, Nueva York-Londres, 1964, p. 50 y s.; "The Political Aspect of Social Structure and Process", en D. Easton (ed.), Varieties of Political Theory Englewood, Cliffs, N.Y., 1966, p. 97 y ss. , en: Luhmann, Niklas, Poder; p. 37.

<sup>211</sup> Luhmann la considera la forma de ejercicio del poder por excelencia y en contraposición a las otras dos, sobre el poder condigno -el uso de la fuerza-, estima que significa una pérdida del poder, ya que significa una renuncia a las ventajas de la generación simbólica y a la conducción de la selectividad del sujeto destinatario del poder mediante la reducción de la complejidad y del cual solo debe hacerse uso en casos extremos. En: Poder; Universidad Iberoamericana, Anthropos, Editorial del Hombre, 1ª. Edic. 1995, España, p. 14 y ss., y p. 40.

electrónicos. Sin embargo, hay un nivel más profundo de distorsión que se ha estudiado, analizado o comprendido hartó poco.

Estas técnicas "clásicas" no se enseñan en ninguna facultad. Los astutos practicantes del juego del poder político las conocen de forma intuitiva...

Saber cómo y cuándo utilizar un secreto es un arte cardinal del político y del burócrata.

Las "filtraciones dirigidas" son misiles informativos, lanzados a conciencia y apuntados con toda precisión sobre el blanco".<sup>212</sup>

Recientemente, Toffler<sup>213</sup>, introduce una nueva fuente del poder: el conocimiento, que aunque podría quedar comprendida en cualquiera de las tres concebidas por Galbraith, por su vinculación con la educación posee una particular importancia respecto del tema de esta tesis, por lo cual me permitiré citarle y con abordarla con mayor detalle.

Toffler dice que:

"El control del conocimiento es el punto capital de la lucha mundial por el poder que se entablará en todas y cada una de las instituciones humanas".<sup>214</sup>

"A medida que la economía supersimbólica se despliega, el proletariado pasa a ser un cognitariado"<sup>215</sup>..."los factores convencionales de la producción -la tierra, el trabajo, las materias primas y el capital- pasan a ser menos importantes a medida que el conocimiento simbólico los va sustituyendo"<sup>216</sup>..."El nuevo héroe no es ya un trabajador manual, un financiero o un directivo, sino el innovador (tanto si trabaja en una gran empresa como si es autónomo) que combina el conocimiento imaginativo con la acción"<sup>217</sup>..."Cada vez se acepta más que la creación de riqueza es un proceso circular, cuyos residuos se reciclan para transformarlos en insumos para el siguiente ciclo de producción. Este método presupone la supervisión informatizada, y unos niveles cada vez más profundos de conocimiento científico y medioambiental".<sup>218</sup>

"El conocimiento es la más democrática fuente del poder. Y eso lo convierte en una continua amenaza para los poderosos, incluso a medida que lo utilizan para acrecentar su propio poder. Y lo que explica también

<sup>212</sup> Toffler; op. cit; pp. 312-313.

<sup>213</sup> Toffler, Alvin y Heidi, *La Creación de una Nueva Civilización*, Plaza Janés, 1ª. Edic. México, 1996, pp. 43-47.

<sup>214</sup> Toffler, Alvin; *El Cambio del Poder*; p. 44

<sup>215</sup> *idem*; p. 104.

<sup>216</sup> *idem*, p. 283.

<sup>217</sup> *idem*, p. 283.

<sup>218</sup> *idem*. P. 283-284.



por qué todo aquel que ostenta poder, desde el patriarca de una familia hasta el presidente de una compañía o el Primer Ministro de una nación, desea controlar la cantidad, calidad y distribución del conocimiento dentro de sus dominios".<sup>219</sup>

Estas afirmaciones de Toffler eran conocidas y aplicadas desde la antigüedad; es sabido que el control del conocimiento era usado eficientemente por los faraones egipcios, con el nilómetro<sup>220</sup>, ingenioso aparato cuya existencia se mantenía en riguroso secreto y que servía para predecir con bastante exactitud el crecimiento de las aguas del río y "adivinar" el volumen de las cosechas, lo que les servía para fingir poderes sobrehumanos y afirmar su autoridad, o por la Iglesia al prohibir la enseñanza del sistema copernicano como verdadero en todas los centros de enseñanza o instituciones científicas que podía controlar, incluyendo sus obras en el índice hasta 1835<sup>221</sup>.

Así ocurrió en la antigüedad, en las ciudades estados griegas, en la Roma antigua e imperial, durante la edad media, en la revolución industrial y ahora, en los tiempos que corren y a los que Toffler ha bautizado como de la Tercera Ola.

El control del conocimiento para preservar y mantener el control del poder, no es una sorda pugna que se produce exclusivamente entre las clases sociales, sino también entre los grupos, y aún entre los individuos de una misma clase social.

El profesor Robert S. Lynd de la Universidad de Columbia, en una serie de conferencias con el título de ¿conocimiento para qué?, insistía en la importancia de utilizar todos los medios posibles de adquisición de conocimiento, a fin de acabar con la crisis gigantesca de nuestro tiempo<sup>222</sup>.

Considero que las tesis de Niklas Luhmann, acerca del poder reafirman y aclaran los conceptos de Galbraith acerca del poder condicionado y de Toffler acerca del papel del conocimiento como forma de adquisición y control del poder.

Luhmann<sup>223</sup> desde su teoría de los sistemas explica como el sistema social omnicomprendido se encuentra integrado por numerosos subsistemas, los cuales respecto de sus propios elementos pueden ser considerados como sistemas.

Cada uno de estos son autorreferentes, lo cual de un modo muy general significa que tiene la capacidad de establecer relaciones consigo mismos y de diferenciar estas relaciones de las relaciones con su entorno<sup>224</sup>.

<sup>219</sup> ídem, pp. 43 y 44.

<sup>220</sup> Ponce, Anibal; Educación y lucha de clases; Editores Mexicanos Unidos; 6ª. Edic.; México; 1983; pp. 44-45.

<sup>221</sup> Russell, Bertrand; Religión y Ciencia; Breviarios del FCE; México; 9ª. Reimpresión; 1994. pp. 31.

<sup>222</sup> En sentido coincidente se expresa el filósofo chileno Marti Hopenhaym, citado por Carlos Fuentes, ver infra, p. 39, cuando afirma que la naturaleza del progreso en el siglo XXI dependerá ante todo, del factor educativo.

<sup>223</sup> Luhmann Niklas y De Georgi Rafael, Teoría de la Sociedad, UDG, UIA, ITESO; México, 1993, pp. 59-64, 279-379.

<sup>224</sup> Luhmann Niklas, Sociedad y sistema: la ambición de la teoría; Paidós/I.C.E.-U.A.B., Barcelona, Esp., 1990, p. 44.

Hacia dentro de cada sistema, la cantidad de elementos que les integran hacen que la relación de cada cual se dirija selectivamente hacia algunos de los otros elementos integrantes del sistema, pero no a todos y cada uno de ellos. A su vez, los sistemas no sólo se orientan ocasionalmente y por adaptación hacia su entorno, sino de manera estructural y no podrían existir sin el entorno<sup>225</sup>.

Así, la relación total resulta sumamente compleja e improbable. Y si suponemos además que la relación del propio sistema con otros sistemas - subsistemas o elementos dentro de un sistema mayor, participan de las condiciones que mencionamos anteriormente para estos-, entonces las posibilidades efectivas de relación se advierten mínimas. Para poder concretar y operar la relación entre elementos, se produce entonces, una necesaria reducción de la complejidad<sup>226</sup>.

f.

Aplicando lo anterior al campo del conocimiento y de la información basada en el, su dominio y administración de los pormenores de la complejidad otorgan un control del poder sumamente efectivo, "no debemos mentir a los demás, pero tampoco tenemos que ponerlos sobre aviso"<sup>227</sup>.

El conocimiento es así la base de la información y ésta es la condición *sine qua non* del desarrollo.

En vista de lo considerado, deviene obvia la pregunta: ¿qué se encuentra en la base del conocimiento y por consecuencia de la nueva forma de expresión y ejercicio del poder?

Haciendo nuestra la opinión de Carlos Fuentes<sup>228</sup> afirmamos que se encuentra en la educación.

<sup>225</sup> Ídem; p. 50.

<sup>226</sup> "La complejidad se refiere al hecho de que los elementos que forman parte de una unidad no tienen relación simultánea entre sí, esto significa ... que para actualizar las relaciones de los elementos es necesaria una selección". Esta permite establecer una relación entre elementos". Corsi Giancarlo, Espósito Elena y Baraldi Claudio, Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann, México, Antropos-UIA-ITESO, 1996, p. 43; citado por Vite Pérez Miguel Ángel, Compleja Gobernabilidad, Semanario Etcétera, número 278, 28 de mayo de 1978, México, pp. 26.

<sup>227</sup> Luhmann Niklas, Teoría de los sistemas sociales (artículos), México, colección Teoría Social, UIA, ITESO, 1998, p. 7., citado por Vite Pérez Miguel Ángel, Compleja gobernabilidad, semanario Etcétera número 278, 28 de mayo de 1998, México, p. 27.

<sup>228</sup> Fuentes, Carlos; Por un Progreso Incluyente; Instituto de Estudios Educativos Sindicales de América, México, 1ª. Edición, 1997, p. 39.

## Capítulo IV.- Las Políticas Públicas.

El concepto que se analiza es un nombre compuesto por dos términos: política y público, en cual el segundo califica al primero, originando, como lo observó Pedro Zorrilla Martínez<sup>229</sup>, la apariencia de un vicio tautológico.

Además, y dado que se trata de un concepto concebido en un país distinto al nuestro y cuyo idioma es diferente, con el fin de esclarecer ese problema semántico y antes de entrar en mayores profundidades del tema, conviene hacer un análisis del mismo que nos permita: o bien adoptar el término como válido, o desecharlo y proponer otro más acorde a la materia que se trata y conforme a las características de nuestra lengua<sup>230</sup>.

En efecto, ambos conceptos: política y público, en un sentido general se refieren al mismo espacio, distinto del privado, en tanto que las acciones del individuo referidas a sí mismo y que no trascienden de su esfera individual o ámbito familiar, difícilmente pueden considerarse como políticas y en ninguna forma como públicas.

En nuestro país lo público, generalmente se asocia con lo gubernamental, así se habla de "poder público", "administración pública", etc.

Pero "la distinción entre esfera pública y esfera privada no es siempre idéntica a la diferenciación entre político / no político, así como tampoco es idéntica la separación colectivo / no colectivo, o estatal / no estatal"<sup>231</sup>.

El concepto "política", es "del todo histórico"<sup>232</sup> y si bien su significado etimológico proviene de la polis griega<sup>233</sup>, con el paso del tiempo ha evolucionado como sucede con la mayoría de las palabras, que aunque se sigan escribiendo con los mismos signos gramaticales, van adquiriendo nuevos significados y perdiendo otros, de acuerdo con las ideas y los valores vigentes en cada época, cayendo en el campo de estudio de la pragmática como parte de la semiótica.

<sup>229</sup> El Dr. Pedro Zorrilla Martínez es el Presidente del Comité de Tutoría, del Doctorado por investigación en Derecho Constitucional y administrativo de la División de Estudios de Posgrado, de la Facultad de Derecho de la UNAM, y la observación se formuló en sesión de este comité celebrada el 17 de febrero de 1998.

<sup>230</sup> "Los lenguajes humanos que se han ido desarrollando a través de los siglos son muy poco precisos"...esta situación "impide, entre otras cosas que se pueda traducir automáticamente de un idioma a otro"..."para poder traducir bien se necesita de una persona que conozca bien ambos idiomas, y que comprenda bien la situación real del texto que se está describiendo"... "Muchas veces incluso esto es imposible, porque los dos lenguajes se pueden referir a realidades muy diferentes..."; López de Medrano Santiago; Lenguajes Simbólicos; ANUIES, México, 1973; p. 49.

<sup>231</sup> Tenzer, Nicolás; La Política; ¿Qué sé? ; México; Publicaciones Cruz O.; 1997; 1a. reimpresión; p. 9.

<sup>232</sup> Ídem, pag. 8.

<sup>233</sup> De politēs "ciudadano, de polis "ciudad" + ikós "de"; De Silva, Guido Gómez de; Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española; El Colegio de México-FCE; México, 4ª. Reimpresión, 1995, p. 552.

Así, el concepto "política" que ha sido el centro de las obras que sobre el tema escribieron Maquiavelo (El Príncipe), Hobbes (Leviatán), Spinoza (Tratado Político y el Tratado Teleológico-Político) y Rousseau (Contrato Social), no está definido en ninguna de estas<sup>234</sup>, aunque sabemos que "se refiere al poder y sólo existe en todas las sociedades cuando hay contradicciones sobre el poder"<sup>235</sup>.

No obstante, Sánchez Agesta<sup>236</sup> considera que la política posee tres sentidos gramaticales:

1.-	La política como actuación del poder, en este sentido la política es la actividad que crea, desenvuelve y ejerce el poder;
2.-	La política como disyunción, lucha y oposición, y
3.-	La política, como actividad orientada a un fin."

Tenzer, por su parte, dice que "la política: es a la vez asunto del gobierno -- independientemente de su modo de designación --, asunto de los hombres dedicados a la política -- los políticos --, y asunto del cuerpo político -- los ciudadanos --"<sup>237</sup>.

Por otra parte, encontramos que la palabra política aparece aplicada a la actividad privada, en el sentido de ser desarrollada por actores no gubernamentales; así, por ejemplo, George R. Terry<sup>238</sup>, en su obra "Principios de Administración", usada como libro de texto en diferentes escuelas de administración (de empresas) - públicas y privadas -, define a la política en la siguiente forma:

*"La política es una orientación verbal, escrita o implícita que fija la frontera proporcionada por los límites y dirección general en la cual se desenvuelve la acción administrativa. Las políticas administrativas revelan las intenciones del gerente para periodos futuros y se deciden antes que surja la necesidad del conocimiento de tales intenciones. Son guías amplias, inclusivas, elásticas y dinámicas, y requieren interpretación para usarse. Una política define el área en la cual deben tomarse decisiones, pero no dan la decisión. Las políticas indican la dirección sancionada y general y las áreas que deben seguirse. Conservándose dentro de estos límites predeterminados, pero con libertad para decidir en las áreas estipuladas, el gerente ejecuta su trabajo de acuerdo con la planeación general de la empresa de la que forma parte. En la práctica, se le da un uso un tanto descuidado al término política, es muy común que se confunda con una regla, con una práctica o con una decisión".*

<sup>234</sup> Tenzer, Nicolás, op. cit. p. 8.

<sup>235</sup> Serra Rojas, Andrés; Ciencia Política; Porrúa; 11a. Edic. 1993; p. 78.

<sup>236</sup> Agesta, Luis Sánchez; Lecciones de Derecho Político; edit. y libr. Prieto Granada; 5ª. Edic. 1954, p. 48; citado por Serra Rojas, Andrés; Ciencia Política; Porrúa; 11a. Edic. 1993; p. 78.

<sup>237</sup> Tenzer, Nicolás, op. cit. p. 8

<sup>238</sup> Terry R., George, Principios de Administración, Compañía Editorial Continental S.A. (CECSA), 10ª. Impresión, México, 1978, p. 254.

En sentido de actividad desarrollada por actores colectivos, aunque no gubernamentales<sup>239</sup>, política se usa además en materia sindical, académica, estudiantil, empresarial, etc.<sup>240</sup>

En consideración a lo mencionado, estimo que la palabra política es polisémica, y en consecuencia su calificación como "pública", precisa y aclara su connotación referida al ámbito gubernamental. Por lo tanto resulta válido usar el concepto políticas públicas<sup>241</sup>.

## Historia.

Innumerables problemas, fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución; algunos son de interés general, otros de interés particular. Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del estado y exigen solo en cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; otros rebasan las fronteras establecidas, pero aun así reclaman la intervención estatal.

El estado su función esencial es concebido en como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los particulares ocasionan o que son incapaces de resolver; por ello mismo, las fronteras entre los ámbitos del interés y responsabilidad de los particulares y el estado tienen límites dinámicos.

Todavía hasta hace poco se pensó que las grandes decisiones políticas generarían por sí mismas grandes soluciones a los problemas sociales. Determinadas las relaciones de poder, solo habría que esperar que la sociedad y la burocracia actuaran eficaz y eficientemente, de forma espontánea, para que los resultados se produjeran en forma natural.

<sup>239</sup> Prefiero el uso de gubernamentales en vez de estatales porque, aunque con demasiada frecuencia se pretende esta sinonimia para efectos demagógicos, estimo que no es exacta, ya que en el sentido de la integración clásica del Estado Moderno, el concepto estatal es esencialmente distinto de gubernamental, estatal corresponde al todo, en tanto que el gobierno es solo uno de sus elementos.

<sup>240</sup> "El problema de la política no concierne exclusivamente a los estados nacionales, puesto que todo grupo que forma parte de una nación debe hallar también los mecanismos que tomen las decisiones para todo el grupo y distribuyan el poder dentro del mismo. Todas las organizaciones, ya sean clubes deportivos, logias fraternas masculinas, la liga nacional de fútbol, la sociedad de veteranos de la primera guerra mundial o el sindicato de transportes, poseen constituciones formales que definen el proceso político que tiene lugar dentro de la organización"; Martín Lipset, Seymour; *El hombre político, Las bases sociales de la política*; re; México, 1ª. Edic., 1993; p 316.

<sup>241</sup> Adicionalmente, y atendiendo al uso que el concepto ha registrado hasta la fecha, se puede decir que ya ha sido ampliamente aceptado en las instituciones educativas de Latinoamérica; así podemos encontrar en el siguiente URL (<http://www.clad.org.ve/red1.html>), la existencia de una "Red de Posgrado en Administración y Políticas Públicas", en la cual se encuentran, entre otras, las siguientes instituciones educativas: Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; Maestría en Gestión y Políticas Públicas, Universidad Católica Boliviana, Bolivia; Maestría en Administración Pública Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Colombia; Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile - CIEPLAN, Chile; Maestría y Doctorado en Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México; Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México; Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México; etc.

"En la perspectiva de la ciencia política estándar, el proceso de gobierno y, el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocupó nunca centralidad alguna. Las teorías sistémica, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo"<sup>242</sup>. "El gobierno carecía de iniciativa propia, no tenía la capacidad de elegir sus propósitos y acciones era *gobernado* más que gobierno. Fue entonces lógico estudiar la política más que las políticas, el sistema político entero más que el proceso como se adoptaba la decisión singular, los grandes movimientos colectivos o el desarrollo histórico global más que los pasos supuestamente anecdóticos de políticos y funcionarios a lo largo de su proceso decisorio y operativo"<sup>243</sup>.

Pero las grandes decisiones no causaron los resultados esperados de forma natural: el gobierno no tiene una ciencia superior, una capacidad lógica y científica trascendente a la información y talento de la sociedad, si bien es cierto que por su superior capacidad de reglamentación y coacción, así como por la magnitud de los recursos que es capaz de movilizar, los gobiernos pueden y deben resolver problemas que los ciudadanos en lo individual o mediante sus organizaciones son incapaces de resolver.<sup>244</sup>

Y aunque acerca del origen de las deficiencias en el quehacer gubernamental, es aceptable la opinión de Carlos Fuentes quien considera que el mal no estriba esencialmente en aspectos cuantitativos, sino en cualitativos, esto es, el problema fundamental no es si hay más o menos gobierno, sino mejor gobierno - a cuyo propósito obedece el estudio y aplicación de las ciencias de políticas públicas -, a través del tiempo, "los fracasos de las acciones gubernamentales"<sup>245</sup>

<sup>242</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; La Hechura de las Políticas; Segunda antología; Estudio introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Reimpresión; 1994; p. 15.

<sup>243</sup> Ídem; p. 16.

<sup>244</sup> Yehezkel Dror dice que: cuando ciertas condiciones, tanto objetivas como subjetivas, se combinan entre sí, dan lugar a problemas que hacen del gobierno moderno algo extremadamente difícil, produciendo una "complejidad creciente"; para cuya atención los gobiernos se esfuerzan en tender puentes entre el poder y el conocimiento para ofrecer cursos de acción política con mayores posibilidades de éxito; además de los puentes normales: flujo entre ambos, capacitación, subcontratación, investigación, grupos de trabajo compartido, comités y comisiones colegiadas, asesorías, selección de formuladores, formación de analistas de cursos de acción política, establecimiento de unidades especializadas, se desarrollan los "tanques pensantes" que son organizaciones de investigación de cursos de acción política; en Enfrentando el futuro; FCE; 1ª. Reimpresión; 1993; p. 113-156. Se puede obtener información acerca de mas de 200 tanques pensantes en Estados Unidos y en el mundo en disponible en las siguientes url's: -<http://www.nira.go.jp/ice/tt-info/nwdtt96/index.html>, -<http://www.heartland.org/contacts.htm> y -[http://www.yahoo.com/Social\\_Science/Political\\_Science/Public\\_Policy/Institutes/Think\\_Tanks/](http://www.yahoo.com/Social_Science/Political_Science/Public_Policy/Institutes/Think_Tanks/).

<sup>245</sup> Por lo demás, este fenómeno no es privativo de los países "subdesarrollados", a manera de ejemplo y refendo al aspecto educativo en los Estados Unidos de Norteamérica, citamos lo siguiente: "Gross, Giacquinta y Bernstein (1971), Murphy (1971), Berman y McLaughlin (1974, 1976), Elmore (1975), McLaughlin (1975, 1976) son autores de multitudados estudios sobre las reformas educativas: la implementación del título I de La Ley de Educación Elemental y Secundarias (ESEA) de 1965 (subsídios federales por billones de dólares para las escuelas locales con gran población de niños de familias pobres y dispuestas a emprender "programas educativos especiales para los desfavorecidos"), el programa Head Start (servicios de educación preescolar y de atención a la salud para niños de familias en desventaja) y el programa Follow Through (servicios de reforzamiento educativo en los primeros años de la escuela pública, con particular atención a los niños en desventaja). A pesar de las interminables discusiones sobre las escalas de medición y los procedimientos de análisis utilizados por los evaluadores de los programas, estaba a la vista la baja efectividad de los programas educativos emprendidos bajo el principio de la igualdad de oportunidades. Las habilidades cognoscitivas y lingüísticas eran casi tan pobres como antes y no mantenían una relación significativa con las técnicas educativas empleadas ni con los gastos y los esfuerzos invertidos. "Después de dos años de esfuerzo concertado, los evaluadores no pudieron documentar la efectividad del título implementación y tampoco determinar si hubo algún programa en operación en el nivel local. Los fondos del título implementación habían simplemente desaparecido en el pantano de los sistemas escolares locales, con algunas trazas aquí

se fueron apilando y arrojaron evidencia que muchos de ellos se debían a los errores de las grandes decisiones más que a los comportamientos de los operadores... en muchas áreas, los gobiernos... decidieron improvisada y reactivamente y cuando decidieron inteligentemente... la puesta en práctica de las políticas corrió a cargo de organizaciones saturadas, incontrolables, a veces incompetentes y no raramente en el filo de la legalidad... si se acepta que de suyo toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que en consecuencia es susceptible de error, se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público: Hay que contar con teoría causal... Por otro lado, si se acepta que los problemas públicos son escabrosos, de difícilísimo manejo, pluridimensionales y cambiantes, y que en su atención concurren numerosísimos actores, se impone encontrar formulas inteligentes de coordinación"<sup>246</sup>.

La política (Politics) derivó hacia las políticas (policy); las organizaciones sociales demandantes y los gobiernos entendieron progresivamente que para representar realmente los intereses y resolver efectivamente los problemas se requería introducir conocimiento orientado y aplicado. "La vida política es diferenciada, mutable, realistamente particular. Por consiguiente, la política es en última instancia las políticas"<sup>247</sup>.

La palabra "políticas", elemento del concepto políticas públicas, proviene del inglés norteamericano, en donde la palabra "política" (policy) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida pública y de la privada y es distinta de (Politics), por tanto esta libre de muchas de las connotaciones indeseables implícitas en esta última, la cual con frecuencia se considera ligada a "partidarismo" o "corrupción"; en nuestro país no tenemos dos vocablos distintos para los dos diferentes significados enunciados anteriormente, por lo que política se usa indistintamente para ambos.

En consecuencia, es necesario acotar que cuando en este apartado de concepto definitorio se use la palabra política, se estará aludiendo al equivalente de - policy - inglés.

Para comprender mejor los alcances del término política (s) - policy -; estimo procedente ilustrar la evolución de los conceptos originales: política y politeia, a

y allá de algo que pudo haber sido un programa educativo de carácter compensatorio" (Williams y Elmore, 1976: 102). Concede que esta historia estadounidense tiene de sobra analogías en la historia político-administrativa mexicana, latinoamericana de tantos otros países"; en Aguilar Villanueva, Luis F.; La implementación de las Políticas; Cuarta antología; Estudio introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; 1993. p. 27.

<sup>246</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; La implementación de las Políticas; Cuarta antología; Estudio Introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; pp. 16 y 17.

<sup>247</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; La Hechura de las Políticas; Segunda antología; Estudio introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Reimpresión; 1994. 34,35.

partir de la monografía Omar Guerrero titulada "Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria"<sup>248</sup>, mediante el siguiente cuadro:

Grecia*	Roma**	Baja Edad Media***	Siglo XVI****	Siglo XVIII*****	Siglo XIX*****	Siglo XX*****
Política, como lo inherente a la polis	Res Pública (República)	Política	Política; Teoría General del Estado		Ciencia Política	
Politeia como régimen, Constitución	Politia	Politia; se incorpora la palabra policien		Policia Police Policey Policy		Policy Politics

\* "Entre los griegos, la Política denotaba las cosas políticas, lo inherente a la Polis, en tanto que Politeia, significaba el régimen, la Constitución, la organización gubernamental específica, instituida en la Polis".

\*\* "La cultura románica asimiló a la Politeia y la transformó en Politia, en tanto que la noción de Res Pública (República), se conservó como sinonimia de la de Polis, y el vocablo Política, se restringió a un uso en forma de adjetivo y posteriormente, fue abandonado".

\*\*\* "En la Baja Edad Media se recuperó el uso de Política y se conserva aún el de Politia junto con la voz Policien, que se refería al estadista y en forma amplia, al ciudadano".

\*\*\*\* "La palabra Política adquiere un uso generalizado a partir del siglo XVI, tanto para narrar las cuestiones propias del Estado - cuyo empleo divulgativo introduce Maquiavelo, como para denotar a la ciencia que lo estudia -. En esa época, en Alemania, se impuso el término Teoría del Estado (Staats-Lehere), para referirse a las cosas políticas que le son propias, a pesar que desde 1776, Gaspar Blunschli ya empleaba el término Política, dentro de su tratado de Derecho Público General, y de que Blunschli, un autor que gozaba de grandes créditos, había titulado el segundo volumen de aquella obra, como "La Política como Ciencia" (Politik als Wissenschaft)".

\*\*\*\*\* "Con respecto a la voz Politia, debemos puntualizar que su adopción en los idiomas europeos, la transformó en Policia, Police, Policey (y Polizei) y Policy, respectivamente en español, francés, alemán e inglés. En el Reino Unido durante el siglo XVIII, la antigua Politia se había bifurcado en sendas voces con sus respectivas acepciones: "Police" y "Policy". Para sustentar sus lecciones, Adam Smith citaba el Diccionario de Johnson, publicado en 1755. Decía que su autor describía a la "Police" como una palabra que provenía originalmente del francés, en tanto que "Policy" emanaba de

<sup>248</sup> Guerrero Omar; Las Políticas Públicas como mbito de Concurrencia Multidisciplinaria, El Colegio de México, Mimeo, 1993; S320.1G.934p.



Politeia. Definía a la "Police" como "la regulación y gobierno de la ciudad o país, así como el cuidado de los habitantes": y a la "Policy" como "el arte del gobierno, principalmente con respecto a los poderes externos". Adam Smith dedicó un brevísimo tiempo a la exposición de la salubridad y la seguridad, que sólo comprendió dos páginas de sus Lecturas, otorgándole un extenso espacio a la economía. Tal era en efecto su vocación. *En Alemania, en contraste al Reino Unido, aquellas acepciones, mencionadas por Adam Smith, no estaban amparadas por dos palabras, como en el idioma inglés. Johann Heinrich Gottlob von Justi, explicaba que la voz Policey tenía dos sentidos diferentes, uno estricto y otro lato. El primero - que equivalía a Police en el Reino Unido-, "comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir". Respecto al segundo significado - que correspondía a Policy en Gran Bretaña -, afirma que "se comprende bajo el nombre de Policey, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos. La Ciencia de la Policey, era aquella cuyas enseñanzas estaban destinadas a preparar a los estadistas y funcionarios públicos para comprender el modo en que se podía incrementar el poder del Estado y acrecentar sus fuerzas interiores".*

\*\*\*\*\* *"En la cultura italiana se conservó el término Política y, de manera similar a Blunschli, a fines del siglo pasado Gaetano Mosca tituló a su obra Elementos de Ciencia Política (Elementi di Scienza Política). La versión de Ciencia Política, introducida por Mosca, es la usual y hoy en día así se cultiva por los especialistas en la materia. También se utilizan las voces Politología y Politicología, como análogas a la anterior".*

\*\*\*\*\* *"Sin referencia directa a la Ciencia de la Policía, pero con apego a varias de las tradiciones consideradas, el vocablo Policy, que en estados Unidos se usaba vulgarmente para denotar un curso de acción o un plan de actividades, rotuló a la actividad de un conjunto de nuevas disciplinas forjadas a partir de 1951 y que se han desenvuelto en paralelo a la ciencia Política (Political Science). Nos referimos a las Policy Sciences, Ciencias de la Policy".*

Las Ciencias de la(s) Política(s) se originan en 1951, bajo la convicción de necesidad de disponer de recursos multidisciplinares a partir de las disciplinas particulares del conocimiento para atender los complejos problemas sociales. Su paternidad se acredita a Harold Lasswell<sup>249</sup>.

<sup>249</sup> Dror, Yezhkel; Prolegómenos para las Ciencias de Políticas; en El Estudio de las Políticas Públicas; Aguilar Villanueva, Luis F.; Miguel Ángel Porrúa; México; 1ª. Edic. 1992; p.119

## Concepto.

Los acercamientos a la definición de política suelen ser descriptivos y teóricos. En la construcción de la definición descriptiva, el debate se centra en la cuestión de si la política sea solo o primordialmente la decisión o implique algo más. Para expresarlo en las interrogantes clásicas de Laswell: ¿quién obtiene qué, cuándo, cómo?, En tanto que para el gobierno se aplican las interrogantes ¿quien controla qué, cuándo, cómo?<sup>250</sup>

"Hay unanimidad en reconocer e incluir su aspecto institucional"... y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos, las diferencias ponen de manifiesto apenas se incorporan los aspectos políticos, administrativos, conductales."<sup>251</sup>

Una de las definiciones usuales enuncia que "política pública es aquello que el Gobierno opta por hacer o no hacer".<sup>252</sup>

En Joan Subirats y en Hogwood-Gunn (1984) se localiza un buen resumen del término "política"..." en su lista, puede denotar varias cosas: un campo de actividad gubernamental"... "un propósito general a realizar, una situación social deseada"... "una propuesta de acción específica"... "la norma o las normas que existen para una determinada problemática..." "el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones"... "o bien, la política como producto y resultado de una específica actividad gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho"... "el impacto real de la actividad gubernamental", o " el modelo teórico o la tecnología aplicable en que descansa una iniciativa gubernamental."<sup>253</sup>

De las definiciones de los diccionarios de ciencia política Aguilar Villanueva, extrae los siguientes componentes comunes, la política es.<sup>254</sup>

- a) Institucional la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;
- b) Decisoria, la política es un conjunto -secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;

<sup>250</sup> Deutsch, Karl; Política y Gobierno; FCE; 1a. Edición en español; España; 1976; p. 190.

<sup>251</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; La Hechura de las Políticas; Segunda antología; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Reimpresión; 1994. P. 22.

<sup>252</sup> Dye, Thomas S.; Understanding Public Policy; Prentice Hall; New Jersey, E.U.; 1995; pp. 2 y 3.

<sup>253</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; La Hechura de las Políticas; Segunda antología; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Reimpresión; 1994; pp. 22 y 23.

<sup>254</sup> Idem; pp. 22 y 23.

- c) Comportamental implica la acción o la inacción hacer o no hacer nada; pero una política es sobre todo un curso de acción y no sólo una decisión singular;
- d) Causal son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social".

"Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines; otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas".<sup>255</sup>

Una política implica un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no solo reactivo, es una acción voluntaria, una decisión deliberada y consciente, aun si se prefiere la inacción considerando que dejar hacer; es la menos mala estrategia frente a un problema.

Una política, además, "no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide del estado. Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extragubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, "con el resultado muy probable que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales. Una política no es solo una decisión. Es, ante todo acción, un conjunto de acciones".<sup>256</sup>

Una política es en un doble sentido un curso de acción: el deliberadamente diseñado y el efectivamente seguido.

Considerando lo anterior, la política es:

- A) El diseño de una acción colectiva intencional,
- B) El curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia,
- C) Los hechos reales que la acción colectiva produce"<sup>257</sup>.

Por otra parte, en los sistemas democráticos, las decisiones requieren si no del consenso, cuando menos de la no-oposición o rechazo por parte de la ciudadanía, para lo cual resulta indispensable el uso de los medios de

<sup>255</sup> ídem, p. 24.

<sup>256</sup> ídem, p. 25.

<sup>257</sup> ídem, p. 26.

comunicación para deslizarlas, difundirlas, apoyarlas e incluso evaluarlas ante la clientela electoral. La política es entonces también una actividad de comunicación social.

A partir de la provocadora afirmación de "la inexistencia de una teoría del poder" en la ciencia política norteamericana (pluralismo, elitismo, marxismo), Lowi desarrolla lo que llama un "marco de referencia"<sup>258</sup>.

Su punto de partida es una proposición estándar de la sociología norteamericana: "el tipo de las relaciones entre la gente esta determinada por sus expectativas recíprocas"... "en política (politics) las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (policies)"... "en consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política".<sup>259</sup>

"La competencia por llegar al gobierno persigue intencionalmente el objetivo de poseer o aumentar la capacidad, de conseguir mayores y más permanentes conveniencias y provechos. En efecto, tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica, es el incentivo y objetivo determinante de la contienda política"<sup>260</sup>.

La existencia y magnitud de la relación política de poder esta determinada por lo que esta en juego en la política. Mancur Olson, citado por Andrés Roemer dice que " a menos de que el número de individuos en un grupo sea bastante pequeño, o a menos de que haya coacción u algún otro artificio especial para hacer que los individuos actúen en su interés común, los individuos racionales con intereses propios no actuarán para lograr el interés común o de grupo"<sup>261</sup>.

Por ende, las políticas - su diseño y desarrollo -, no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas<sup>262</sup>. Bajo "esta perspectiva, no hay una política en general, porque no hay en la sociedad una sola, permanente y determinante estructura de poder".

Lowi clasifica las políticas conforme a los impactos de costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada en regulatorias, distributivas, redistributivas.

<sup>258</sup> Lowi, Theodore J.; Políticas públicas; estudios de caso y teoría política; en Aguilar Villanueva, Luis F.; La Hechura de las Políticas; Segunda antología; Miguel Angel Porrúa; México; 1a. Reimpresión; 1994.; p. 90.

<sup>259</sup> Ídem, p.99.

<sup>260</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; La Hechura de las Políticas; Segunda antología; Estudio introductorio Miguel Angel Porrúa; México; 1a. Reimpresión; 1994; p. 30.

<sup>261</sup> Roemer, Andrés; Derecho y Economía; Políticas Públicas del Agua; Miguel Angel Porrúa - CIDE; México; 1ª. Edic. 1997; p. 158.

<sup>262</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; Estudio introductorio; La Hechura de las Políticas; Segunda antología; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Reimpresión; 1994; p. 31.

"La política distributiva es una arena relativamente pácífica, que se caracteriza por cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles; en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre demandantes no antagónicos, liderazgos que se afirman por su capacidad de gestoría para responder a demandas sueltas, pero liderazgos efímeros apenas las necesidades son satisfechas".<sup>263</sup>

"La política regulatoria, en cambio, es una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder, que el pluralismo explica muy bien, de intereses exclusivos y contrapuestos de grupo, que se mueven en torno de una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión, por cuanto la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas: Hay afectados y beneficiados; aquí el liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, es también un liderazgo pasajero, aunque menos efímero que el distributivo, pues los conflictos de interés aparecen y desaparecen según las cuestiones en disputa"<sup>264</sup>.

Finalmente "la política redistributiva aborda las cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas; las transacciones son aquí imposibles o con resultados poco significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediamente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social; los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y políticas poderosas a la defensa de sus intereses vitales. El lugar institucional o jurisdicción de la autoridad formal, en el que se enfrentan estos poderes e intereses, son las oficinas administrativas del ejecutivo, las comisiones del congreso para las políticas-arenas distributivas, el pleno del congreso para las regulatorias, y el poder ejecutivo en negociación con organizaciones sociales fundamentales para las redistributivas"<sup>265</sup>.

En vía de ejemplo de la arena de este último tipo, "La educación, como fenómeno complejo y contradictorio, no solo responde a los imperativos económicos y a las funciones de disminuir el conflicto social y legitimizar al Estado; sino también a las demandas de los ciudadanos para su desarrollo intelectual y cultural, así como a la internalización de valores, actitudes y hábitos más congruentes con la democratización de la sociedad. Es con este sentido que los espacios educativos se conforman como arena de lucha en las que se confrontan proyecto y prácticas divergentes"<sup>266</sup>.

<sup>263</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; Estudio introductorio; y Lowí, Theodore J.; Políticas públicas, estudios de caso; La Hechura de las Políticas; Segunda antología; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Reimpresión; 1994; pag. 32 y 101.

<sup>264</sup> Ídem, págs. 32 y 102.

<sup>265</sup> Ídem, págs 33 y 103.

<sup>266</sup> Ibarra Colado, Eduardo y Soria Murillo, Víctor W.; Balance y perspectivas de la modernización educativa en México. Las políticas del régimen Salinista (1989-1994); en Políticas Públicas alternativas en México, La Democracia en México, La Jornada Ediciones - Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM; México; 1a. Edic. 1996; p. 312.

Posteriormente, en 1972 Lowi reelaboró su clasificación, "prestando mayor atención al hecho de que las políticas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias y, por ende, comportan actual o virtualmente coactividad"<sup>267</sup>. Lo que ahora se añade de manera clara y preponderante es que el tipo de política *esperable* está a su vez y en el fondo determinado por el tipo de coacción que el gobierno podría razonablemente emplear en el tratamiento de las cuestiones"<sup>268</sup>.

"La coacción es "horizontal", para denotar su extensión y alcance: si concierne solo a las conductas o llega también a afectar los contextos de la acción. Es llamada "vertical", para denotar su intensidad y fuerza: si comporta sanciones inmediatas y directas o solo remotas"<sup>269</sup>.

"Con el nuevo criterio de la coactividad, la clasificación incorpora un nuevo tipo de política, la constituent policy, las "políticas constituyentes", que tiene que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública"<sup>270</sup>.

Bajo esta nueva perspectiva, "las políticas distributivas y regulatorias coinciden en que sus sanciones conciernen a los comportamientos individuales, pero difieren en que la amenaza de sanciones es remota en las distributivas e inmediata en las regulatorias. En contraste, las políticas constituyentes y las redistributivas coinciden en que sus sanciones posibles se extienden hasta involucrar los contextos de conducta, pero difieren en la fuerza de sus sanciones que son respectivamente remotas e inmediatas"<sup>271</sup>.

"Las políticas regulatorias y redistributivas coinciden en que ambas implican sanciones directas e inmediatas contra eventuales remitentes, pero difieren en el aspecto de que las primeras solo afectan los comportamientos individuales y las segundas involucran obviamente el contexto en que se desenvuelve la acción individual al modificar el contexto económico y social; por ello, tienden a generar una política pluralista proclive al conflicto y obligada a la negociación entre los contendientes. Las políticas distributivas y las constituyentes, aunque difieren en su alcance, pues afectan las primeras al comportamiento y las segundas al entorno mismo de la conducta, coinciden en que su amenaza de sanciones es remota y débil; por ello,

<sup>267</sup> Desde esta perspectiva, adquieren una connotación íntimamente vinculada al derecho, si tomamos en consideración que la coactividad es una cualidad esencial de las normas jurídicas.

<sup>268</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; *La Hechura de las Políticas*; Segunda antología; Estudio introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Reimpresión; 1994; pp. 33 y 34.

<sup>269</sup> Ídem; p. 34.

<sup>270</sup> Ídem; p. 34.

<sup>271</sup> Ídem.

generan conflictos blandos, susceptibles de ser superados mediante coaliciones y asignaciones oportunas de recursos"<sup>272</sup>.

"La visión politológica de Lowi, va a ser completada por Graham T. Allison"... "su tesis central es que el análisis y la elaboración de las políticas no se efectúan mediante algún dispositivo de observación transparente de los hechos que de manera directa revelan su verdad a un investigador sin preconceptos. Al contrario, el análisis y la elaboración política suceden desde un apriori cognoscitivo que proyecta su orden lógico en la secuencia de los hechos observados y que selectivamente toma ciertos componentes y establece ciertas correlaciones"... "y, más allá de la mera actividad intelectual, condicionan las recomendaciones de las acciones a decidir para atacar los hechos indeseados y conducir los sucesos hacia las situaciones deseadas"<sup>273</sup>.

### El ciclo de las políticas públicas.

Harold D. Lasswell en (1971)<sup>274</sup> fue quien habló de un "modelo del proceso de decisión" y lo entendió como una "secuencia de siete fases" o "siete resultados": Inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación.

Posteriormente "Peter Deleon y Garry D. Brewer, reelaboraron ligeramente su propuesta para concluirla en: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación"<sup>275</sup>.

Por su parte, Peter J. May y Aaron Widavsky<sup>276</sup> prefieren hablar del "ciclo de la política" cuyos momentos son: a).- Fijación de la agenda, b).- Análisis de la cuestión, c).- Implementación, d).- Evaluación y e).- Terminación<sup>277</sup>.

Para efectos de este trabajo, por su sencillez, he preferido esta última clasificación, y con el fin de tomarla como guía para hacer una somera referencia a los elementos de este ciclo. Además de que este concepto parece más apropiado, toda vez que la "terminación" de una política pública suele ser el inicio de otra u otras.

<sup>272</sup> Ídem, p. 36

<sup>273</sup> Ídem, p. 36.

<sup>274</sup> Yehezkel Dror, Prolegómenos para las Ciencias de Políticas, en: Aguilar Villanueva, Luis F., El Estudio de las Políticas Públicas, editorial Miguel Ángel Porrúa, 1a. reimpresión, México, 1994. pp. 119-148.

<sup>275</sup> Citados por Aguilar Villanueva, Luis F.; Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; Estudio introductorio; Tercera antología; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; 1993; p. 36.

<sup>276</sup> Ídem.

<sup>277</sup> A su vez, Rogelio Fernández Rodríguez y Gonzalo Varela Petito, afirman que "El proceso completo de cualquier política pública comprende cuatro etapas: formulación, optimización, aplicación y evaluación"; Políticas Públicas en América Latina 6 estudios de caso; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; México, 1991. p. 11.

a). - Fijación de la agenda.

Como se elabora la agenda de gobierno, constituye fundamental importancia política y administrativa.

Entre el poder público y los particulares existe un ámbito que es producto de diversos factores: la mayor o menor energía de los gobernados para procurar sus libertades políticas, a través de todos los medios posibles a su alcance: la comunicación, la argumentación racional, la invocación de las leyes, la retórica, el diseño de programas, etc.

Mediante acuerdos y negociaciones, presiones y manipulaciones, los individuos y sus organizaciones buscan convertir sus intereses y necesidades particulares en asuntos de interés general; si sus pretensiones pasan la prueba, originan leyes, planes, programas, disposiciones administrativas, asignaciones de recursos públicos, etc.

¿Quién decide que debe ser decidido?; definir los problemas de la sociedad y sugerir soluciones alternativas -elaborar la agenda-, es la más importante etapa en el proceso para hacer las políticas públicas<sup>278</sup>.

"Debido a que los problemas y las prioridades de la agenda se construyen socialmente, quien participa en su formación puede ser un factor muy importante y hasta decisivo"<sup>279</sup>.

Por agenda de gobierno suele entenderse "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, mas propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar", aún si esa decisión "consiste en no decidir o no actuar"<sup>280</sup>.

Roger Cobb y Charles Elder<sup>281</sup> han distinguido entre dos tipos de agenda. La primera llamada "sistémica", "pública", "constitucional", esta integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente.

La segunda denominada "institucional", "formal" o "gubernamental" puede ser definida como "el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para

<sup>278</sup> Dye, op. cit. p. 301.

<sup>279</sup> Elder, Charles D. y Cobb, Roger W; Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos; en: Aguilar Villanueva, Luis F.; Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; Tercera antología; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; 1993. p. 83.

<sup>280</sup> Dye, op. cit. p. 302.

<sup>281</sup> Elder, Charles D. y Cobb, Roger W; p. Cit. p. 77-103.



consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones.

"Tanto Elder y Cob, como Kingdon<sup>282</sup>, coinciden en señalar que el establecimiento de la agenda formal del gobierno es un proceso decisonal que las mas de las veces es contingente, tornadizo, rara vez el proceso esta bien estructurado y que en mucho se asemeja a las "anarquías organizadas"<sup>283</sup>.

El gobierno es el arte de lo posible, la capacidad de hacer crecer los proyectos y desahogar los conflictos en el marco de las limitaciones inescapables de sus recursos. "Sin embargo, el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno"<sup>284</sup>.

"Porque incluso las mínimas exigencias pueden ser difíciles de alcanzar; los recursos limitados deba concentrarse en un reducido número de mejoras, capaces de lograr una diferencia real. Llamo a este enfoque *radicalismo selectivo*"<sup>285</sup>.

"Si observamos las variantes internas del poder y las formas en que la gobernación toma decisiones irrevocables, veremos que no se han producido cambios significativos en los últimos cien años"<sup>286</sup>.

"En términos de las divisiones tradicionales de poder las reformas atañen a la legislatura, la judicatura, el ejecutivo"... "Sin embargo muchas propuestas pasan por encima de estas categorías convencionales y se aplican de diferentes modos a diversas dimensiones de la gobernación..."<sup>287</sup>.

Dentro de este punto es procedente dedicar un espacio especial para analizar un aspecto esencial de la agenda: la definición de los problemas públicos, "Lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es solo la solución de los problemas sino también su definición"<sup>288</sup>.

<sup>282</sup> En: Aguilar Villanueva, Luis F.; Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; Tercera antología; Estudio introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; 1993; p. 37.

<sup>283</sup> "Las "anarquías organizadas" tienen tres propiedades básicas: "preferencias problemáticas" (imprecisas, desordenadas, cambiantes), "tecnologías no claras" (los procedimientos no son bien entendidos por los miembros de la organización, hay mucho de ensayo y error, de pragmatismo, analogía, saber convencional, intuición) y "participación fluida" (diversos grados de motivación y compromiso)"; Aguilar Villanueva, Luis F.; Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; Tercera antología; Estudio introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; 1993; p. 38.

<sup>284</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; Tercera antología; Estudio Introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1ª. Edición; 1993; p.44

<sup>285</sup> Dror, Yehezkel; La capacidad de gobernar, Informe al Club de Roma., FCE; Méx., 2a. ed. 1996; p. 28.

<sup>286</sup> Ídem; p. 29.

<sup>287</sup> Ídem; p. 143.

<sup>288</sup> Elder, Charles D. y Cobb, Roger W; Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos; en: Aguilar Villanueva, Luis F.; Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; Tercera antología; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; 1993. p. 77.

Una definición equivocada puede ocasionar graves consecuencias en tiempo y recursos dejando los componentes causales del problema inalterados, intactos. "Blanco equivocado para proyectiles certeros. Por ejemplo, plantear el problema de la deficiencia en la educación básica como de naturaleza didáctica, mientras puede ser organizacional o laboral."<sup>289</sup>

"Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados"<sup>290</sup>.

"La política es en verdad lo que de ella dijeron los estadistas del siglo XIX: el arte de lo posible. Para ser eficaz, todo político o estadista debe saber lo que se puede hacer..."<sup>291</sup>

Se parte del principio de que la noción de problemas irresolubles es insostenible, un problema sin solución no es un problema, sino una tragedia; por consiguiente, definir un problema significa descubrir el problema.

Los problemas se plantean, se estructuran, de manera que admitan una respuesta, esto es, que sean solubles. En la definición o planteamiento del problema debe contemplarse la solución como parte del mismo.

"El análisis de políticas consiste en crear problemas que los decisores pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control"<sup>292</sup> y dentro del tiempo que disponen, sin embargo, frecuentemente para escapar a decisiones inciertas, bajo la presión hostil de los reclamantes, se tiende a definir el problema en términos accesibles.

Se seleccionan los posibles factores causales que supuestamente modificarán los componentes indeseados de los hechos problema.

"Estructurar bien un problema es entonces producir tal definición del hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto u objeto de un enunciado causal. Hay que estructurarlo como "causa de" o "efecto de"..."cognoscitivamente el estado de la cuestión no cambia porque el gobierno, ante la incertidumbre causal de su actuar, concierte de manera inteligente la definición del problema con los demandantes o los afectados,

<sup>289</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; Tercera antología; Estudio introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; 1993; p. 68.

<sup>290</sup> Hogwood, B.W. y Gunn, L.A.; Policy Analysis for the real world; 1984; Oxford University Press; citados por Aguilar Villanueva, Luis F.; Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; Tercera antología; Estudio introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; 1993; p. 52.

<sup>291</sup> Deutsch, Karl; Política y Gobierno; FCE; 1a. Edición en español; España; 1976; p. 32.

<sup>292</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; Tercera antología; Estudio introductorio, Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; 1993; p. 60.

para compartir riesgos y responsabilidades en su actuación"...en muchas circunstancias apremiantes, los gobiernos deberán actuar por razones morales, jurídicas, políticas, operando con débiles razones cognoscitivas"<sup>293</sup>.

b). - El análisis y la decisión de las políticas.

"El análisis de las políticas es más un arte que una ciencia; se base en la intuición tanto como en el método, sin embargo, si se tiene que escoger entre un análisis muy estructurado o uno poco estructurado en relación con el proceso de resolución de los problemas, la mayoría de los profesionales con poca experiencia optan con cierta razón por el análisis muy estructurado"<sup>294</sup>

En lo que concierne a este momento del proceso, hay dos posiciones extremas, una noción racional y una noción transaccional de la política.

La visión racional estricta del análisis de políticas puede reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero no renunciar por eso a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política.

La visión negociadora y pragmática de la política, en cambio utiliza táctica o casuísticamente el análisis, pero que lo considera insuficiente y en ciertas circunstancias innecesario para la decisión y desarrollo de la política. Entre ambos existen varias posiciones intermedias.

El análisis de políticas dominante se caracteriza por incorporar explícitamente el esquema de decisión racional o de solución racional de problemas, cuyos pasos son:

- Determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias,
- Indicar las opciones de acción que por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias se consideran idóneas para efectuar la acción,
- Comparar las opciones en términos de eficiencia técnica y económica,
- Elección y puesta en práctica programada de la alternativa óptima,
- Evaluación de resultados, y
- Retroalimentación.

<sup>293</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; Tercera antología; Estudio introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; 1993; p. 68.

<sup>294</sup> Bardach, Eugene; Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas, un manual para la práctica; Miguel Ángel Porrúa - CIDE; traducción de David García Junco Machado; México; 1a. Edic. ; 1998; p. 14.

Simon<sup>295</sup> demostró que la soberana racionalidad maximizadora de utilidades resultaba en la práctica imposible, debido a los insalvables límites cognoscitivos de información, teoría y cálculo del decisor.

Popper destacó el carácter progresivo de la racionalidad mediante autocrítica y autocorrección y ambos advirtieron "sobre los riesgos de políticas majestuosas y empresas gubernamentales taumaturgicas, que no podían descansar en un terreno cognoscitivo consistente...más cercanas a la equivocación que al acierto".<sup>296</sup>

Charles E. Lindblom<sup>297</sup> "rehizo esas...posiciones, afirmando que los gobiernos pueden decidir racional y responsablemente frente a los problemas públicos sin tener que comprometerse con los supuestos y requisitos de la racionalidad omnicomprendiva" y que "querer elevarse al arquetipo de la racionalidad, de hecho inalcanzable, puede ser una actitud plausible pero inviable y quizá irresponsable"... "las decisiones siguen, mas bien, la regla pragmática de "salir del atolladero, del lío" ("muddling through")... "el método de las comparaciones sucesivas limitadas", que posteriormente dividirá en "análisis de incrementalismo desarticulado" (disjointed incrementalism) y "análisis de incrementalismo simple" "<sup>298</sup>

"Proceder a través de comparaciones sucesivas y limitadas es una estrategia que busca simplificar el análisis y la toma de decisiones, sin caer en la improvisación irracional de la decisión pública"<sup>299</sup>.

"Dos son los rasgos importantes...el primero consiste en reducir el universo de las opciones de política a ponderar, limitando las comparaciones solo al conjunto de las "políticas que difieren muy poco de las políticas que se llevan actualmente a cabo"...en segundo lugar, implica "ignorar muchas de las consecuencias posibles de otras muchas políticas posibles e ignorar también otros importantes valores, propios de las consecuencias que se dejaron de lado y no se tomaron en consideración...una política...no es una decisión inédita, forma parte de una historia de decisiones, de la que se conocen los logros y fracasos de sus operaciones e intentos"<sup>300</sup>.

"Es un programa viable porque sus observaciones pueden basarse en una larga secuencia de cambios incrementales... no ofrece una solución exhaustiva e instantánea del problema público, desata mas bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y

<sup>295</sup> Simon, H.; *The Administrative Behavior*; Free Press; New York; 1945; en Aguilar Villanueva, Luis F.; *La Hechura de las Políticas*; Segunda antología; Estudio Introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Reimpresión; 1994; p. 47.

<sup>296</sup> Popper, Karl; *The Open Society and Its Enemies*; Routledge; London; 1943; Aguilar Villanueva, Luis F.; *La Hechura de las Políticas*; Segunda antología; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Reimpresión; 1994; p.47.

<sup>297</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; *La Hechura de las Políticas*; Segunda antología; Estudio Introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Reimpresión; 1994; p.47.

<sup>298</sup> ídem; p. 48.

<sup>299</sup> ídem.

<sup>300</sup> ídem; pp. 48 y 49.

correctivas, teniendo como referente de comparación las consecuencias de la política inmediatamente anterior"<sup>301</sup>.

Las críticas al "incrementalismo" le cuestionan su renuncia a la racionalidad, y le califican de legitimación conservadora del balance de poder existente en una sociedad. Significaba abdicar de la innovación, de atacar los síntomas y no las causas. "Concluir que este estilo incremental de gobierno era el propio de las democracias pluralistas, resultaba para muchos escandaloso"<sup>302</sup>.

### c).- La Implementación de las políticas públicas.

Recientemente ha surgido la preocupación por determinar si las políticas realmente logran lo que se espera de ellas. Entre los insumos y los productos existe un vasto terreno aun inexplorado y que consiste en saber como se modifican las políticas a medida que se les traduce en lineamientos administrativos y se les lleva a la práctica<sup>303</sup>.

"Por lo general, los aparatos burocráticos encargados de la participación tienen un modelo vertical de organización interna, son estructuras que siguen modelos gerenciales, apegados a reglas y orientadas más hacia el cumplimiento de las normas que hacia otras consideraciones"<sup>304</sup> y las recomendaciones que ofrecen los profesionales acerca de la implementación aún son incompletas e insatisfactorias.

No obstante, la perspectiva que presentan procura recapitular la experiencia existente y ofrecer un marco de referencia para comprender los distanciamientos entre la intención legislativa original y las circunstancias que se derivan de la acción a fin de detectar el punto en que ocurren las desviaciones.

Entendiendo por implementación "una declaración de las preferencias del gobierno, mediada por varios actores que, generan un proceso caracterizado

<sup>301</sup> Ídem; pp. 49 y 50.

<sup>302</sup> Ídem; p. 51.

<sup>303</sup> En su artículo: Lectura para el Pueblo (en, La Educación en la Historia de México, Lecturas de Historia Mexicana, El Colegio de México; México, 1992); Engracia Loyo escribe: "...sin embargo, esta campaña de educación básica no se llevó a cabo en la forma que inicialmente la planearon las autoridades educativas. Una gran parte de la población rural no se interesó en ella, pues, como bien habían señalado tantos educadores, no vio ninguna utilidad en aprender a leer y escribir. El Boletín de la Secretaría de Educación explicaba así esta indiferencia: "los pueblos que carecen de tierra conceptúan la educación de suma importancia para su porvenir, pero entienden que mientras no se resuelva su situación económica les será imposible vencer el problema educativo exponiendo que tienen que trabajar todos los miembros de la familia para subsistir. Por otro lado, a pesar de la gran difusión de los libros y folletos y de que éstos llegaban a una población considerable, gran parte de ésta era aún analfabeta y en general los maestros, sobre todo los maestros rurales que apenas habían cursado segundo o tercer grado de primaria, no tenían interés alguno en las publicaciones y mucho menos en los clásicos. Autoridades educativas de los estados se quejaban de que los paquetes que enviaba la Secretaría se conservaban almacenados y sin abrir."

<sup>304</sup> Klioberg, Bernardo; Participación Popular, algunos problemas estratégicos; en Gestión y Política Pública, Vol. V., No. 1: México, 1er. Semestre de 1996, CIDE, p. 266.

por relaciones de poder y negociaciones recíprocas, tendremos que concluir que los actores deben tener en cuenta la existencia de tres imperativos: el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia"<sup>305</sup>.

#### d) Evaluación.

Es poco lo que hay escrito sobre la evaluación del proceso de Políticas Públicas; Lindblom se preguntó *si es que se puede evaluar*, ya que las dificultades son a menudo muy claras y la mayoría de la gente quiere que la elaboración de política sea además de democrática, inteligente; y concluye que la evaluación es difícil, no quiere decir que no haya que intentarlo.<sup>306</sup>

El problema de la evaluación, obedece a la multiplicidad de puntos de vista acerca de los parámetros que deben aplicarse para su realización.

De inicio los partidarios de racionalismo, las evalúan contra el modelo previo de Políticas Públicas propuestas.

En tanto los seguidores del incrementalismo, lo harán en función de los niveles procedentes y los avances obtenidos después de aplicar el ajuste incremental.

Los partidarios de evaluar los resultados en función del costo y beneficio económico, discreparán de la evaluación efectuada por los que prefieren valorar el éxito o el fracaso de las Políticas Públicas en función del costo y beneficio social.

Además, "Las acciones que el aparato administrativo del estado desarrolla para atender necesidades del sistema pueden ser vistas desde dos ángulos distintos; a priori, vgr.: un proceso decisorio que conlleva sucesivos tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas" (Oszlak)... y a posteriori, como por ejemplo "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros autores en la sociedad civil", (O'Donnell y Oszlak)"<sup>307</sup>.

<sup>305</sup> Rein, Martín y Rabinovitz, Francine F.; La implementación: Una Perspectiva Teórica. Entre la Intención y la Acción; en: Aguilar Villanueva, Luis F.; La implementación de las Políticas; Cuarta antología; Estudio Introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; 1993; pp. 148 y 149.

<sup>306</sup> Lindblom, Charles E. El proceso de elaboración de Políticas Públicas. México. Miguel Ángel Porrúa. 1991. 1a. Edición. 160 p.

<sup>307</sup> Vivaldi, Bases Metodológicas para el análisis de las Políticas Públicas; el caso de la educación de adultos. El Colegio de México; Méx. 1990; p. 18.

Otra dificultad inherente a la evaluación es que las Políticas Públicas, como se dijo anteriormente, rara vez concluyen definitivamente; lo normal es que las mismas generen otros problemas que requerirán la aplicación de nuevas políticas en una secuencia continua.

e) Terminación.

Como lo mencionamos en el párrafo anterior, las Políticas Públicas se refieren normalmente a asuntos sociales de profunda complejidad que no pueden ser resueltos de una vez y para siempre. Así una Política Pública normalmente constituye un eslabón dentro del proceso.

No obstante, en algunos casos particulares especiales, es posible valorar y cuantificar las Políticas Públicas una vez que se ha agotado el proceso, normalmente esto ocurre cuando se trata de Políticas Públicas estructuradas como un modelo finito bajo el sistema racional.

Las ciencias de las políticas.

En la década de los años sesenta se abre en un momento de altísima confianza norteamericana en la capacidad directiva y operativa del gobierno. El fin de la depresión y la terminación de la segunda guerra generaron una actitud de confianza en la rectitud y capacidad del gobierno.

En 1964, Lindon B. Johnson, inicia su doble programa de "seguridad social" y de "asistencia pública", *great society* y *war on poverty* con una nueva legislación para combatir la desigualdad, la discriminación y la pobreza.

Proliferaron las agencias, creció el gasto público y se dio participación amplia y determinante de académicos e intelectuales en las ciencias sociales particularmente de la economía, de la ciencia política y de la sociología.

Alcanzó su máxima expresión en el *planin, programming and budgeting system*. Además, el consenso se fundamentaba también en la supuesta corrección del conocimiento científico acerca de los problemas sociales y de la manera de abordarlos. "Las medidas legales y administrativas no eran efecto de políticas voluntaristas, discrecionales, sino procedían de ponderaciones y decisiones racionales del gobierno, respaldadas por los teoremas, modelos y tecnologías de los académicos y compartidas por los grandes e influyentes publicistas de

los medios de opinión. Las reformas...procedían de proposiciones científicas probadas"<sup>308</sup>.

No obstante, de todas las acciones gubernamentales "brotaban sorpresas, frustraciones, cuestionamientos, decepciones. Se paso entonces a criticar primero la idoneidad de los métodos de evaluación, para después cuestionar los mismos diseños de las políticas, se modificaron las evaluaciones y se rediseñaron los programas...Sin embargo, los resultados decepcionantes... mostraron cada vez con mayor claridad que el problema central se localizaba en la implementación de las políticas públicas mas que en su diseño"<sup>309</sup>.

"El defecto de la vaguedad o el exceso de pormenorización conducían igualmente a la conclusión de que las más nobles intenciones y las más generosas promesas de reforma social eran derrotadas en el transito de la decisión a la operación, en la puesta en practica de leyes y programas... aprendimos que la implementación no era el breve interludio entre una brillante idea y el abrir las puertas para brindar el servicio"<sup>310</sup>.

"Todavía carecemos de una preimagen exhaustiva y suficientemente concreta de las ciencias de política como un área integrada de conocimiento, investigación, enseñanza y profesionalización. Debemos ir más allá y buscar una concepción efectiva de las ciencias de política"<sup>311</sup>.

"Las ciencias de política apenas existen. Cualquier conjunto de paradigmas que se proponga, refleja mas la opinión de un autor que un consenso establecido entre académicos"<sup>312</sup>.

No obstante lo anterior, "las principales innovaciones paradigmáticas pueden resumirse de la siguiente manera"<sup>313</sup>:

"1.- Ruptura de las fronteras tradicionales entre las distintas ciencias sociales y las disciplinas de decisión. Las ciencias de políticas deben integrar en una supradisciplina - enfocada a la elaboración de las políticas públicas- el conocimiento de una variedad de ramas cognoscitivas. En particular, las ciencias de políticas se construyen sobre las ciencias de la conducta y sobre enfoques analíticos; se apoyan también en la teoría de decisiones, la teoría del conflicto, el análisis estratégico, la ingeniería de sistemas y similares áreas modernas de estudio. En la medida en que son relevantes, se apoyan también en la física y en las ciencias de la vida".

<sup>308</sup> Aguilar Villanueva, Luis F.; La implementación de las Políticas; Cuarta antología; Estudio Introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; 1993; p. 24.

<sup>309</sup> Ídem; p. 25

<sup>310</sup> Ídem; p. 26.

<sup>311</sup> Dror, Yezhkel; Prolegómenos para las Ciencias de Políticas; en El Estudio de las Políticas Públicas; Aguilar Villanueva, Luis F.; Miguel Ángel Porrúa; México; 1ª. Edic. 1992; p. 119

<sup>312</sup> Ídem; p. 122.

<sup>313</sup> Ibidem; pp. 123-126.



"2.- Cubrir el vacío de la distinción acostumbrada entre investigación "pura" y "aplicada". No deben confundirse las ciencias de política con los esfuerzos por desarrollar la "ingeniería social" como un suplemento aplicado de las ciencias sociales. Este esfuerzo tiene poca oportunidad de éxito debido a las muchas diferencias entre la aplicación del conocimiento científico a propósitos técnicos definidos (a través de la cadena investigación-elaboración-prueba-ingeniería) y las cuestiones conflictivas que provoca usar el conocimiento y la racionalidad para tratar de resolver (aunque no para solucionar) asuntos sociales también conflictivos. En las ciencias de política, preferiblemente, la integración entre la investigación pura y aplicada se logra al aceptar como meta última el mejoramiento de la elaboración de políticas públicas".

"3.- Aceptación del conocimiento tácito y de la experiencia como fuentes importantes de conocimiento, además de los métodos más convencionales de investigación y estudio".

"4.- Las ciencias de política y las ciencias "normales" comparten un compromiso principal con el conocimiento instrumental y normativo, en el sentido de que se dirigen a los medios y a las metas intermedias, más que a los valores absolutos. Pero las ciencias de políticas conocen las dificultades de lograr "ciencias libres de valores" y tratan de contribuir a la elección de valores de valores explorando sus implicaciones, su consistencia interna, su costo y los fundamentos conductuales de los compromisos valorativos. Asimismo, partes de las ciencias de políticas están involucradas en la invención de diferentes "futuros alternativos" con inclusión de sus contenidos valorativos. Además, los "sueños organizados" - que incluyen la invención de valores- constituyen recursos importantes en algunas partes de las ciencias de políticas, tales como el diseño y rediseño del sistema de elaboración de políticas. Igualmente, el fomento y estímulo al soñar organizado son materia de las ciencias de política".

"5.- Las ciencias de políticas deben ser muy sensibles al tiempo, considerar el presente como un "puente entre el pasado y el futuro". Consecuentemente, rechazar la aproximación ahistórica de muchas de las ciencias sociales contemporáneas y de los enfoques analíticos".

"6.- Las ciencias de políticas tienen un foco único de interés, las "metapolíticas" (esto es, las políticas acerca de las políticas). Estas incluyen, por ejemplo, las maneras de elaborar las políticas y el análisis de políticas, los sistemas de elaboración de políticas y las estrategias de política".

"7.- Las ciencias de políticas no aceptan la actitud de "tomar o dejar", muy común en las ciencias sociales contemporáneas; tampoco creen que los compromisos de "acción directa" y similares sean la forma principal de contribución científica para mejorar la elaboración de las políticas".

"8.- Las ciencias de políticas se ocupan de la contribución del conocimiento sistemático y la racionalidad estructurada a la autodirección social y humana. Sin embargo, las ciencias de política reconocen, con claridad, el importante papel de los procesos extrarracionales (como la creatividad, la "intuición", el carisma y el juicio del valor) al igual que el de los procesos irracionales".

"También, y más importante, las ciencias de políticas requieren una metodología que se desvíe significativamente de la metodología científica normal. Se requiere una metodología que no este ligada dogmáticamente al principio de la navaja de Occam y que aliente el uso de la percepción de los fenómenos investigados y el esfuerzo encaminado a la invención de nuevos diseños sociales y nuevas "leyes" de conducta social y política. Los focos principales de las ciencias de políticas incluyen, por ejemplo:

- a) El análisis de políticas que proporciona métodos heurísticos para identificar alternativas preferibles de política;
- b) La innovación alternativa que se ocupa de inventar nuevos diseños y posibilidades por ser consideradas en la elaboración de políticas;
- c) Estrategias de política que proporcionan lineamientos para adoptar posturas, supuestos y pautas por seguir en políticas específicas;
- d) evaluación y retroalimentación que incluyen, por ejemplo, indicadores sociales, experimentación social y aprendizaje-organizacional y
- e) Mejoramiento del sistema para la elaboración de políticas mediante rediseño y, a veces, diseñando de nuevo, con inclusión de cambios en los recursos utilizados, personal, estructura, equipo, demandas externas, etcétera.

Metapolíticas, macropolíticas, mesopolíticas y micropolíticas:

Originalmente había planteado ante el Comité de Tutoría el uso de la palabra "mezzopolítica", para significar una categoría intermedia entre las macro y las micropolíticas. Sin embargo, tomando en consideración la observación del Dr. Carlos Quintana Roldán<sup>314</sup>, estimo pertinente sustituir esa palabra compuesta de la raíz latina "mezzo" que significa medio, sustituyéndola por la raíz griega "meso", y la palabra política usada como desinencia, con base en las siguientes consideraciones:

<sup>314</sup> La observación se formuló en sesión de este comité celebrada el 17 de febrero de 1998.

Meta: viene de la palabra griega *metá*<sup>315</sup>, que significa más allá;  
 Macro: por su parte viene de la palabra griega *makrós*<sup>316</sup>, que significa grande;  
 Micro: viene de la palabra griega *mikrós*<sup>317</sup>, que significa pequeño;  
 Meso: que viene de la palabra griega *mesós*<sup>318</sup>, que significa medio.

En primer término, Giandomenico Majone<sup>319</sup> dice que la metapolítica es la teoría o la metodología del análisis de política.

Hemos propuesto el uso del término Mesopolítica, como auxiliar; un auxiliar clasificatorio dentro de nuestro trabajo de las Políticas Públicas.

Dentro de este concepto definitorio se han mencionado las *constituent policys* (políticas constituyentes); se han definido las Mesopolíticas como punto intermedio entre las macro y las micropolíticas; recurrimos a esta forma de clasificación, porque estimamos que puede facilitar el análisis del problema que se plantea.

Así, entenderemos por Macropolítica aquella de mayor nivel de complejidad; como el sistema respecto del cual las Mesopolíticas serían elementos.

Por otra parte consideraremos como Micropolítica, los elementos de los subsistemas de Mesopolíticas, lo que nos permitirá además distinguir el entorno de cada una de ellas.

Estimamos que con la propuesta anterior, respetamos el uso ortodoxo de nuestra lengua, toda vez que aplicaremos raíces provenientes de la misma lengua del castellano; del griego (*metá, makrós, mikrós, mesós*) porque como dice Gimete-Welsh, "el signo lingüístico sin embargo, como cualquier otro producto del hombre, sufre alteraciones con el transcurrir del tiempo. Estas modificaciones conducen a un desplazamiento de la relación entre el significado y el significante"<sup>320</sup>... "Porque el lenguaje humano, en tanto que es un instrumento más del hombre, es un producto cultural transmitido de generación en generación; es herencia cultural y expresión del grupo que lo genera. Las diferencias lingüísticas, por tanto, están determinadas por la formación social del grupo"... "La estructura global de toda lengua ejerce un influjo diferencial sobre el pensamiento de quien la habla sobre el modo en que se concibe la realidad y sobre la manera como se comporta frente a ella"... "El lenguaje es fuerza creadora"... mediante la cual "se configuran las ideas"<sup>321</sup>.

<sup>315</sup> Diccionario de las Ciencias de la Educación. México. Ed. Santillana, 1996. 3a. reimpresión. pp. 933.

<sup>316</sup> Ídem; pp. 893.

<sup>317</sup> Ídem; pp. 951.

<sup>318</sup> Ídem; pp. 932.

<sup>319</sup> Majone, Giandomenico; Los usos del análisis de políticas; en Aguilar Villanueva, Luis F.; La Hechura de las Políticas; Segunda antología; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Reimpresión; 1994.; p. 362.

<sup>320</sup> Gimete-Welsh Adrián S. Introducción a la lingüística. México, FCE. 1994. 2a. Ed. p. 42.

<sup>321</sup> Ídem; pp. 20-21

## Segunda parte.

Evolución constitucional del derecho a la educación en nuestro país desde 1917 hasta 1998.

### Capítulo I.- Texto original, 1917.

Los artículos que se relacionan con la educación en el texto de la Constitución original de 1917 son: el 3º, 4º, 27, 31, 73, 121, 123, 130 y 14 transitorio.

**Texto original:** <sup>322</sup>

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

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

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

Identificación de las mesopolíticas expresas dentro del texto:

- Libertad de enseñanza;<sup>323</sup>
- Laicismo;<sup>324</sup>
- Educación particular sujeta a la vigilancia oficial.
- Gratuidad.<sup>325</sup>

---

<sup>322</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los regímenes revolucionarios 1917-1990; Secretaría de Programación y Presupuesto, 2ª. Edic. Revisada y actualizada, México, 1990.

<sup>323</sup> Ver infra: p.252.

<sup>324</sup> (La que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.)

Contextos relevantes:

"El último cuarto del siglo XIX se caracteriza por la aparición del sistema imperialista moderno. Adquiere importancia decisiva la industria pesada, la fabricación de las "máquinas para hacer máquinas". Las potencias industriales quieren controlar las fuentes de materias primas y asegurar mercados para sus productos. Esto da lugar al imperialismo económico, que consiste en la exportación de capitales de los países altamente industrializados a los de bajo desarrollo, y en su dominio sobre éstos."<sup>326</sup>

"Durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX se reparte casi todo el mundo entre las grandes potencias. Los pueblos atrasados y débiles son despojados inicuaamente de sus riquezas, muchas veces con métodos realmente salvajes e inhumanos, escondidos con frecuencia bajo el pretexto de civilizar a los indígenas."<sup>327</sup>

"La guerra mundial, los vientos socialistas y anarquistas que surcaban el mundo, las eternas tentaciones intervencionistas de los Estados Unidos, y el histórico temor de volver a desencadenar a ese *México bárbaro de las luchas populares de la independencia*, constituían las coordenadas dentro de las cuales debían moverse los propietarios en su intento por recuperar la estabilidad del país, calmar las ansias revolucionarias e impulsar el sistema mexicano para superar las rigideces que habían sepultado al porfiriato."<sup>328</sup>

"En Rusia estalla una revolución en marzo de 1917; a pesar del deseo de paz del pueblo, continúa el país en la guerra. El 7 de noviembre triunfa una segunda revolución, encabezada por el partido bolchevique, dirigido por Lenin. El nuevo régimen suspende las hostilidades y firma, en marzo de 1918, una paz provisional con Alemania."<sup>329</sup>

"En 1917, Alemania tiene que enfrentarse a un nuevo enemigo, los Estados Unidos"... "Muchos países de América latina apoyan a los Estados Unidos y rompen sus relaciones diplomáticas con las Potencias centrales; algunos llegan a declararles la guerra y el Brasil envía barcos a la lucha. México se mantiene neutral, a pesar de las fuertes presiones ejercidas por ambos bandos para que interviniera en el conflicto."<sup>330</sup>

"Alemania firma un armisticio (11 de noviembre de 1918), que es una rendición total. Terminan así las hostilidades."<sup>331</sup>

<sup>325</sup> Para la enseñanza primaria que se imparta en los establecimientos oficiales.

<sup>326</sup> Brom, Juan; *Esbozo de Historia Universal*; México; Grijalbo; 1973; p. 204.

<sup>327</sup> Ídem.

<sup>328</sup> Ramírez García, Eduardo; *La Estructura Socioeconómica de México*; Fondo de Cultura Económica; (en prensa); México; 1998.

<sup>329</sup> Brom, Juan; ob. cit.; p. 219.

<sup>330</sup> Ídem; pp. 219 y 220.

<sup>331</sup> *Ibidem*; p. 221.

"El movimiento obrero, de creciente importancia, está agrupado fundamentalmente en dos grandes tendencias: la representada por la organizada Segunda Internacional, socialdemócrata, reformista, que abandona en muchos casos sus anteriores principios marxistas y renuncia a la implantación del socialismo, y la Tercera Internacional, comunista, revolucionaria, fundada en 1919, y que lucha directa y francamente por la abolición del régimen capitalista."<sup>332</sup>

Sucesos relevantes relacionados con la educación durante la vigencia del texto original.

- 1901                    Enero 14. El gobierno de Michoacán dispone que la cátedra de derecho del Colegio de San Nicolás se independice creando para ella la Escuela de Jurisprudencia de Michoacán.
- Febrero 6. Justino Fernández es nombrado titular de la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública, durante el último período de Porfirio Díaz para concluir en Junio 30 de 1905<sup>333</sup>.
- 1902                    Agosto 30. Se crea el Consejo Superior de Educación Pública.
- Septiembre 13. Se instala el Consejo Superior de Enseñanza Pública.
- 1905                    Mayo 18. Se publica la Ley por la cual se crea la Secretaría (de Estado y del Despacho) de Instrucción Pública y Bellas Artes.
- Julio 1°. Justo Sierra Méndez es nombrado titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>334</sup>; concluye en Marzo 28 de 1911.
- 1908                    Agosto 15. Se expide la Ley de Educación Primaria para el Distrito y los Territorios Federales.
- 1910                    Enero 17. Sesión del Consejo Superior de Instrucción Pública, donde se plantea el punto de vista de Justo Sierra, acerca del carácter autónomo de la Universidad.

<sup>332</sup> Ibidem; p. 223.

<sup>333</sup> El Secretario antecesor fue Joaquín Baranda (diciembre 1° 1884 - Febrero 6 1901).

<sup>334</sup> Durante el último período de Porfirio Díaz.

Abril 7. Se expide la ley que crea la Escuela Nacional de Altos Estudios, que representa la primera institución mexicana dedicada a promover y desarrollar la ciencia y la investigación.<sup>335</sup>

Abril 15. Victoriano Huerta promulga un decreto que establece que el rector sería nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Consejo Universitario.

Mayo 24. Se expide el Decreto que restablece la Universidad, denominándola "Universidad Nacional de México".<sup>336</sup>

Septiembre 22. Inauguración de la Universidad Nacional.

f.

José Natividad Macías y Alfonso Cravioto elaboran un proyecto de ley en el que se establece la autonomía de la Universidad Nacional.

Diciembre. Ezequiel A. Chávez presenta el proyecto de Ley de independencia de la Universidad Nacional de México.

Nace la Asociación Nacional del Magisterio, que tenía por objeto promover el mutualismo entre los maestros, así como estudiar y resolver cuestiones especiales o generales referentes a la educación pública.<sup>337</sup>

1911

Marzo 28. Jorge Vera Estañol es nombrado titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>338</sup>, para concluir en Mayo 25 1911.

Mayo 26. Francisco Vázquez Gómez es nombrado titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>339</sup>, para concluir en Noviembre 6 de 1911.

Mayo 30. Se expide el Decreto que autoriza al Ejecutivo a establecer directamente en todos los pueblos de la República, escuelas de instrucción rudimentaria.<sup>340</sup>

Noviembre 7. Miguel Díaz Lombardo es nombrado titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>341</sup>, para concluir en Febrero 26 de 1912.

<sup>335</sup> Melgar Adalid, Mario; Educación Superior; Propuesta de Modernización; Primera edición, 1994; cronología de disposiciones jurídicas relevantes en materia educativa.

<sup>336</sup> Melgar, Mario; op. cit. p 213.

<sup>337</sup> Estatutos de la Asociación Nacional del Magisterio formados por la junta organizadora; Imp. de M. León Sánchez; México, 1910; pp. 3; en: Peláez Ramos, Gerardo; El Sindicalismo Magisterial; SNTE; 1ª. Edic. ; México; 1994; pp. 11.

<sup>338</sup> Durante el último período de Porfirio Díaz.

<sup>339</sup> Durante el período presidencial de Francisco León de la Barra.

<sup>340</sup> Melgar, Mario; op. cit. p. 213.

- 1912            Febrero 27. José María Pino Suárez Lombardo es nombrado titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>342</sup>, para concluir en Febrero 19 de 1913.
- Junio 24. Se aprueba el Estatuto Provisional que funda la Escuela libre de Derecho.<sup>343</sup>
- Julio. A raíz de los conflictos en la Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Nacional, un grupo de profesores y alumnos acuerdan constituir la Escuela Libre de Derecho.
- Julio 24. Se inician las labores de la Escuela Libre de Derecho.
- 1913            Febrero 20. Jorge Vera Estañol, que ya lo había sido con Porfirio Díaz, es nombrado nuevamente titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>344</sup>, para concluir en Junio 13 de 1913.
- Julio 14. Manuel Garza Aldape es nombrado titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>345</sup>, para concluir en Julio 29 de 1913.
- Julio 30. José M. Lozano es nombrado titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>346</sup>, para concluir en Septiembre 15 de 1913.
- Septiembre 18. Eduardo Tamariz Lozano es nombrado titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>347</sup>, para concluir en - Septiembre 20 de 1913.
- Septiembre 21. Nemesio García Naranjo es nombrado titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>348</sup>, para concluir en Julio 15 de 1914 .
- 1914            Julio 16. Rubén Valenti es nombrado titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>349</sup>, para concluir en Agosto 10 de 1914.

<sup>341</sup> Durante el período presidencial de Don Francisco Indalecio Madero.

<sup>342</sup> Ídem.

<sup>343</sup> Melgar, Mario; op. cit. p. 213.

<sup>344</sup> Durante el período presidencial de Victoriano Huerta.

<sup>345</sup> Ídem.

<sup>346</sup> Ídem.

<sup>347</sup> Ídem.

<sup>348</sup> Ídem.



Agosto 25 Felix F. Palavicini, es nombrado Oficial Mayor y Subsecretario de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>350</sup>, para concluir en Septiembre 26 de 1916.

1916

Septiembre 19. Juan León, Director General de Enseñanza Técnica es nombrado Encargado del Despacho de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>351</sup>, para concluir en Febrero 28 de 1917.

Septiembre 27. Alfonso Cravioto, Oficial Mayor, es nombrado Encargado del Despacho de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>352</sup>, para concluir en Noviembre 18 de 1916.

1917

Febrero 5. Se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula en su artículo 3° a la enseñanza, disponiendo que ésta será libre y laica. *Por su artículo catorce transitorio, suprime la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.*

Abril 19. Se publica en Diario Oficial el texto denominado "Ley Orgánica de Educación Pública en el Distrito Federal", solamente firmada por el Secretario de Gobernación, por lo que, en términos del artículo de la Constitución vigente, carece de validez.

Julio 14. Aparece publicado en "El Universal" el proyecto de ley de Félix F. Palavicini para dar autonomía a la Universidad.

Julio 20. El senador José I. Novelo se pronuncia en el Senado en favor de la autonomía universitaria.

Octubre 4. José I. Novelo presenta una iniciativa de ley sobre la autonomía universitaria que es aprobada por la mayoría de los senadores.

Octubre 19. La Comisión de Instrucción Pública rinde su dictamen secundando la iniciativa del Senador Novelo. El proyecto aprobado por la Cámara de Senadores pasa luego a la Cámara de Diputados, en que se guarda indefinidamente, sin estudio.

<sup>349</sup> Durante el período presidencial de Francisco Carbajal.

<sup>350</sup> Durante el período de Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

<sup>351</sup> Idem.

<sup>352</sup> Idem.

- Diciembre 20. Se expiden las Bases para la Organización de la Escuela Primaria conforme al principio de la acción.<sup>358</sup>
- 1924 Julio 2. Bernardo Gastélum es nombrado titular de la Secretaría de Educación Pública<sup>359</sup>, para concluir en Noviembre 30 de 1924.<sup>360</sup>
- Diciembre 1. José Manuel Puig Casauranc Gastélum es nombrado titular de la Secretaría de Educación Pública, para concluir en Agosto 22 de 1928.<sup>361</sup>
- 1926 Febrero 22. Se expide el reglamento provisional de las escuelas particulares.
- Julio 22. Se expide el reglamento de inspección y vigilancia de las escuelas particulares.
- 1925 Diciembre 25. Se expide la Ley de Secretarías de Estado, en la que se establece la creación del Departamento Universitario y de Bellas Artes.
- 1928 Agosto 23. Moisés Sáenz Subsecretario Gastélum es nombrado Encargado<sup>362</sup>, del Despacho de la Secretaría de Educación Pública, para concluir en Noviembre 30 de 1928.
- Diciembre 1°. Ezequiel Padilla es nombrado titular de la Secretaría de Educación Pública<sup>363</sup>, para concluir en Febrero 5 de 1930.
- 1929 Enero. Se verifica en Mérida el VI Congreso Nacional de Estudiantes, en donde fue elegido presidente Alejandro Gómez Arias que también lo era de la Confederación de Estudiantes de México. El congreso se declara en favor de la independencia de la Universidad Nacional.
- Julio 26. Se publica la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, que confiere la autonomía.
- El primer rector de la Universidad Autónoma fue Ignacio García Téllez.

<sup>358</sup> Durante el período presidencial de Alvaro Obregón.

<sup>360</sup> ídem

<sup>361</sup> Durante el período presidencial de Plutarco Elías Calles.

<sup>362</sup> ídem.

<sup>363</sup> Durante el período presidencial de Emilio Portes Gil (interino).

Empiezan los desayunos escolares para los niños de primaria con la Sra. Carmen García de Portes Gil.<sup>364</sup>

Octubre 22. Se expide la Ley Reglamentaria de las Escuelas Libres, referente al funcionamiento y validez de los estudios que imparten las mismas.

1930 El 17 de enero se expide el Decreto por el que se otorga reconocimiento de validez oficial de estudios a la Escuela Libre de Derecho.

La gestión inicial para la construcción de la Ciudad Universitaria la hace el rector Ignacio García Téllez.

Enero 29. Se expide el Decreto por el que se concede a la Escuela libre de Homeopatía el reconocimiento y privilegios a que se refiere la Ley Reglamentaria de Escuelas Libres.

Febrero 5. Aarón Sáenz es nombrado titular de la Secretaría de Educación Pública<sup>365</sup>, para concluir en Octubre 30 de 1930.

Noviembre 9. Carlos Trejo Lerdo de Tejada Sáenz es nombrado titular de la Secretaría de Educación Pública<sup>366</sup>, para concluir en Diciembre 9 de 1930.

Diciembre 9. José Manuel Puig Casauranc es nombrado titular de la Secretaría de Educación Pública<sup>367</sup>, para concluir en Septiembre 22 de 1931.

Diciembre 30. Se expide la Ley Orgánica de la Educación.

1931 Septiembre 22. Alejandro Cerisola Subsecretario, es nombrado Encargado del Despacho de la Secretaría de Educación Pública<sup>368</sup>, para concluir en Octubre 22 de 1931.

Octubre 23. Narciso Bassols es nombrado titular de la Secretaría de Educación Pública<sup>369</sup>, para concluir en Septiembre 4 de 1932.

1932 Marzo 8. Se expide el Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos Otorgados por las Escuelas Particulares Libres.

<sup>364</sup> Márquez Tere; Las Mujeres y el Poder; Edit. Diana; 2ª. Reimpr.; México, 1996, pp. 58-59.

<sup>365</sup> Durante el período presidencial de Pascual Ortiz Rubio.

<sup>366</sup> Ídem.

<sup>367</sup> Ídem.

<sup>368</sup> Ídem.

<sup>369</sup> Ídem.

Abril 19. Se expide el Reglamento de Escuelas Primarias Particulares, mediante el cual el gobierno prohibió toda injerencia de los ministros de culto en la enseñanza primaria<sup>370</sup>.

Octubre 5. Narciso Bassols es nombrado titular de la Secretaría de Educación Pública<sup>371</sup>, para concluir en Mayo 9 de 1934.

1933

Emilio Portes Gil, Presidente de la República, promulga la ley que concede autonomía relativa a la Universidad.

Septiembre. Primer Congreso de Universitarios Mexicanos.

Septiembre 14. Caso y Lombardo Toledano iniciaron la polémica sobre el marxismo, que tuvo gran resonancia.

Octubre 21. (Abelardo Rodríguez) se expide una nueva Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, en la cual se le suprime el carácter de nacional, pretendiendo concederle una completa autonomía del Estado.

Se crea la Universidad de Nuevo León.

1934

Se le concede la Autonomía a la Universidad de San Luis por ley del Congreso local, y a iniciativa de los propios universitarios.

Mayo 10. Eduardo Vasconcelos es nombrado titular de la Secretaría de Educación Pública<sup>372</sup>, para concluir en Noviembre 30 de 1934.

El 1° de diciembre es nombrado titular de la Secretaría de Educación Pública el Lic. Ignacio García Tellez, concluyendo el 18 de Junio de 1935.<sup>373</sup>

<sup>370</sup> Trayectoria de la Legislación sobre Educación Pública en México, Resumen preparado por el Seminario de Educación del CIS-INAH, México, enero de 1974, p. 13.

<sup>371</sup> Durante el período presidencial de Abelardo Rodríguez (interino).

<sup>372</sup> Ídem,

<sup>373</sup> Durante el período presidencial de Lázaro Cárdenas.

## Capítulo II.- 1a. Reforma, 1934.

### **Texto de la primera reforma al artículo tercero Constitucional:<sup>374</sup>**

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

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

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

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

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

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

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

<sup>374</sup> -<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art003/ref001.htm>

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

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

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

Identificación de las variaciones en las mesopolíticas expresadas dentro del texto:

- Socialismo.
- Educación particular sujeta a autorización<sup>375</sup> y reconocimiento de validez oficial de estudios<sup>376</sup>. Discrecionalidad del Estado para retirarles en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial.
- Federalismo educativo; atribución del Congreso de la Unión, para expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios... con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República...
- Obligatoriedad para la educación primaria.

Contextos relevantes:

"Como consecuencia de la depresión generada por el *crack* de 1929, los republicanos fueron desplazados por el demócrata Franklin D. Roosevelt, presidente de los Estados Unidos de América de 1933 a 1945. Roosevelt funda su gobierno en un nuevo pacto social que llamó *New Deal*, basado en una nueva concepción del estado."<sup>377</sup>

"Este nuevo estado debería intervenir decididamente en la economía para evitar las crisis cíclicas del capitalismo que, como la de 1929, ponían en serio riesgo la viabilidad del sistema. Este nuevo estado interventor

<sup>375</sup> Requiere obtenerse previamente y concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos).

<sup>376</sup> No requiere ser otorgado previamente, y se refiere a estudios distintos a los señalados en el pie de página anterior.

<sup>377</sup> Ramírez García, Eduardo; *La Estructura Socioeconómica de México*; Fondo de Cultura Económica; (en prensa); México; 1998.

contrastaba con la concepción liberal del estado que tradicionalmente había sostenido todo el sistema jurídico y político de ese país y que casi reducía al estado al papel ser gendarme y garante de los derechos de propiedad privada."<sup>378</sup>

"El entorno que explica este radical giro de la política estadounidense se puede reducir a los siguientes puntos: En el aspecto teórico, el nuevo estado interventor de la economía se basaba en la teoría del inglés Keynes,... En el aspecto político, respondía al éxito económico que, en contraste con occidente, estaba teniendo en aquel entonces la economía planificada de la Unión Soviética,... En el aspecto político y militar, procuraba reencausar la economía estadounidense ante la creciente posibilidad de la segunda guerra mundial,... y En el aspecto político electoral, se dirigía a captar y a organizar al movimiento obrero, cada vez más difícil de controlar máxime que había sido el que más había pagado el costo del *crack* de 1929."<sup>379</sup>

Sucesos relevantes relacionados con la educación durante la vigencia de la primera reforma del artículo tercero constitucional.

1934            13 de diciembre. Se reforma el artículo 3° constitucional, para señalar que la educación que imparta el Estado será socialista.

18 de diciembre. Se reforma la fracción XXV, del artículo 73 constitucional, para adicionar la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes encaminadas a distribuir entre la federación, los estados y los municipios, la función educativa.

1935            Septiembre 10. El consejo universitario suspende las actividades académicas y administrativas de la Universidad.

Octubre 30. Se publica un decreto, por el que se crea el Consejo Nacional de Educación Superior y de Investigación Científica.

De Junio de 1935 a Diciembre de 1940, es Secretario de Educación el Lic. Gonzalo Vázquez Vela.<sup>380</sup>

1936            26 de enero. Se funda la Universidad Obrera.

<sup>378</sup> Ídem.

<sup>379</sup> Íbidem.

<sup>380</sup> Durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas.

- 1937 Se crea por Acuerdo del Secretario de Educación Pública el Instituto Politécnico Nacional.
- La Universidad de Occidente pasa a ser la Universidad Socialista del Sureste.
- 1938 Marzo: se funda el Partido de la Revolución Mexicana.
- Se funda el Seminario Tridentino Conciliar de Sonora.
- La Universidad del Sureste se convierte en Universidad de Yucatán.
- 1939 Se funda la Universidad de Morelos.
- 3 de febrero. Ley Orgánica que transforma el Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos en el Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- 1940 3 de febrero. Se publica la Ley Orgánica de la Educación. Esta Ley reglamenta los artículos: 3º, 27, fracción III, 37, fracción I; 73, fracciones X y XXV, y 123, fracción XII, de la Constitución.<sup>381</sup>
- 8 de octubre. Se expide el Decreto que crea El Colegio de México.
- En la ciudad de México se reúnen informalmente los rectores.
- 05 de noviembre. Reglamento de la fracción VI del artículo 7 de la Ley Orgánica de Educación.
- Del 1º de Diciembre de 1940 al 11 de Septiembre, es Secretario de Educación el Lic. Luis Sánchez Pontón.<sup>382</sup>
- 1941 La Universidad Socialista del Noroeste se convierte en la Universidad de Sinaloa.
- Del 11 de Septiembre al 22 de Diciembre de 1943, es Secretario de Educación el Lic. Octavio Vejar Vázquez.<sup>383</sup>
- Del 22 Diciembre de 1943 al 30 de Noviembre de 1946, es Secretario de Educación el Lic. Jaime Torres Bodet.<sup>384</sup>

<sup>381</sup> Nota del autor; fue expedida el 30 de diciembre de 1939.

<sup>382</sup> Durante el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho.



- 1942            23 de enero. Se publica la Ley Orgánica de la Educación.<sup>383</sup>
- 1 de junio. México declara la guerra a Alemania, Italia y Japón. Se suspenden las garantías individuales y se dan facultades extraordinarias al ejecutivo para legislar.
- 1 de octubre. Reglamento Interno de la escuela Normal Superior.
- 31 de diciembre. LEY de la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica.
- 1943            En Monterrey se reúnen nuevamente los rectores.
- 13 de mayo. Decreto que crea El Colegio Nacional
- De Diciembre de 1943 a Diciembre de 1952, es Secretario de Educación el Lic. Jaime Torres Bodet.
- 1944            Por cuarta vez, en San Luis Potosí, los rectores deciden que las reuniones tuvieran el carácter de Asambleas Nacionales de Rectores.
- 10 de abril. Se expide la Ley que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- Agosto 7. A sugerencia del presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, el Consejo Universitario constituye una comisión de exrectores para resolver el problema de la Universidad.
- 10 de abril. LEY que crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- 23 de agosto. LEY que establece la Campaña Nacional contra el Analfabetismo.
- 16 de octubre. LEY que complementa y reforma a la que creó la Comisión Impulsoras y Coordinadora de la Investigación Científica.
- 30 de diciembre. Ley que establece el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio.

<sup>383</sup> Durante el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho

<sup>384</sup> Ídem.

<sup>385</sup> Fue expedida el 3 de diciembre 1941

- 1945            06 de enero. De la gestión de Alfonso Caso, resulta la Ley Orgánica de la Universidad, todavía en vigor.
- 26 de mayo. Ley Reglamentaria de los artículos 4° y 5° constitucionales relativos al ejercicio de las profesiones en el Distrito y Territorios Federales:
- 27 de noviembre. Reglamento Orgánico del Instituto Politécnico Nacional.
- 30 de diciembre. Se reforma el artículo 3° constitucional.
- 31 de diciembre. Decreto que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
- 1946            4 de enero. Se expide el reglamento de las condiciones generales de trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública.
- 6 de abril. LEY sobre fundación y construcción de la Ciudad Universitaria
- 8 de junio. Reglamento de la Ley del Ahorro Escolar.
- 6 de julio. Se expide la Ley de Educación Agrícola.
- Septiembre 25. El presidente Manuel Ávila Camacho autoriza mediante decreto publicado en el Diario Oficial la expropiación de 733 hectáreas para la construcción de la Ciudad Universitaria.
- Del 1° de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952, es Secretario de Educación Pública Manuel Gual Vidal.<sup>386</sup>

<sup>386</sup> Durante el periodo presidencial de Miguel Alemán Valdez.

Capítulo III.- 2ª. Reforma, 1946.

**Texto de la segunda reforma al Artículo Tercero Constitucional:** <sup>387</sup>

Artículo 3º- La educación que imparta el Estado-Federación, Estados y 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.

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

31 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;

31 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

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

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

<sup>387</sup> -<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art003/ref002.htm>

III.- Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos inicial, I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales;

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

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

VI.- La educación primaria será obligatoria;

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

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

Identificación de las variaciones en las mesopolíticas expresadas dentro del texto:

- Orientación moral, social y política de la educación oficial, aplicable también a la educación primaria, secundaria y normal, y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos, que impartan los particulares.
- Laicismo.

Contextos relevantes:

"En el plano internacional, México mantuvo una posición decorosa frente al fascismo italiano, al nacionalsocialismo alemán, al franquismo español, y en general al colonialismo. La tendencia contra el imperialismo cobró auge y sentido con la expropiación petrolera. La política educativa, debido a una intolerancia secular adquirió una tendencia anticlerical, y fue calificada

equivocamente de socialista, durante el mandato de Cárdenas limitó su contenido a los términos posibles dentro de la constitución."<sup>388</sup>

"El desarrollo capitalista, o sea, la acumulación de capital en México, entre 1940 y 1970, requirió una política deficitaria tanto fiscal como de comercio exterior. Este déficit se financió, inicialmente, con las exportaciones del campo y con inversión nacional y extranjera, cuando las exportaciones agrícolas se fueron extinguiendo por falta de previsión y decisión de apoyo estatal para continuarlas y aumentarlas, el estado recurrió cada vez más a la inversión extranjera".<sup>389</sup>

Marshall McLuhan sin duda el más importante teórico de los Mass Media en este siglo conocido como el Oráculo de la Era Electrónica, escribe *The Gutenberg Galaxy* (1962) *La Galaxia Gutenberg; Understanding Media* (1964) *Comprendiendo a los Medios The Medium is the Massage* (1967) *El Medio es el masaje War and Peace in the Global Village* (1968) *Guerra y Paz en la Aldea Global*.

"Tanto el surgimiento de los países asiáticos llamados *tigres* por su agresividad exportadora, como el crecimiento de Japón y Alemania como potencias exportadoras, comenzó a disminuir el desempeño de la economía de los Estados Unidos de América, de la que, nuevamente, se había hecho dependiente nuestro país."<sup>390</sup>

"El desgaste económico de las dos potencias engarzadas en la *guerra fría*, la Unión Soviética y los Estados Unidos de América, comenzaba a minar seriamente sus economías, igualmente en nuestro perjuicio."<sup>391</sup>

"La rebelión económica de los países subdesarrollados árabes agrupados en la OPEP, en contra de los países desarrollados, expresada en los aumentos extraordinarios del precio del petróleo en 1973, constituyó un golpe severísimo a las economías avanzadas, incluyendo la de los Estados Unidos de América. Además, desorganizó más el sistema financiero internacional, ya de por sí en decadencia con la decisión del presidente Nixon, en 1971, de cesar de respaldar con oro sus emisiones de dólares".<sup>392</sup>

"La rebelión, igualmente, de los países subdesarrollados que ocuparon la ONU y formaron otros foros internacionales pretendiendo hacer un frente

<sup>388</sup> Solana, Fernando; Cardiel Reyes, Raúl y Bolaños, Raúl; coordinadores; *Historia de la Educación Pública en México; SEP-FCE; México; 1ª. Reimpresión; 1982; p. 304.*

<sup>389</sup> Ramírez García, Eduardo; *La Estructura Socioeconómica de México; Fondo de Cultura Económica; (en prensa); México; 1998.*

<sup>390</sup> *Ídem.*

<sup>391</sup> *Ibidem.*

<sup>392</sup> *Ibidem.*

común que les permitiera mejores términos de intercambio y acceso a créditos bajos y al desarrollo de la tecnología".<sup>393</sup>

"Estos desarreglos del sistema económico internacional desembocaron en torbellinos críticos y distorsiones novedosas como fue el fenómeno del llamado *estancamiento con inflación*. Fenómeno extraño en virtud de que, hasta entonces, el estancamiento económico o recesión disminuía la inflación y, a su vez, la inflación cursaba con crecimiento económico. Por el contrario, en ese momento se presentaba un panorama económico doblemente malo como era falta de crecimiento, estancamiento, con aumento desorbitado de precios, inflación."<sup>394</sup>

"La...aparición del sistema capitalista global llegó en la década de 1970. Los países productores de petróleo se unieron en la Unión de Países exportadores de Petróleo (OPEP) y elevaron el precio del crudo, primero en 1973 desde 1,90 dólares por barril hasta 9,76 dólares por barril, y después en 1979, como reacción a los acontecimientos políticos de Irán e Irak, desde 12,70 dólares hasta 28,76 dólares por barril."<sup>395</sup>

Sucesos relevantes relacionados con la educación durante la vigencia de la segunda reforma al Artículo Tercero Constitucional.

- 1947            18 de julio. Reglamento de la Ley que creó el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
- 1948            La quinta reunión se celebra en Oaxaca y se funda la Asociación Nacional de Universidades.
- 1950            Marzo 25. En Hermosillo, Sonora, se declara solemnemente constituida la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, mediante la aprobación de sus estatutos.
- 2 de enero. LEY Orgánica del Instituto Politécnico Nacional.
- 1951            Por decreto de la Legislatura del Estado, se crea la Universidad Autónoma de Querétaro.
- La Universidad de Yucatán adopta nuevamente la denominación de Universidad Nacional del Sureste.

<sup>393</sup> *Ibidem*.

<sup>394</sup> *Ibidem*.

<sup>395</sup> Soros, George; *La crisis del capitalismo global*; México; Plaza Janés; 1999; 1a. Edición; p. 139.

12 de junio. Reglamento de los artículos 4º y 6º, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Educación Pública sobre publicaciones y revistas ilustradas en lo tocante a la cultura y a la educación.

1952 Septiembre 12. Se expide el Decreto que dispone se reconozca la validez oficial a los estudios hechos en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

De Diciembre de 1952 a Diciembre de 1958, es Secretario de Educación el Lic. José Ángel Ceniceros.<sup>396</sup>

1955 Se funda la Universidad de Tamaulipas.

1956 Se funda la Universidad del Estado de México.

31 de diciembre. LEY Orgánica del Instituto Politécnico Nacional.

1957 Se constituyen las universidades de Baja California y Coahuila.

1958 En Tabasco, el Instituto Juárez se convierte en la Universidad Juárez de Tabasco.

La Universidad Nacional del Sureste cambia nuevamente a Universidad de Yucatán.

De Diciembre de 1958 a Diciembre de 1964 es Secretario de Educación el Lic. Jaime Torres Bodet.<sup>397</sup>

1959 13 de febrero. Se expide el Decreto que crea la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.

1961 6 de mayo. Se crea el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINESTAV)<sup>398</sup>.

1962 12 de abril. Se expide el Decreto que reconoce como escuela de tipo universitario a El Colegio de México.

1963 20 de diciembre. Se expide la Ley para la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo.

28 de diciembre. Se publica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

<sup>396</sup> Durante el periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortínez.

<sup>397</sup> Durante el periodo presidencial de Adolfo López Mateos.

<sup>398</sup> El 24 de septiembre de 1982 se publicó el decreto por el cual mantendrá su carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

31 de agosto. Se expide el Decreto que crea el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE).

31 de septiembre. Se crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), como organismo descentralizado de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objeto de allegarse recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales o extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación del país.<sup>403</sup>

10 de septiembre. Se expide el Decreto que crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

1973 18 de septiembre. Decreto por el que se crea el Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Estado de Baja California, como organismo público descentralizado.

26 de septiembre. Se expide el Decreto que crea el Colegio de Bachilleres.

29 de noviembre. Se expide la Ley Federal de Educación.

17 de diciembre. Se expide la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Se crean las Universidades de Ciudad Juárez y la Metropolitana de la Ciudad de México.

1974 3 de junio. Se expide el Acuerdo que otorga reconocimiento de validez oficial a los estudios de tipo superior que imparta la Universidad Iberoamericana.

2 de diciembre. Se crea el Centro de Investigaciones Ecológicas del Sureste, con domicilio en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, como organismo descentralizado de interés público para investigar la ecología del sureste y en particular de Chiapas.<sup>404</sup>

1975 29 de julio. Se publica el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y El Caribe.

<sup>403</sup> Se modificó por decreto del 11 de febrero de 1982.

<sup>404</sup> Se reformó el 19 de octubre de 1994, cambiando su denominación por la de El Colegio de la Frontera Sur.



El 29 de diciembre se expide la Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea.

Se fundan la Universidad Autónoma de Chiapas y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.

31 de diciembre. Se promulga la Ley Nacional de Educación para Adultos.

El 31 de diciembre se expide la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

1976 Se crean las universidades de Baja California Sur y la de Tlaxcala.

17 de marzo. Se expide el Acuerdo que otorga reconocimiento de validez oficial a los estudios de tipo superior que imparta la Universidad Iberoamericana.

2 de noviembre. Decreto por el que se crea el Centro de Investigación en Química Aplicada, con sede en Saltillo, Coah.

De Diciembre de 1976 a Diciembre de 1977 es Secretario de Educación el Lic. Porfirio Muñoz Ledo.<sup>405</sup>

1977 Mayo 19 al 21. Entre los más importantes documentos surgidos de la ANUIES debe mencionarse su aportación al plan nacional de educación resultando la reunión de Guadalajara.

30 de noviembre. Se expide el Decreto que crea el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, como organismo descentralizado (CREA).

De Diciembre de 1977 a Noviembre de 1982 es Secretario de Educación el Lic. Fernando Solana.<sup>406</sup>

1978 23 de marzo. Se expide el Acuerdo que establece las Delegaciones Generales de la Secretaría de Educación Pública, en cada Estado de la República.

Mayo. La Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP y la ANUIES inician los trabajos requeridos para definir el Plan Nacional de Educación Superior.

<sup>405</sup> Durante el periodo presidencial de José López Portillo.

<sup>406</sup> Ídem.

29 de agosto. Se expide el Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional.

21 de septiembre. Se expide el Acuerdo que crea la Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior.

31 de octubre. Se expide el Acuerdo que establece un sistema de coordinación y planeación para el otorgamiento de becas por parte de la Secretaría de Educación Pública y los organismos del sector educativo.

16 de noviembre. Se aprueba en el seno de la XVIII Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, el Plan Nacional de Educación Superior.

29 de diciembre. Se expide el Decreto que crea el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

29 de diciembre. Se expide la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

1979 17 de enero. Se expide el Decreto que crea el Colegio de Posgraduados.

Diciembre. Se constituye la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)<sup>407</sup>.

1980 15 de abril. Se expide el Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

28 de febrero. Se expide el Decreto que crea la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, como organismo público descentralizado.

31 de marzo. Acuerdo secretarial No. 43 por el que se establece la organización y funcionamiento de la Comisión General de Becas.

<sup>407</sup> González, Francisco; Historia de México; Edic. Quinto Sol; 7ª. Reimpresión; México; 1995; pp. 182.

9 de junio. Se promulga en el Diario Oficial, la fracción VIII del Artículo 3° Constitucional, que eleva a categoría de ley fundamental de las universidades la autonomía y la libertad de cátedra.

12 de septiembre. Decreto por el que se crea el Centro de Investigaciones de Estudios Superiores en Antropología Social.

20 de octubre. Se adiciona con un capítulo XVII el Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, para regular el trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley.

3 de Octubre. Se expide el Decreto por el que se otorga validez oficial a los estudios que imparte el Centro Universitario de Ciencias Humanas, dependiente de la Asociación "Claustro Sor Juana", A.C.

#### Capítulo IV.- 3a. Reforma, 1980.

#### **Texto de la tercera reforma al artículo tercero Constitucional:<sup>408</sup>**

Artículo 3...

I a VII.- ...

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

IX.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los 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.

Identificación de las variaciones en las mesopolíticas expresadas dentro del texto:

- Federalismo educativo; sustracción de los elementos esenciales de la Autonomía universitaria del ámbito de competencia del legislador ordinario.
- Reforma laboral.

---

<sup>408</sup> -<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art003/ref003.htm>

Contextos relevantes:

"Los Estados Unidos de América, había visto esfumarse sus recursos financieros rumbo a los países petroleros árabes en virtud de los aumentos de los precios del petróleo habidos en 1973 y en el resto de la década."<sup>409</sup>

En Octubre 6 de 1979, la Reserva Federal de los Estados Unidos decidió imponer un control directo sobre la oferta monetaria; esa decisión de la Reserva Federal fue un triunfo para los monetaristas encabezados por Milton Friedman y un descalabro para los keynesianos que hasta entonces habían venido dominando en las decisiones macroeconómicas, particularmente las relativas a política fiscal y monetaria.<sup>410</sup>

"El desarrollo de los mercados financieros internacionales recibió un gran impulso hacia 1980, cuando Margaret Thatcher y Ronald Reagan llegaron al poder con una programa que propugnaba la separación del estado de la economía y dejar que los mecanismos del mercado hicieran su trabajo. El auge internacional del préstamo terminó en una recesión en 1982, pero para entonces la libertad de circulación del capital financiero se había consolidado."<sup>411</sup>

"Los vecinos del norte, rápidamente se recuperaron, al igual que los países avanzados del mundo que habían sufrido igual descalabro, mediante el siguiente mecanismo. Primeramente pagaron su pecado de despilfarro de energía modificando velozmente su tecnología para ahorrar combustible, luego operaron en el ámbito financiero para que los dólares obtenidos por los países árabes (llamados petrodólares) regresaran a los bancos del primer mundo movidos por el atractivo de altas tasas de interés. Dichos bancos, a su vez, colocaron los petrodólares entre los países en desarrollo a tasas flotantes (lo que quería decir que éstos países pagarían más intereses si subían las tasas en los mercados de dinero del mundo)."<sup>412</sup>

La llegada en 1985 de Gorbachov a la cúspide del poder soviético dio lugar a sus proyectos reformistas, la perestroika y la glasnost. En los seis años, siguientes, dentro de los que se produjo el intento de golpe de estado que precipitó la disolución de la Unión Soviética.<sup>413</sup>

La caída del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, escenificó el fin de la guerra fría, con ello se ponía fin al sistema internacional que había articulado las relaciones internacionales desde el termino de la segunda guerra mundial.

<sup>409</sup> Ramírez García, Eduardo; La Estructura Socioeconómica de México; Fondo de Cultura Económica; (en prensa); México; 1998.

<sup>410</sup> Ver: Javier Bonilla Castañeda; Cambiemos el modelo económico y optemos plenamente por el mercado; -<http://www.ecomex.com/cambmod.htm>

<sup>411</sup> Soros, George; ob. cit. p. 140.

<sup>412</sup> Ramírez García, Eduardo, ob. Cit.

<sup>413</sup> Ver: Otero Carvajal, Luis Enrique; HACIA UNA NUEVA ERA. CRISIS Y CAMBIOS EN LA CIVILIZACIÓN OCCIDENTAL; Historia de las Civilizaciones. Editorial Océano, Barcelona;1998 -<http://www.ucm.es/info/hcontemp/leoc/mundoactual.htm>

Sucesos relevantes relacionados con la educación durante la vigencia de la tercera reforma al artículo tercero Constitucional.

- 1980
- 9 de junio. Se promulga en el Diario Oficial, la fracción VIII del Artículo 3º Constitucional, que eleva a categoría de ley fundamental de las universidades la autonomía y la libertad de cátedra.
- 12 de septiembre. Decreto por el que se crea el Centro de Investigaciones de Estudios Superiores en Antropología Social.
- 20 de octubre. Se adiciona con un capítulo XVII el Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, para regular el trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley.
- 3 de octubre. Se expide el Decreto por el que se otorga validez oficial a los estudios que imparte el Centro Universitario de Ciencia Humanas, dependiente de la Asociación "Claustro Sor Juana", A.C.
- 1981
- 31 de julio. Se aprueba en el seno de la XX Asamblea General de la Asociación nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, el documento denominado Plan Nacional de Educación Superior, lineamientos generales para el periodo 1981-1991.
- 31 de agosto. Se publica el Decreto Presidencial por el cual se crea el organismo público descentralizado denominado Instituto Nacional para la Educación de Adultos.
- 30 de septiembre. Decreto por el que se crea el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, como organismo público descentralizado.
- Octubre. Se crea el Instituto Tecnológico de Mexicali.
- 1982
- 11 de febrero. Se expide el Decreto que se crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).
- Agosto. Se crea el Instituto Tecnológico de Cerro Azul (Veracruz).
- 26 de noviembre. Se expide el Decreto que otorga validez oficial a los estudios de tipo medio superior y superior que imparta la

Universidad Anáhuac, de Investigaciones y Estudios Superiores, A. C.

De 1° de Diciembre de 1982 al 23 de marzo de 1985 es Secretario de Educación Pública el Lic. Jesús Reyes Heróles.<sup>414</sup>

1983 8 de abril. Decreto por el que se crea el Centro de Enseñanza Técnica Industrial, como organismo público descentralizado, con domicilio en la ciudad de Guadalajara, Jal.

Agosto. Se crea el Instituto Tecnológico de Tapachula.

1984 23 de marzo. Se expide el Acuerdo por el que la educación normal tendrá el nivel de licenciatura.

26 de julio. Se expide el Acuerdo que crea el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

26 de noviembre. Se expide el Programa Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico 1984-1988 (PRONDETYC).

1985 16 de octubre. Se aprueba en el seno de la XXII Asamblea General de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (PROIDES).

Reforma a la Carta de la Organización de los Estados Americanos por el Protocolo de Cartagena de Indias.

De marzo de 1985 a Noviembre de 1988, es Secretario de Educación Pública el Lic. Miguel González Avelar.<sup>415</sup>

1986 6 de febrero. Acuerdo Presidencial por el cual se reforma el diverso por el cual se estableció el Sistema Nacional de Investigadores<sup>416</sup>.

Septiembre. Se crean los Institutos Tecnológicos de Cancún y de Delicias.

1987 Septiembre. Se crean los Institutos Tecnológicos de Chihuahua II y de Lázaro Cárdenas.

1988 21 de enero. Se publica la Ley General de Bibliotecas.

<sup>414</sup> Durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado.

<sup>415</sup> Idem.

<sup>416</sup> Posteriormente ha sido reformado en: 24 de marzo de 1988; 4 de junio de 1993 y 14 de septiembre de 1995.

Septiembre. Se crean los Institutos Tecnológicos de Costa Grande (Zihuatanejo, Gro.), de San Juan del Río y de Reynosa.

7 de diciembre. Se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

Del 1° de Diciembre de 1988 al 6 de Enero de 1992, es Secretario de Educación Pública el Lic. Manuel Bartlett Díaz.<sup>417</sup>

1989 13 de febrero. Decreto por el cual se reforman los artículos 1,3,6,7 fracc. IV, y 8 del decreto por el cual se creó el organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano de Cinematografía, atribuyendo a la SEP, por conducto del CNCA, coordinar su programación y presupuestación, conocer su operación y evaluar sus resultados.

31 de mayo. Se expide el Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

18 de mayo. Se da a conocer el Programa de Modernización Educativa 1989-1994.

1990 29 de enero. Se da a conocer el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1990-1994.

Febrero. Se constituye e instala la Coordinación para la Planeación y Programación de la Educación Media Superior - CONPEMS.<sup>418</sup>

Septiembre. Se crea el Instituto Tecnológico de Iguala.

1991 Febrero. Se crean los Institutos Tecnológicos de Ciudad Cuauhtémoc, de La Piedad de Ocotlán, de Tlaxiaco (Oaxaca) y de Zitácuaro.

Septiembre. Se crea el Instituto Tecnológico de Cuautla.

7 de septiembre. Se crea la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl.

<sup>417</sup> Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari.

<sup>418</sup> Programa para la modernización educativa 1989-1994, La educación media superior en México, SEP.



## Capítulo V.- 4a. Reforma, 1992.

### **Texto de la cuarta reforma al artículo tercero Constitucional:** <sup>419</sup>

Artículo 3...

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) ...

b) ...

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

III.- Los particulares podrán impartir educación...

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

V a IX.-...

**Identificación de las variaciones en las mesopolíticas expresadas dentro del texto:**

- Laicismo.<sup>420</sup>

<sup>419</sup> <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art003/ref004.htm>

<sup>420</sup> Ver infra; capítulo relativo al Laicismo educativo.

Contextos relevantes:

"La Perestroika y la subsecuente disolución de la URSS (1991) y democratización de las repúblicas resultantes y de los ex satélites del oriente de Europa desde luego debilitaron la familia socialista (ahora básicamente fincada en la China Continental, en norte de Corea y Cuba y algunas repúblicas del sureste de Asia). Los países excomunistas se movieron generalmente a la familia romanista, con muchos rasgos de hibridismo; por otra parte, en los derechos neorromanistas observamos cada década más sensibilidad social."<sup>421</sup>

"Desde los centros del poder industrial una minoría pugna por empujar al mundo hacia el "pensamiento único": democracia de mercado, globalización de intercambios y normas, uniformación de procedimientos, respuestas idénticas entre sí para todas las preguntas. Esa minoría poderosa está encargada de hacerle pagar a la humanidad su pecado de haberse dividido durante la llamada Guerra Fría en dos polos más o menos coherentes y un Tercer Mundo más o menos desorganizado, en vez de formar, como se pretende, ahora una sociedad global."<sup>422</sup>

Sucesos relevantes relacionados con la educación durante la vigencia de la cuarta reforma al artículo tercero Constitucional.

1992 Del 7 de Enero de 1992 al 30 de Noviembre de 1993, es Secretario de Educación Pública el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León.<sup>423</sup>

28 de enero. Se reforma el artículo 3° constitucional como parte del establecimiento de la nueva relación entre las iglesias y el Estado.

18 de mayo. Se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

19 de mayo. Se publica en el Diario Oficial el decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

<sup>421</sup> Margadant S., Guillermo F.; Panorama de la Historia Universal del Derecho; México; Miguel Ángel Porrúa; Sexta Edición; p. 477 y 478.

<sup>422</sup> Moya Palencia, Mario; El Pensamiento Unico; Excélsior; México; Lunes 08 de Febrero de 1999.

<sup>423</sup> Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari.

13 de mayo. Resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, expediente No. R.S. 43/44, resolviendo que se tengan por exhibidos, integrados y firmados los estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)<sup>424</sup>

29 de mayo. Se expide la circular a las escuelas particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la SEP, por la cual cada escuela, en consulta con su asociación de padres de familia, o con representantes de la comunidad estudiantil, determinará el número de nuevas becas y los procedimientos para su asignación y renovación.

6 de julio. Se crea la Universidad Tecnológica de Tula, Tepejí, Hidalgo.

Se firma el acuerdo por el cual se crean las Universidades Tecnológicas.

Septiembre. Se crean los Institutos Tecnológicos de Cd. Valles y de Pinotepa.

Septiembre. Se crean los Institutos Tecnológicos de Comitán, Chis., de Linares (Nuevo León), de Comitancillo (Oaxaca) y de Matehuala.

1 de diciembre. Se expide el reglamento del Sistema Nacional de Investigadores, que entró en vigor el día 1º. de febrero de 1993 (salvo su art. 19 que entró en vigor al día siguiente de la publicación en el Diario Oficial del Acuerdo Presidencial por el cual se reformó el diverso que estableció el Sistema Nacional de Investigadores.

---

<sup>424</sup> Las reformas se aprobaron por el Consejo Nacional del 26 de febrero de 1992.

## Capítulo VI.- 5a. Reforma, 1993.

### **Texto de la quinta reforma al artículo tercero Constitucional:<sup>425</sup>**

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

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

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

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

Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio 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

<sup>425</sup> -<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art003/ref005.htm>

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 los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Identificación de las variaciones en las mesopolíticas expresadas dentro del texto:

- Obligatoriedad de cursar los niveles de primaria y secundaria.
- Eliminación de la discrecionalidad del estado para otorgar y retirar autorizaciones y reconocimientos de estudio que impartan los particulares.

Contextos relevantes:

Emergen nuevos modelos de desarrollo "centrados en la competencia económica internacional, la estabilidad política y la seguridad personal, que dependen principalmente de la inteligencia y conocimiento del ser humano y de su distribución equitativa. Estos aspectos coinciden, además, con las actuales demandas políticas, sociales y culturales. Por lo tanto, para acceder a los beneficios de la sociedad moderna, la educación actual debe formar ciudadanos autónomos, informados, responsables y tolerantes; con el conocimiento, valores y habilidades para crear innovaciones tecnológicas; con la habilidad de razonar y la capacidad de aprender por su propia cuenta y con creatividad cultural y artística."<sup>426</sup>

"El nuevo modelo de desarrollo se basa en la apertura de las economías nacionales a la competencia internacional, la manutención de los equilibrios macroeconómicos, la inversión extranjera, la liberalización de las economías y de los mercados laborales, la innovación tecnológica y la creación de la capacidad nacional para mantener la competitividad del país (CEPAL, 1992; Tokman, 1995, Castro, 1997b). Pero las industrias basadas en la capacidad intelectual no tienen una ubicación geográfica naturalmente predeterminada (Thurow, 1996)."<sup>427</sup>

<sup>426</sup>Educación en las Américas; Calidad y Equidad en el Proceso de Globalización; <http://www.oas.org/EN/PROG/UdsB/ESP/Text1SP.htm>

<sup>427</sup> Ídem.

" La organización de la familia ha cambiado drásticamente, por factores tales como; (i) reducción del núcleo familiar y existencia de un considerable número de hogares con un sólo padre (que generalmente es mujer); (ii) aumento del tiempo que se emplea en transporte urbano; (iii) invasión audiovisual del hogar a través de la televisión -que disminuye el tiempo para la interacción personal y a menudo degrada los valores y estándares tradicionales de la familia; (iv) evolución (o mutación) de los tradicionales roles masculino de generación de ingresos y femenino de tareas domésticas (v) y mayor acceso al crédito de consumo. Como consecuencia, existe un menor número de adultos en el hogar que pueden cuidar a los niños, apoyarlos en las tareas y actividades escolares y, en cambio, los niños tienen más tiempo para permanecer en las calles."<sup>428</sup>

En el campo del Derecho, "Aun en los países no-socialistas, el derecho administrativo está ocupando un campo cada vez más amplio en la legislación, a menudo con tendencia al dirigismo económico y con rasgos de socialismo de estado, pero aún el viaje tan frecuente al neoliberalismo no ha logrado hacer mucho mas transparente la jungla del derecho administrativo."<sup>429</sup>

"El jurista del siglo XX ha salido de su splendid isolation, y ahora se encuentra en la necesidad de estar en contacto perpetuo con los especialistas de las demás ciencias sociales y de comprender, cuando menos, el abecedario de estas en forma suficiente como para hacer posible un fructífero cambio de ideas y una constructiva colaboración; por lo tanto se observa ahora un verdadero auge en el campo de las investigaciones interdisciplinarias."<sup>430</sup>

Sucesos relevantes relacionados con la educación durante la vigencia de la quinta reforma al artículo tercero Constitucional.

1993 El 5 de marzo se reforma el artículo 3° constitucional, para establecer la obligación del Estado de impartir educación preescolar, primaria y secundaria y promover todos los tipos educativos que incluye la educación superior, necesarios para el desarrollo nacional, así como apoyar la investigación científica y tecnológica y alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Reforma a la Carta de la Organization de los Estados Americanos por el Protocolo de Managua.

<sup>428</sup> Ibidem

<sup>429</sup> Margadant S., Guillermo F.; ob. cit. p. 480.

<sup>430</sup> Margadant S., Guillermo F.; ob. cit. p. 482.

13 de julio. Se publica la Ley General de Educación.

El 3 de septiembre se expide el Acuerdo que establece el Sistema Nacional de Creadores de Arte.

Carlos Jongitud renuncia a la dirigencia del magisterio (Vanguardia Revolucionaria del SNTE), y asume la dirigencia la Profra. Elba Esther Gordillo.

6 de junio. Se crea la Universidad Tecnológica de Aguascalientes.

13 de julio. Se publica en Diario Oficial la Ley General de Educación.

Se firma el convenio para la creación de Centros de Enseñanza Tecnológica e Investigación Científica.

Del 1° de Diciembre de 1993 al 9 de Mayo 1994, es Secretario de Educación Pública el Lic. Fernando Solana.<sup>431</sup>

8 de diciembre. Se publica el Tratado de Libre Comercio de América del Norte<sup>432</sup>.

1994

Del 11 de Mayo al 30 de Noviembre de 1994, es Secretario de Educación Pública el Profr. José Ángel Pescador Osuna.<sup>433</sup>

9 de junio. Se crea la Universidad Tecnológica de Querétaro.

14 de junio. Se crea la Universidad Tecnológica de Dolores Hidalgo.

14 de julio.- Se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. Excepto las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica y

<sup>431</sup> Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari.

<sup>432</sup> Nota del autor; previamente fue aprobado por el Senado el 22 de noviembre de 1993 y entró en vigor el 1 de enero de 1994.

<sup>433</sup> *Íbidem*.



prácticas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el artículo 4 "A" de esta Ley. Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas. Se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente. Entró en vigor el 1 de junio de 1995.

Noviembre. Se crea el Instituto Tecnológico de Cd. Jiménez.

8 de noviembre. Se crea la Universidad Tecnológica de Puebla.

El 1° diciembre es Secretario de Educación Pública Fausto Alzati.<sup>434</sup>

27 de diciembre . Se crea la Universidad Tecnológica del Estado de México.

9 de diciembre. Se crea la Universidad Tecnológica de León, Guanajuato.

1995

El 23 de enero renuncia el Secretario de Educación Pública Fausto Alzati después de que el periódico Reforma revela que no posee el título de Doctor con que se ostenta.<sup>435</sup>

Del 24 de enero a la fecha es Secretario de Educación Pública el Lic. Miguel Limón Rojas.<sup>436</sup>

30 de junio. Acuerdo secretarial número 204, mediante el cual se establece el Calendario Escolar para el ciclo lectivo 1995-1996, vigente en toda la República para las escuelas de educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, oficiales y particulares incorporadas al sistema educativo nacional.

14 de julio. Acuerdo secretarial por el cual se determinan los lineamientos para regular el otorgamiento de becas en las instituciones de educación primaria y secundaria que cuentan con autorización de estudios, así como las de educación inicial, preescolar y especial que cuentan con reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la SEP.

<sup>434</sup> Durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León.

<sup>435</sup> Posteriormente se descubrió que tampoco poseía el grado de licenciatura.

<sup>436</sup> *ibidem*.

20 de julio. Se crea la Universidad Tecnológica de Tulancingo, Hidalgo.

Se da a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

10 de octubre. Se crea la Universidad Tecnológica de Coahuila.

1996

14 de febrero. Se crea la Universidad Tecnológica de Tlaxcala.

16 de febrero. Se constituye la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS), como un grupo de trabajo que, como mecanismo de coordinación, se propuso estudiar, analizar y proponer un procedimiento eficaz para la selección de los aspirantes al nivel de educación media superior, en los planteles ubicados en la zona metropolitana conformada por el Distrito Federal y 21 municipios conurbados del Estado de México.

19 de febrero Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

22 de mayo. Se crea la Universidad Tecnológica de Tabasco.

28 de junio. Se crea la Universidad Tecnológica de Tecamac, Estado de México.

29 de julio. Se crea la Universidad Tecnológica de Valle del Mezquital, Hidalgo.

15 de octubre. Se reconoce validez oficial a los estudios de Licenciatura en Derecho de la Universidad Pontificia de México, acuerdo 962152; posteriormente obtiene los reconocimientos a las licenciaturas en Filosofía y Teología; acuerdos 972348 y 982027 de fechas 28/VIII/1997 y 19/II/1998.

14 de noviembre. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el cual "se sostiene que, no puede bajo los argumentos examinados, admitirse la negación absoluta y general del carácter de autoridad de esta institución, y por el contrario se afirma que debe atenderse al caso concreto y analizarse si dichos entes, con fundamento en una Ley de origen público, ejercen un poder jurídico de tal suerte que afecten por si y ante si y de manera unilateral la esfera jurídica de los particulares, con independencia de que puedan o no hacer uso

directo de la fuerza pública”, MINISTRO PONENTE: JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO.

24 de diciembre. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual establece en su art. 4 "A" que cuando las dependencias de la Administración Pública Federal elaboren anteproyectos de disposiciones de carácter general o de reformas a éstas, con incidencia en la actividad económica a juicio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, presentarán a ésta una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Secretaría determine en materia de desregulación económica, quien, cuando así lo considere, podrá emitir un dictamen público sobre la misma.

1997

6 de febrero. Se dicta la Resolución Número DGB.EQ 1/97 de la Dirección General del Bachillerato de la Secretaría de Educación Pública que declara la equivalencia con el Bachillerato de los planes y programas de estudio vigentes desde 1990 del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), con la complementación de las asignaturas y contenidos temáticos correspondientes al Tronco Común del Bachillerato, sólo para fines de ingreso a la Educación de Tipo Superior<sup>437</sup>.

17 de marzo. Se publica en el Diario Oficial el Acuerdo Secretarial número 224 mediante el cual las instituciones de educación de tipos medio - superior terminal y superior dependientes o incorporadas a la Secretaría de Educación Pública darán validez a la prestación del servicio social realizado por estudiantes que participan en los diferentes modelos de educación comunitaria que opera el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

24 de abril. Se crea la Universidad Tecnológica de la Huasteca Hidalguense.

4 de julio. Se crea la Universidad Tecnológica de Tecamachalco, Puebla.

15 de julio. Se crea la Universidad Tecnológica de Cancún, Quintana Roo.

<sup>437</sup> Una acción semejante fue tomada en Francia por el Gobierno de Pompidou, impulsada por el ministro de educación Fouchet, en mayo de 1965, cuando se elevó el grado de los diplomas técnicos, del ciclo largo, al de bachillerato. Ver: el bachillerato en Francia, Christoph Luth (traducción de Pilar Van Breda Burgueño); Pensamiento Universitario, nueva época, No. 79; UNAM, Coordinación de Humanidades; CESU; 1ª. Edic. 1992: pp. 4 y 5.

21 de julio. Se crea la Universidad Tecnológica de San Luis Potosí.

6 de agosto. Se publica en el Diario Oficial el Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

29 de agosto. Se crean las Universidades Tecnológicas de Campeche y del sur del Estado de México.

19 de noviembre. Se crea la Universidad Tecnológica de la Selva, Chiapas.

15 de diciembre. Se crea la Universidad Tecnológica de La Sierra Hidalguense.

1998

27 de febrero. Se crea la Universidad Tecnológica de Costa Grande de Guerrero.

6 de marzo. Se crea la Universidad Tecnológica de Izúcar de Matamoros, Puebla.

31 de agosto. Se publica en el Diario Oficial el Estatuto Orgánico del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, que en su artículo 13º, fracciones IX y XI, facultan al Director General para suscribir convenios con los estados, municipios, y entidades paraestatales, para el establecimiento de planteles de educación profesional técnica y Centros de Asistencia y Servicios Tecnológicos, y para suscribir convenios con instituciones públicas y privadas tendientes a regular su participación en la educación profesional técnica.

14 de septiembre. Decreto por el que se incorporan al régimen obligatorio del Seguro Social, por lo que corresponde a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, a las personas que cursen estudios de los tipos medio superior y superior en instituciones educativas del Estado y que no cuenten con la misma o similar protección por parte del propio Instituto o cualquier otra institución de seguridad social.

El 30 de noviembre se publica en la Gaceta Politécnica, el acuerdo por el que se expide el nuevo Reglamento Interno del IPN.

1999

29 de enero. Se expide el Acuerdo Secretarial número 253<sup>438</sup> por el que se actualizan los diversos números 177 y 182, mediante los cuales se establecieron, respectivamente, un nuevo plan de estudios para educación secundaria y, los programas de estudio correspondientes. (Cambiando además de los programas, la denominación de las asignaturas académicas Civismo para primero y segundo grados de educación secundaria por los de Formación Cívica y Ética.

21 de mayo se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica.

17 de Agosto, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo 260, por el que se establecen los Lineamientos para la constitución y el funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación.

---

<sup>438</sup> Publicado en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1999.

### Tercera parte

Tres ejemplos en la evolución de las mesopolíticas públicas en materia educativa durante el siglo XX en México.

#### Capítulo I.- Federalismo educativo.

El federalismo se puede definir: de manera general, como la "Técnica jurídica de agrupar unidades políticas, en un conjunto amplio, dotado de facultades generales, sin atentar contra las condiciones específicas de los componentes"; y de manera particular -Federalismo Interno, o específico del Estado Federal- como el "Estado compuesto de entidades territoriales que pueden ser estados, provincias, regiones cantones, landers, etc., que participan en la elaboración de las leyes y en la revisión de la constitución federal, por la ley de participación, al mismo tiempo que disponen de una amplia autonomía para poder regular sus propios problemas legalmente. El estado miembro de un estado federal no tiene normalmente prerrogativas internacionales."<sup>439</sup>

Ese concepto específico de federalismo, lo encontramos plasmado en el artículo 40 del texto original de 1917 como una política pública constituyente<sup>440</sup>.

El federalismo, entendido en sentido instrumental, como medio para materializar otra política pública: la de la educación, adquiere, desde la óptica de las políticas públicas, la dimensión de una mesopolítica, aplicada para realizar esta última.

Por otra parte, y desde una perspectiva histórica, se pueden encontrar antecedentes en los que ambos conceptos: federalismo y educación; fueron vinculados desde el siglo pasado.<sup>441</sup>

Es pertinente advertir que en la implementación de esta política pública del "federalismo" educativo - desde 1917 hasta la fecha -, encontramos una notoria ambivalencia en la aplicación del término que se usa en dos momentos y sentidos diferentes: En 1921 se habla de federalizar para "revivir" la Secretaría de Educación y atraer facultades de las entidades federativas hacia el gobierno

<sup>439</sup> Gómez de Silva, Guido: Breve diccionario etimológico de la lengua española; El Colegio de México, FCE; cuarta reimpresión; 1995; México; p.122.

<sup>440</sup> Conceptos definitorios; Políticas Públicas; p. 91.

<sup>441</sup> Manuel González Oropeza, en su obra El Federalismo, da cuenta como "los federalistas emprendieron, cuando más peligro el país por la lucha de las facciones, algunas estrategias de difusión y convencimiento del sistema. Se comenzó por el aspecto educativo, elaborándose el primer catecismo de la República, en 1827, dedicado a la niñez y escrito con un alto contenido ideológico federalista..."; UNAM; México: 1ª Edic.; 1995; p. 30.

federal,<sup>442</sup> en tanto que en 1992, se usa para denotar el paso de atribuciones del Gobierno Federal hacia aquellas<sup>443</sup>.

Por razones históricas evidentes, tanto la adopción de la política pública centralizadora, como la reciente del nuevo federalismo encuentra una explicación razonable en el contexto de nuestro desarrollo; no así la de desaparecer a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes que antes de servir para sentar las bases necesarias para la prestación del servicio educativo, lo complicó.<sup>444</sup>

A partir del texto constitucional original, en materia de federalismo -educativo- (tomando como base el nivel<sup>445</sup> educativo de primaria<sup>446</sup>), podemos distinguir hasta la fecha cuatro micro políticas<sup>447</sup> con rasgos, características y propósitos distintos:

*Primer micropolítica.* - Al desaparecer la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1917, dejó la prestación del servicio en manos de estados y municipios.

*Segunda micropolítica.*- Con la modificación del artículo 14 transitorio en 1921, la creación de la Secretaría de Educación Pública Federal y la modificación del Artículo 73.

*Tercer micropolítica.*- Con las reformas del 13 y 18 de diciembre de 1934 a los artículos tercero y 73 fracción XXV.

*Cuarta y última micropolítica.*- A partir del 18 de mayo de 1992 en que se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

<sup>442</sup> Si bien, se habla de "nuevo federalismo"

<sup>443</sup> "El Nuevo Federalismo reivindica la autonomía de los estados federados, representa un instrumento que pluraliza el ejercicio de la función pública y limita la concentración del poder político. De esta forma se orienta la acción gubernamental en congruencia con las libertades y derechos políticos de los ciudadanos. El Programa parte de la necesidad de ampliar los espacios de participación social. El Nuevo Federalismo se asocia a la visión democrática de libertades positivas, ya que la ciudadanía y los gobiernos pueden orientarse conjuntamente a la consecución de fines comunes, como los mencionados en el PND en materia de educación, salud, fomento a la agricultura y desarrollo rural, y protección de recursos naturales y medio ambiente, entre otros."; Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, aprobado mediante decreto Presidencial del 08-06-97.

<sup>444</sup> Aunque González Scmall considera que "El Constituyente de Querétaro, en el artículo 14 transitorio de la Constitución, suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, toda vez que al no tener la Federación ninguna facultad exclusiva en materia de educación, era inútil mantener la existencia de aquella"; El Federalismo Educativo; González Scmall, Raúl; en: Díaz Estrada, Jorge. et. al: Comentarios a la Ley General de Educación. México. Ed. Centros de Estudios Educativos. 1995. 1a. Edición; p. 84.

<sup>445</sup> La Ley General de Educación - capítulo IV, sección 1 -, habla de tipos, niveles y modalidades; para los efectos de este trabajo, prefiero usar niveles para aludir a cada una de las etapas en que, de forma generalizada, se suele dividir al proceso educativo: preescolar, primaria, secundaria, preparatoria, profesional y posgrado.

<sup>446</sup> Los niveles posteriores, no los considero para este efecto por las siguientes razones: en primer término, porque este nivel es el punto de partida de la educación hacia los superiores; segundo, porque el nivel general de instrucción se ubica a 1990 en los 6.5 años de escolaridad, para la población de 15 años de edad; Programa de Desarrollo Educativo 95-2000, I Educación Básica; 2.1 Las Metas de la Cobertura; p. 30; y tercero, porque en los niveles posteriores, no ha existido -salvo la educación normal- interés de los gobiernos federal y locales en mantener una competencia exclusiva en alguno de sus aspectos esenciales: Normativo u operativo. En el mismo sentido el plan de Desarrollo 95-2000 ubica el promedio de escolaridad de la población adulta en los 7 años; 4. Desarrollo Social 4.2; Diagnóstico; pág. 76

<sup>447</sup> Ver Conceptos Definitivos, Políticas Públicas; págs. 104 y 105.

Aplicando la lente conceptual de las políticas públicas, haré un somero análisis de cada una de las tres primeras micropolíticas, para enfocar la atención con más detenimiento en la cuarta, el federalismo vigente en materia educativa<sup>448</sup>, su definición e implementación, a partir de los siguientes elementos: los textos constitucionales<sup>449</sup> y leyes locales; el caso del Distrito Federal; la participación municipal; y una referencia a la Legislación Fiscal; y los Consejos de Participación Social, para concluir con una evaluación considerando actores y contextos relevantes.

### **Primer micropolítica, de 1917 a 1921.**

Para Mario Melgar, "En la versión original del artículo 3º de la Constitución de 1917 quedó plasmada la materia educativa, sin deslindarse competencias entre el poder federal y el de los estados. No obstante, en el artículo 73, fracción XXVII, se facultó al Congreso Federal "para establecer escuelas profesionales de investigación científica [...] y demás institutos concernientes a la cultura superior de los habitantes de la República".<sup>450</sup>

El servicio educativo quedó en manos de las entidades federativas y aún de los municipios, en una época todavía caracterizada por la precaria estabilidad que siguió a la etapa de la revolución.

No obstante lo avanzado de sus postulados en materia social, concretamente en materia educativa, en la implementación de tal política pública se cometieron serios errores, como la supresión, impulsada por Carranza de la Secretaría encargada de la rama educativa. Para esos efectos, el Constituyente estableció en un Transitorio lo siguiente:

*Art. 14.- Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes.*<sup>451</sup>

De esta forma, las entidades federativas y los municipios, quedaron a cargo de la prestación del servicio educativo, bajo condiciones políticas, económicas y

<sup>448</sup> "El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en su capítulo "Por un Nuevo Federalismo", dispone llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal de Gobierno, a efecto de fortalecer el Pacto Federal, así como la capacidad institucional y los recursos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades, e impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios..." "Que de acuerdo a lo establecido en dicho Programa, el Gobierno Federal deberá realizar la transferencia de los recursos federales destinados a la infraestructura educativa de los estados y municipios a los gobiernos locales, para que éstos asuman la total responsabilidad de la construcción equipamiento y mantenimiento de dicha infraestructura en sus respectivos ámbitos territoriales"; y el 08-06-97, se publica en el Diario Oficial de la federación el DECRETO por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

<sup>449</sup> En el caso del Distrito Federal, se haría mención a su Estatuto de Gobierno.

<sup>450</sup> Melgar Adalid, Mario; comentarios al artículo 3º.: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; CD Const. V10.o para windows; UNAM-IJ; México; 1998; p. 24.

<sup>451</sup> Adicionalmente, la ley del 13 de abril de 1917 estableció que el Poder Ejecutivo tendría solo seis ministerios: Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones, Fomento e Industria y Comercio, y tres departamentos autónomos: el Universitario y de Bellas Artes, el Judicial y el de Salubridad Pública.



sociales que se caracterizaban por la precaria estabilidad que se vivía aún en el país.

Por ejemplo, Peláez Ramos<sup>452</sup> narra como "en mayo de 1919, el gobierno federal dejó de ser responsable de los sueldos del profesorado de la capital de la república, quedando la responsabilidad en manos de los municipios distritenses."

Ante ello, la Liga de Maestros del Distrito Federal solicitó a los municipios que plasmaran por escrito su compromiso de pagar los sueldos a los maestros, dándoles un plazo de 24 horas que vencía el mediodía del mes de mayo para recibir la respuesta y el pago de una decena ya devengada.

La respuesta de todos los ayuntamientos se dio antes del plazo pero sólo los de San Angel y Tacubaya manifestaron tener los recursos suficientes para sostener la instrucción primaria, pero aún estos no se comprometían en hacer el pago en una fecha determinada.

Debido a lo anterior, "la liga de Maestros estalló la huelga el lunes 13 de mayo con la solidaridad de la opinión pública, el Gran Cuerpo Central de Trabajadores de la Región Mexicana, la Escuela de Leyes, la Preparatoria, la Unión Linotipográfica, la CROM, los obreros de la fábrica textil "La Fama", los tranviarios y otras fuerzas obreras y populares."<sup>453</sup>

Por su parte, Monroy Huitrón<sup>454</sup> escribe como "el indiferentismo de los gobiernos y la mala organización del sistema cuya administración ha estado abandonada a autoridades menores como ayuntamientos y municipios, y en mayor medida al clero, ha sembrado divisiones profundas y fomentado el provincialismo, en mas de una ocasión de resultados funestos, que solo la formación de una escuela nacional puede hacer desaparecer: "antes que formar niños potosinos, yucatecos o sonorenses, hay que formar niños mexicanos" El Estado, pues, deberá hacerse cargo en definitiva del sistema educativo en todo el país."

En el ínter, González Scmall - citando a Gustavo R. Velasco -, narra que "en el Diario Oficial encontramos dos ordenamientos que no llegaron a regir. La ley Orgánica de Educación Pública en el Distrito Federal, de 14 de abril de 1917, que no rigió porque le faltaba la firma del Presidente; y otra ley que empezó a publicarse el 3 de mayo de 1920, y cuya publicación se vio interrumpida por la Revolución de Agua Prieta".<sup>455</sup>

Vasconcelos<sup>456</sup> en la exposición de motivos al proyecto de ley para la creación de una Secretaría de Educación Pública expresó: "la necesidad de federalizar la

<sup>452</sup> Peláez Ramos, Gerardo El Sindicalismo magisterial. México. SNTE. 1994. 1ª Edición; p. 12.

<sup>453</sup> Ídem, p. 12 y 13.

<sup>454</sup> Monroy Huitrón, Guadalupe. Política Educativa de la Revolución 1910-1940. México, Ed. SEP. 1985. 1ª Edición; p. 23.

<sup>455</sup> González Scmall, Raúl, op. cit. p. 87.

<sup>456</sup> Vasconcelos, José; exposición de motivos al proyecto de ley para la creación de una Secretaría de Educación Pública Federal; diario de los debates del Congreso de la Unión; México; 22 de octubre de 1920; p. 24.

educación pública, desconocida y negada por un gobierno nefasto, es hoy reconocida por todas las gentes sensatas y forma parte del programa de casi todos los partidos"... "Con el objeto de poner término a este estado de cosas, se presenta a la consideración nacional y particularmente a la consideración del H. Cuerpo Legislativo, el adjunto proyecto de ley, un proyecto factible y conciliador de los distintos intereses sociales..."

### **Segunda micropolítica, de 1921 a 1934.**

Con las primeras reformas al texto constitucional, concretamente la del artículo 14 transitorio, "derogando" o dejando insubsistente la parte que suprimía la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes<sup>457</sup>, la creación de la Secretaría de Educación Pública Federal y la modificación del Artículo 73<sup>458</sup>, se estableció que "El Congreso tiene facultad":

XXV.- 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 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.

La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán efectos en toda la República.

### **Tercer micropolítica, de 1934 a 1992.**

Con la reforma del 13 de diciembre de 1934; se estableció en el artículo tercero que el Estado, < definido como - Federación, estados, Municipios - > impartirá

<sup>457</sup> Tomando como base el pensamiento de Kelsen, aún y cuando se trata de un acto jurídico consumado y consentido, no deja de ser pertinente reflexionar ante el modo poco ortodoxo adoptado por el Constituyente Permanente para permitir nueva vigencia a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, Josep Aguiló concluye que "Una norma derogatoria cuyo objeto sea otra norma derogatoria que ya ha producido sus efectos derogatorios."..."En mi opinión, la doble derogación carecería, según Kelsen, de efectos jurídicos. Ello se debe a que..."la segunda (en el tiempo) norma derogatoria pretendería derogar a una primera norma derogatoria que ya no sería válida". Ver: La Derogación en la Obra de Hans Kelsen; en Aguiló, Josep; Sobre la Derogación; Ensayo de Dinámica Jurídica; Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política; Fontamara; 1a. Edición; México; 1995; p. 29.

<sup>458</sup> Se reformó el ocho de julio de 1921; el texto anterior establecía, Artículo 73: "El congreso tiene facultad: ...XXVII. Para establecer escuelas profesionales; de investigación científica, de bellas artes y 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 sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República"; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917; reproducción facsimilar; PRI; 1981; PP. 84.

educación primaria, secundaria y normal, además, el 18 de diciembre del mismo año, se reforma la fracción XXV, del artículo 73 constitucional, con el fin de adicionar la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes encaminadas a distribuir entre la federación, los estados y los municipios, la función educativa y las aportaciones económicas para este servicio, buscando coordinar y unificar<sup>459</sup> la misma en toda la República;<sup>460</sup> ambas disposiciones perduran hasta nuestros días; y

Con fundamento en esta facultad, el Congreso de la Unión desde 1940 a 1973, emitió cuatro leyes específicamente dedicadas a la materia educativa:

- El 3 de febrero de 1940, se publica la Ley Orgánica de la Educación. Esta Ley reglamenta los artículos: 3°, 27, fracción III, 37, fracción I; 73, fracciones X y XXV, y 123, fracción XII, de la Constitución;<sup>461</sup> y estableció que:

*"La función social de educación cuyas finalidades se especifican en la presente Ley, serán realizadas por el Estado, como servicio público, o podrán serlo por la actividad privada."*<sup>462</sup>

*"La presente Ley es Reglamentaria de los artículos 8°; 27, fracción III; 81, fracción I; 73, fracciones X y XXV, y 123, fracción XII, constitucionales, y las disposiciones que contiene son obligatorias para los Estados, Municipios, Instituciones de Derecho Público o Privado así como para los particulares que desarrollen actividades educativas, comprendidas en alguno de sus preceptos."*<sup>463</sup>

- El 23 de enero de 1942, se publica la Ley Orgánica de la Educación<sup>464</sup>; estableció que:

*"Las disposiciones de esta ley, son de observancia en toda la República y obligan: I.- Dentro de sus respectivas competencias, a la Federación, Estados, Municipios y Distrito y Territorios Federales;... Corresponde la aplicación de esta ley, a las Autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios, en los términos previstos en el artículo 118 de la misma."*<sup>465</sup>

<sup>459</sup> Acerca de la aparente contradicción entre los conceptos coordinar y unificar, se puede encontrar un comentario en González Scmall; Op. cit. pp. 85 y 86; aunque en lo personal estimo que se puede coordinar lo diferente con el fin de llegar al propósito de la unificación.

<sup>460</sup> Entró en vigor al día siguiente de su publicación.

<sup>461</sup> Fue expedida el 30 de diciembre de 1939.

<sup>462</sup> Artículo 1°.

<sup>463</sup> Artículo 6°.

<sup>464</sup> Fue expedida el 3 de diciembre de 1941.

<sup>465</sup> Artículo 1°.

*"En cumplimiento de la parte final del artículo 3° y de la fracción XXV del artículo 73 constitucionales y a efecto de unificar la educación en toda la República, se dictan las siguientes normas: I.- La aplicación de la presente ley, de observancia en toda la República, corresponde a las autoridades de la Federación, de los Estados, y de los Municipios, dentro de sus respectivas circunscripciones, salvo los casos en los que esta ley disponga lo contrario; II.- Corresponde al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, la formulación de planes y programas de estudio y el señalamiento de los métodos de enseñanza para la educación primaria, secundaria o normal, y para la de cualquier tipo o grado dedicada especialmente a campesinos y obreros; III.- Los planes, programas y métodos de enseñanza para los tipos de educación a que se refiere la fracción anterior, serán iguales para toda la República, sin perjuicio de que, de acuerdo con los artículos 61, 73 y 80 de esta Ley, los mismos se elaboren y se señalen con elasticidad adecuada que permita adoptarlos a las características y necesidades regionales; IV.- Los planes, programas de estudios y métodos de enseñanza para los tipos de educación distintos a los enumerados en la fracción II, serán elaborados y señalados por el Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, en lo que se refiere a los establecimientos escolares que dependan de la Federación, sea en el Distrito o Territorios Federales, o en cualquier parte del territorio de la República; y V.- Salvo lo que se determina en los convenios de coordinación, las Entidades Federativas podrán elaborar los planes y programas de estudios y señalar los métodos de enseñanza para los tipos de educación diferentes a los mencionados en la fracción II, procurando ajustarlos, a lo menos en su mínima exigencia, a los federales."<sup>466</sup>*

- El 29 de noviembre de 1973 se publica la Ley Federal de Educación<sup>467</sup>, que estableció:

*"Esta ley regula la educación que imparten el Estado-Federación, Estados y Municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Las disposiciones que contiene son de orden público e interés social."<sup>468</sup>*

- El 29 de diciembre de 1978 se publica Ley para a Coordinación de la Educación Superior<sup>469</sup>, la cual estableció que:

<sup>466</sup> Artículo 118.

<sup>467</sup> Entró en vigor a los quince días de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>468</sup> Artículo 1.

<sup>469</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

*"La presente ley es de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior."<sup>470</sup>*

#### **Cuarta y última micropolítica, a partir de la firma del ANMEB.**

Esteban Moctezuma<sup>471</sup> narra, con abundantes detalles, como el 18 de mayo de 1992 en que se firma el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y se suscriben convenios entre el ejecutivo federal y los ejecutivos de todas las entidades federativas con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<sup>472</sup>.

El Acuerdo se concreta formalmente con la reforma del artículo 3°.<sup>473</sup> de fecha 5 de marzo de 1993 y por la Ley General de Educación<sup>474</sup> disponiendo que la operación de los servicios educativos del tipo básico (preescolar, primaria y secundaria), así como la de la normal y demás para la formación de maestros que den como atribución exclusiva de las entidades federativas, salvo el caso del Distrito Federal.

Las facultades concurrentes entre la federación y las entidades federativas, las podemos encontrar en la Ley General de Educación, en los artículos 14, 20, 32, 36, 44 1er. y 3er. párrafos, 45, 58, 78 y 84.

Mención especial merece la materia del recurso administrativo, dentro de la cual se da una complejidad especial derivada de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en vigor a partir del 1o. de junio de 1995, la cual rige los "actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte..." (artículo 1°).

<sup>470</sup> Artículo 1o.

<sup>471</sup> Moctezuma Barragán, Esteban; La educación pública frente a las nuevas realidades. México. FCE. 1993. 1a. Edición.

<sup>472</sup> En todos los convenios se estableció que "El Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, asume la dirección de los planteles públicos ubicados en su territorio en los que se prestan, en todas sus modalidades, los servicios de educación básica -preescolar, primaria y secundaria-; educación normal y demás relativa para la formación de maestros; así como educación especial -inicial, indígena, física y las "misiones culturales"- . En consecuencia, el Ejecutivo Federal traspasa y el Gobierno estatal recibe los establecimientos -con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles- por medio de los cuales la Secretaría de Educación Pública viene prestando en la Entidad, a la fecha de firma del presente convenio, los servicios educativos mencionados en el párrafo anterior. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, continuará encargado de la dirección de las escuelas a que se refiere la fracción XII del apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

<sup>473</sup> Que atribuyó, en unidad con la reforma del artículo 32 constitucional, la calidad de obligatoria para la educación secundaria - de prestarla para las autoridades educativas y de cursarla para los individuos-, en tanto que determinó a cargo del Estado - sin que para los individuos sea obligatorio cursarla -, la obligación de impartir educación preescolar.

<sup>474</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Artículo 13.- Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes: I. Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.

Atendiendo al artículo citado anteriormente, en relación con el artículo segundo transitorio de la misma ley, que dice: "Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento...", se puede concluir que deroga el recurso administrativo de revisión, que prevé la Ley General de Educación en sus artículos 80 a 85, solo para la autoridad educativa federal, dejándolo subsistente en cambio, para las autoridades locales y municipales, a las que aquella no les afecta.<sup>475</sup>

## EL FEDERALISMO EDUCATIVO EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES:

Aunque comprender y explicar el contenido de las constituciones de las entidades federativas, bajo la óptica de las políticas públicas, excede los propósitos de este trabajo, estimo procedente analizarlas, como parte importante del contexto interno, y dentro de la implementación de la mesopolítica pública del federalismo en materia educativa, por las dos razones siguientes:

La primera, porque dentro del sistema jurídico de las entidades federativas, en nuestro régimen federal, las constituciones locales deben constituir la base para normar en el ámbito local, en uso de la competencia residual que a ese orden normativo reserva la Constitución General. Bajo esa premisa, reviste interés fundamental determinar someramente cómo y en qué medida la educación ha sido determinada en esas normas.

La segunda, porque aunque el derecho constitucional estatal es una materia aún poco explorada, (hay relativamente poca bibliografía sobre el tema)<sup>476</sup>, dentro de los textos constitucionales encontramos algunas innovaciones y particularidades muy dignas de tomarse en cuenta.

Con base en lo anterior y prescindiendo, por obvias razones, de los textos repetitivos o semejantes en relación con la Constitución Federal, las he agrupado bajo los siguientes rubros: a).- Atención a etnias, b).- Educación popular, c).- Referencia expresa a las Universidades Autónomas Estatales, d).- Participación municipal en la educación y, e).- Innovaciones de orden social, pedagógico, etc.

<sup>475</sup> En consecuencia, hasta que este artículo no sea derogado expresamente para las autoridades educativas locales y municipales, seguirá siendo válido aún a pesar de lo que en contrario pudieran establecer las leyes locales en la materia, que no pueden derogar a una ley federal.

<sup>476</sup> Ver: Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. México. Ed. UNAM. 1994. Tomo III. 1a. Edición y Gámiz Parral, Máximo, Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas; Universidad Nacional Autónoma de México; 1ª. edición 1990.

Además, al final de este rubro, incluyo un cuadro con la lista de las entidades federativas que a la fecha ya han publicado su Ley Estatal de Educación, dentro del marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la Ley General de Educación.

## CONSTITUCIONES LOCALES:<sup>477</sup>

### a).- Atención a etnias,

#### Campeche:<sup>478</sup>

*Artículo 7°.- Son habitantes del Estado todas las personas que radiquen en su territorio.*

...  
*En la educación básica que imparta el Estado será obligatoria la enseñanza de una lengua indígena, en aquellas comunidades en donde la existencia de integrantes de pueblos indígenas sea de regular proporción. El Estado apoyará el desarrollo y promoción de los conocimientos, medicina tradicional y tecnologías indígenas.*

#### Chihuahua:<sup>479</sup>

...  
*Artículo 10.- La educación de los pueblos indígenas será objeto de atención especial por parte del Estado. La ley establecerá los mecanismos necesarios para propiciar que aquella se proporcione por dichos pueblos y sea bilingüe cuando éstos así lo soliciten.*

#### Durango:<sup>480</sup>

*Artículo 3°.- En el Estado de Durango, toda persona tiene derecho a la libertad, la seguridad personal, un medio ambiente sano, vivienda digna y decorosa, adecuada a las necesidades del hogar, al trabajo y a la educación, en el caso de las etnias duranguenses, esta será bilingüe y respetando sus costumbres y tradiciones.*

#### Oaxaca:<sup>481</sup>

<sup>477</sup> Ver : Ávila Ortiz, Raúl; El Derecho Cultural en México; una propuesta académica para el proyecto político de la modernidad; UNAM-Coordinación de Humanidades/Miguel Ángel Porrúa; México; 1999; (en prensa); los textos de las constituciones estatales Pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: -<http://info4.jundicas.unam.mx/adproyus/leyest.htm>.

<sup>478</sup> Fecha de promulgación: 10 de junio de 1965.

<sup>479</sup> Fecha de promulgación: 25 de mayo de 1921, Reformada el 16 de mayo de 1950.

<sup>480</sup> Fecha de promulgación: 6 de septiembre de 1973.

Artículo<sup>482</sup>.- *En el Estado de Oaxaca, todo individuo tiene derecho a ...*

*La educación de los alumnos, para ser integral comprenderá además, la enseñanza de la historia, la geografía, la ecología y los valores tradicionales de cada región étnica y en general del Estado, se fomentará la impartición de conocimientos aplicables a la transformación política, social y económica, para el beneficio de los oaxaqueños.*

*En las comunidades bilingües la enseñanza tenderá a conservar el idioma español y el dialecto regional.*

San Luis Potosí: <sup>483</sup>

*Artículo 9.-*

*La educación que se imparta en las comunidades indígenas deberá darse en la lengua de la etnia de que se trate y en el idioma español.*

## **b).- Educación popular,**

Aguascalientes: <sup>484</sup>

*Artículo 6º.- La Educación popular será, motivo de especial atención del Estado.*

Chiapas: <sup>485</sup>

*Artículo 42.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:*

...

*VI.- Fomentar por todos los medios posibles la educación popular y procurar el adelanto y mejoramiento social y proveer, ejecutar o convenir la realización de toda clase de mejoras morales y materiales en beneficio o interés de la colectividad.*

Durango:

<sup>481</sup> Fecha de promulgación: 26 de octubre de 1990.

<sup>482</sup> El Artículo Tercero Transitorio dispuso que la reforma a este artículo entrara en vigor "cuando lo determine la H. Legislatura al aprobar las reglamentaciones correspondientes".

<sup>483</sup> Fecha de Promulgación: 8 de octubre de 1917, Reformado por decreto el 12 de septiembre de 1996.

<sup>484</sup> Fecha de promulgación: 6 de septiembre de 1917.

<sup>485</sup> Fecha de promulgación: 1 de febrero de 1921, Reformada por decreto el 8 de octubre de 1990.



Artículo 70.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

...  
XXIV.- Fomentar la educación popular, las actividades deportivas y el mejoramiento moral y material de la colectividad, sustentando siempre 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.

Michoacán de Ocampo:<sup>486</sup>

Artículo 141.- El Ejecutivo deberá proceder al establecimiento de escuelas rurales, de artes y oficios y de agricultura.

**c).- Referencia expresa a las Universidades Autónomas Estatales,**

Puebla:<sup>487</sup>

Artículo 119.- Las universidades e instituciones públicas de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, expedirán títulos profesionales y tendrán las facultades que les confiera la ley conforme a lo establecido por la fracción VIII del artículo 3° de la Constitución General de la República.

Quando la universidad o institución de educación superior no goce de autonomía, los títulos profesionales serán expedidos por el gobierno del Estado, suscritos por el Secretario de Educación Pública del mismo.

Querétaro:<sup>488</sup>

Artículo 4°.-

...  
Las universidades e instituciones públicas estatales de educación superior tendrán derecho a recibir del Estado un subsidio suficiente y oportuno para el eficaz cumplimiento de sus fines.

San Luis Potosí:

<sup>486</sup> Fecha de promulgación 14 de marzo de 1918, Reformada el 1 de febrero de 1960.

<sup>487</sup> Fecha de promulgación: 8 de septiembre de 1917, Reformada el 16 de noviembre de 1982.

<sup>488</sup> Fecha de promulgación: 9 de septiembre de 1917.

*Artículo 11.- La Universidad de San Luis Potosí es autónoma en todo lo que respecta a su régimen interior. Realizará sus fines de educar, investigar y difundir la cultura con base en la libertad de cátedra e investigación y en el libre examen y discusión de las ideas, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esta Constitución y en su ley orgánica. El Estado, en la medida de sus posibilidades presupuestales, la dotará con un subsidio anual.*

Veracruz: <sup>489</sup>

*Artículo 68.- Son facultades y obligaciones de la legislatura:*

...  
*f).- La Universidad Veracruzana será autónoma; tendrá la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí misma y realizará sus fines de conservar, crear y transmitir la cultura, a través de las funciones de docencia, investigación, difusión y extensión, respetando las libertades de cátedra, de investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinará sus planes y programas; fijará los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrará su patrimonio;*

**d).- Participación municipal en la educación,**

Baja California Sur: <sup>490</sup>

*Artículo 13.- Todos los habitantes del Estado tienen derecho a recibir educación. El Estado y Municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias. Además, toda la educación que impartan el Estado y Municipios será gratuita.*

Coahuila : <sup>491</sup>

*Artículo 131.- Los ayuntamientos tienen las facultades y obligaciones siguientes:*

...  
*VII.- Vigilar los establecimientos de enseñanza particulares y oficiales, dependientes del municipio.*

<sup>489</sup> Fecha de promulgación: 24 de agosto de 1917.

<sup>490</sup> Fecha de promulgación: 9 de enero de 1975.

<sup>491</sup> Fecha de promulgación: 19 de febrero de 1918.

Michoacán de Ocampo:

*Artículo 123.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:*

...

*VII.- Vigilar las escuelas públicas y las particulares, tomando empeño para que en sus respectivas circunscripciones asistan a las escuelas todos los niños en edad escolar;*

Zacatecas<sup>492</sup>:

*Artículo 84.- Como máximos órganos de gobierno de los municipios, los ayuntamientos tienen las siguientes atribuciones y facultades:*

...

*XI.- Ejercer las atribuciones que en materia de educación, salud, vivienda, trabajo administrativo, desarrollo urbano y protección del medio ambiente les otorgan las leyes federales y estatales, y expedir las disposiciones normativas que a su ámbito compete;*

#### **e).- Innovaciones de orden social, pedagógico, etc.**

Coahuila :

*Artículo 117<sup>493</sup>.- La educación y la enseñanza serán organizadas como un proceso integral correlacionado con sus diversos ciclos de modo que existan una adecuada articulación y continuidad entre todos sus grados, incluyendo el superior, y estará orientada a lograr el desarrollo armonioso de la personalidad humana, según el espíritu del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Artículo 118.- El Estado y los municipios prestarán el servicio de educación preescolar, primaria y secundaria. Todos los habitantes del Estado deben cursar las dos últimas.*

*El Estado reconoce a la juventud el derecho de que se le complemente su educación en instituciones sostenidas con los fondos públicos, sin más limitación que las posibilidades económicas al alcance del Estado.*

<sup>492</sup> Publicada el 30 de febrero de 1984.

<sup>493</sup> Reformada por decreto y publicado en el D.O.F. el 27 de enero de 1984.

*Los centros particulares de enseñanza en todos sus tipos y grados, están sujetos a la inspección del Estado y, para la validez legal de los estudios que impartan, deben obtener autorización expresa así como cumplir con los planes o programas oficiales. La autorización podrá ser negada o revocada discrecionalmente sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno.*<sup>494</sup>

*Artículo 120<sup>495</sup>.- Se declara de interés público; la campaña permanente de alfabetización; la creación de becas que favorezcan a personas de escasos recursos económicos, con merecimientos académicos; el establecimiento de bibliotecas públicas y escolares; hemerotecas y demás centros de estudio, investigación y cultura en general, así como el fomento del deporte y la cultura física.*

#### Chihuahua:

*Artículo 145.- En todo plantel de educación en el Estado, es obligatoria la lectura y estudio de esta Constitución, la Federal, así como de las leyes electorales que regulan los procesos estatales y nacionales, de conformidad con la ley de la materia, la que sancionará el incumplimiento de este precepto.*

*Artículo 150.- En el Estado de Chihuahua es altamente honroso y meritorio servir a la educación pública. La ley determinará las recompensas y distinciones a los profesores que las merezcan por sus servicios.*

#### Durango:

*Artículo 4º.- ...*

*Además de impartir la educación básica, el Gobierno del Estado, promoverá y prestará la educación - media superior- y la superior; asimismo promoverá la investigación científica y tecnológica y la difusión de la cultura duranguense en el contexto de la cultura nacional.*

*El poder Ejecutivo del Estado podrá otorgar, mediante decreto, el status de escuelas libres de educación superior, a aquellas instituciones educativas particulares que lo soliciten y cumplan con los requisitos exigidos por la legislación aplicable.*

<sup>494</sup> Esta parte de la disposición contraviene actualmente el artículo 3º. Constitucional.

<sup>495</sup> Reformada y publicada en el D.O.F. el 27 de enero de 1984.

Guerrero:<sup>496</sup>

*Artículo 108.- La educación que proporcione el Estado será gratuita y lo puede hacer por sí mismo, por mecanismos de colaboración con la Federación o bien por conducto de los particulares con capacidad reconocida, mediante la autorización e incorporación al sistema estatal. En este último caso, las escuelas o instituciones de enseñanza incorporadas deberán cumplir estrictamente con los requisitos señalados por las leyes y en el acto mismo de incorporación, bajo pena de revocación unilateral por la autoridad otorgante<sup>497</sup>.*

*Artículo 109.- El sistema estatal de enseñanza ajustará sus planes y programas de estudio al sistema Federal, estableciendo para el efecto la coordinación necesaria con las autoridades educativas federales. Tratándose de la educación superior, se procurará el desarrollo del Estado o la región, sin perjuicio de aprovechar los conocimientos, las experiencias o los medios de las instituciones federales o de otras entidades.*

Estado de México: <sup>498</sup>

*Artículo 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:*

*XXIV.- Fomentar la organización de instituciones para difundir o inculcar entre los habitantes del Estado, hábitos, costumbres, o actividades que les permitan mejorar su nivel de vida.*

Michoacán de Ocampo:

*Artículo 142.- Ninguna corporación religiosa ni los ministros de cualquier culto, podrán establecer o dirigir escuelas primarias de instrucción.*<sup>499</sup>

*Artículo 143.- Por ningún motivo se revalidarán y otorgarán dispensas, o se correrán otros trámites para dar validez a los estudios hechos en los establecimientos de enseñanza profesional de los ministros de algún culto o de las*

<sup>496</sup> Fecha de promulgación 5 de febrero de 1917. Reformada el 30 de enero de 1984.

<sup>497</sup> Esta parte de la disposición contraviene actualmente el artículo 3º. Constitucional.

<sup>498</sup> Fecha de promulgación: 8 de noviembre de 1917. Reforma por decreto que entró en vigor a partir del 2 de marzo de 1995.

<sup>499</sup> Esta parte de la disposición contraviene actualmente el artículo 3º. Constitucional.

*corporaciones religiosas, y si llegan a darse tales dispensas y expedirse títulos fundados en ellas, dichos títulos serán nulos.*<sup>500</sup>

Nuevo León: <sup>501</sup>

*Artículo 63.- Pertenece al Congreso:*

*XIV.- Promover e impulsar la educación pública y el engrandecimiento de todos los ramos de prosperidad en general;*

Quintana Roo: <sup>502</sup>

*Artículo 32.- La educación cumple un eminente valor social de interés general. Su orientación descansa en el desenvolvimiento integral de la persona como miembro de una colectividad, y propicia el acceso generalizado a la instrucción pública.*

Querétaro:

*Artículo 4°.- La educación que impartan los gobiernos estatal y municipales, los organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez de estudios cualquiera que sea su tipo o modalidad, se ajustará a los principios que se establecen en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes que de ella emanen, y promoverá además, el conocimiento de la geografía y la cultura del Estado; de sus valores arqueológicos, históricos y artísticos; de las tradiciones, lengua y creencias de los grupos étnicos, así como de su papel en la configuración y desarrollo de la historia e identidad de la Nación Mexicana.*

*El sistema educativo estatal estará orientado a exaltar los valores cívicos y a fomentar el trabajo productivo para una convivencia social armónica.*

Sinaloa: <sup>503</sup>

<sup>500</sup> Esta parte de la disposición contraviene actualmente el artículo 3°. Constitucional, y resulta violatoria de la garantía de seguridad jurídica que tutela la irretroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna.

<sup>501</sup> Fecha de promulgación: 16 de diciembre de 1917.

<sup>502</sup> Fecha de promulgación: 11 de enero de 1975.

<sup>503</sup> Fecha de promulgación: 22 de junio 1922.

Artículo 6°.- *Son obligaciones del sinaloense:*

*II.- Instruirse y cuidar que sus hijos y pupilos menores de quince años, concurren a las escuelas oficiales o particulares para recibir la enseñanza primaria y secundaria, de conformidad con las leyes respectivas.*

Sonora:<sup>504</sup>

*Artículo 93<sup>505</sup>.- La educación primaria y secundaria serán obligatorias para todos los niños y jóvenes comprendidos en la edad escolar, y la primaria será para todos los adultos analfabetos menores de cuarenta años. Para aquellos que por el lugar de su residencia no puedan concurrir a las escuelas establecidas, el Estado y los municipios elaborarán programas especiales, que también serán obligatorios.*

*Artículo 94.- El Estado vigilará el cumplimiento, de parte de los patrones, de la obligación consignada en la fracción XII, tercer párrafo del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Artículo 94-A<sup>506</sup>.- La enseñanza normal será protegida preferentemente por el Gobierno del Estado, como un medio de cumplir con la obligación ineludible que tienen, el propio Estado y el Municipio, de impartir la enseñanza preescolar, primaria y secundaria.*

*Es obligación del gobierno del Estado fomentar y difundir la Enseñanza Universitaria.*

Tamaulipas:<sup>507</sup>

*Artículo 58.- Son facultades del Congreso:*

*XIII.- Expedir Leyes para la jubilación de los maestros de instrucción pública que lo merezcan, en atención a la antigüedad y eficacia de sus servicios.*

*Artículo 140.- El sistema educativo estatal se constituye por la educación que impartan el Estado, los Municipios o sus*

<sup>504</sup> Fecha de promulgación: 16 de septiembre de 1917.

<sup>505</sup> Reformado el 29 de diciembre de 1994.

<sup>506</sup> Creado por decreto el 5 de mayo de 1954 y reformado el 29 de diciembre de 1994

<sup>507</sup> Fecha de promulgación 5 de febrero de 1921.

*organismos descentralizados, la Universidad Autónoma de Tamaulipas y los particulares a quienes se autorice a impartir Educación o se les reconozca validez oficial de estudios, mediante el cumplimiento de los requisitos y condiciones que establezca la ley reglamentaria, ciñéndose a lo prescrito en el Artículo Tercero de la Constitución Federal y sujetándose siempre a la vigilancia e inspección oficial. En todo tiempo el Ejecutivo del Estado podrá denegar, revocar o retirar la autorización o el reconocimiento de validez oficial a los estudios efectuados en los planteles particulares.*

*Artículo 141.- La Dirección Técnica de las Escuelas oficiales del Estado, de sus Municipios y organismos descentralizados de éstos, con excepción de los que la Ley les otorgue autonomía, estará a cargo del Ejecutivo por conducto de una Dependencia que se denominará Secretaría de Educación, Cultura y Deporte, la que además ejecutará la vigilancia e inspección oficial de las Escuelas particulares del Sistema Educativo Estatal.*

*Artículo 143.- El Ejecutivo podrá celebrar con la Federación y los Municipios, convenios sobre coordinación de los servicios de educación pública, reservándose las facultades necesarias y asegurando la estabilidad de los profesores al servicio del Estado; se determinará en la Ley los estímulos y recompensas a los profesores, en atención al mérito de sus labores y a la antigüedad de sus servicios.*

Veracruz:

*Artículo 68.- Son facultades y obligaciones de los Legisladores:*

*XLIV.- Cumplir la función social de legislar en materia educativa, conforme a las siguientes bases:*

*c).- El Estado impulsará la educación formal e informal orientadas hacia la producción y la productividad, para el desarrollo social, apoyando en los aportes de la tecnología;*

*h).- La retención indebida del salario de los trabajadores de la educación, será causa de responsabilidad para los servidores públicos a quienes sea imputable aquélla y motivo de separación del puesto que desempeñe, en la forma que determine la ley.*



Yucatán:<sup>508</sup>

*Artículo 30.- Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado:*

*XV<sup>509</sup>.- Expedir leyes sobre educación pública, con sujeción a las bases siguientes:*

*a) La educación que imparta el Estado será: nacionalista, democrática, y tendiente a abolir la distinción social entre los individuos, sin hostilidades ni exclusivismos, procurando siempre el máximo aprovechamiento de nuestros recursos en ejemplificante conducta de amor a la nación ...*

*e) La educación preparatoria y la profesional, serán o no gratuitas, según lo determinen las leyes;*

Zacatecas:

*Artículo 3.- El estado se obliga al cumplimiento y operancia de la justicia social, basada en los derechos de la persona humana, para que las diferencias económicas sean cada vez menos profundas y dejen de ser causa de inestabilidad social. Al efecto:*

*b).- El Estado tiene la obligación de propiciar el acceso a la educación y la cultura en todos sus niveles, combatiendo la ignorancia, uno de los factores determinantes de la miseria y la desigualdad social;*

## **LEYES LOCALES DE EDUCACIÓN:**

El proceso de implementación de esta mesopolítica pública a través de las leyes locales de educación, tampoco ha sido homogéneo. Concluir un análisis pormenorizado de cada caso concreto para determinar con mayor precisión las razones de la asimetría que se observa en su desarrollo debe ser materia de otro trabajo de investigación.

<sup>508</sup> Fecha de promulgación: 12 de enero de 1918.

<sup>509</sup> Reformado por decreto el 2 de febrero de 1984.

Para los efectos de este, me limitaré a enlistar los estados, agrupándolos en los que si han legislado a consecuencia del ANMEB, y los que no lo han hecho aún.

### ENTIDADES FEDERATIVAS QUE HAN PUBLICADO SU LEY ESTATAL DE EDUCACIÓN DENTRO DEL MARCO DEL ANMEB Y LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.<sup>510</sup>

Entidad Federativa	Fecha de Promulgación	Fecha de Publicación
1. Aguascalientes	24/mzo/97	26/mzo/97
2. Baja California	27/sept/95	29/sept/95
3. Baja California Sur	1/jun/94	10/jun/94
4. Campeche <sup>511</sup>	28/may/93	1/jun/93
5. Coahuila	27/may/96	28/may/96
6. Colima	20/may/94	28/may/94
7. Chihuahua	22/dic/97	27/dic/97
8. Durango	6/jun/95	29/jun/95
9. Guanajuato	8/ago/96	13/ago/96
10. Guerrero	20/abr/95	21/abr/95
11. Jalisco	19/ago/97	27/ago/97 <sup>512</sup>
12. Estado de México	24/oct/97	10/nov/97
13. Michoacán		7/dic/98
14. Morelos	23/ago/96	26/ago/96
15. Nayarit	7/jul/94	13/jul/94
16. Oaxaca	28/jun/95	9/nov/95
17. Querétaro	13/ago/96	15/ago/96
18. Quintana Roo	28/dic/94	30/dic/94
19. San Luis Potosí	12/jun/95	16/jun/95
20. Sonora	29/dic/94	30/dic/94
21. Tabasco	17/feb/97	26/feb/97
22. Veracruz	18/dic/93	21/dic/93
23. Yucatán	29/jun/95	30/jun/95

<sup>510</sup>Al día 5 de febrero de 1999; pueden consultarse las leyes a texto completo en la siguiente dirección electrónica: [http://www.sep.gob.mx/leyes\\_de\\_educacion\\_de\\_los\\_estados.html](http://www.sep.gob.mx/leyes_de_educacion_de_los_estados.html)

<sup>511</sup>Su publicación fue previa a la de la Ley General de Educación.

<sup>512</sup> Es la fecha de publicación que aparece en el Periódico Oficial de Jalisco, aunque en la dirección electrónica que se indica para consulta de las leyes de educación estatales, se dice que fue el 27/ago/97.

Mas bien ese perfil especial, debe resultar del trabajo doctrinario que tiene que ir obteniendo y puliendo cada elemento característico de entre las líneas del artículo 122, en relación con el propio capítulo en el que se le incluyó,<sup>518</sup> así como con el estatuto orgánico del Distrito Federal.<sup>519</sup>

Considerando lo anterior, en el asunto de la federalización educativa se pueden identificar, en términos generales, dos casos distintos: uno para la educación básica, y otro para la educación media superior y superior.

En el caso de la educación básica, que la Ley General de Educación le atribuye en su artículo 16<sup>520</sup>, por el artículo cuarto transitorio<sup>521</sup> del citado ordenamiento el legislador lo condiciona al acuerdo con la organización sindical, argumentando que se justifica por "un afán por asegurar que los derechos de los trabajadores adscritos de los planteles que serán transferidos al Gobierno del Distrito Federal no se vean afectados..."<sup>522</sup>.

Estimo que la constitucionalidad de esa disposición transitoria, que subordina el interés general de la población escolar del Distrito Federal aún argumentando salvaguardar los intereses de una parte del gremio magisterial, debe ser materia de un profundo análisis jurídico y, en su caso, de la reforma legal correspondiente.

En lo que concierne a la educación media superior y superior el problema, desde la óptica estrictamente jurídica, podría tratarse simplemente de criterios de interpretación - aunque presente interesantes singularidades -.

Sin embargo, desde la propia de las políticas públicas, es un típico caso de definición que tiene profundidades y consecuencias políticas más profundas, en el que concurren intereses y actores diversos, vgr. económicos, académicos, partidistas, electorales, sindicales, religiosos, administrativos, etc.

<sup>518</sup> Emilio Rabasa Gamboa estima que su inclusión en el capítulo quinto, en consonancia con el artículo 43 constitucional, que les llama por igual "partes integrantes de la Federación", implica asemejarlo con las entidades federativas. Rabasa O. Emilio y Caballero, Gloria; Mexicano, esta es tu Constitución; Miguel Ángel Pomúa, LVI Legislatura Cámara de Diputados; décima edición, primera reimpresión; México; 1996; p. 345.

<sup>519</sup> Vgr. Si forma parte del Constituyente Permanente y debe ser consultado a través de su legislatura para efecto de las reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>520</sup> Artículo 16.- Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca. En el ejercicio de estas atribuciones no será aplicable el artículo 18.

Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la Secretaría.

El gobierno del Distrito Federal concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en términos de los artículos 25 y 27.

<sup>521</sup> CUARTO.- El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica -incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente ley.

<sup>522</sup> Cámara de Diputados, Dictamen, primera lectura, 02/07/93, pág. 2263.

En términos generales, este problema puede plantearse a partir de los siguientes niveles:

- El Constitucional, para dilucidar si las reformas al artículo 122 y al propio capítulo V del texto constitucional significan una modificación al del artículo tercero.
- El legal, para determinar los alcances de los artículos 1, 11 y de la Ley General de Educación; así como los correspondientes al estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Evidentemente, la respuesta al nivel constitucional condiciona y determina a la legal.

En ese orden de ideas, es preciso determinar primero las características del problema que suponen los artículos constitucionales citados.

Antes de proceder, es preciso recordar que, en relación con el Distrito Federal, la distribución de competencias entre los Poderes legislativos, federal y local, tienen un orden distinto al que se aplica al de las entidades federativas. Mientras que para aquellas rige -salvo excepciones que la misma Constitución establece-, el principio general del artículo 124 de que " las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados", en este caso particular se aplica el propio artículo 122 que dice: " A. Corresponde al Congreso de la Unión: I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;"...

El artículo 3º, define como Estado, para los efectos de la prestación del servicio público educativo, a la federación, los estados y los municipios;<sup>523</sup> y en estricto sentido, bajo ninguna de esas categorías se puede comprender al Distrito Federal.

No obstante lo anterior, el artículo 122 establece en su inciso C, base primera, fracción V, que "la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:" ... L) expedir normas<sup>524</sup> sobre" ... la "función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;".

La fracción VIII, del artículo 3o. constitucional dice textualmente que: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la

<sup>523</sup> Tal definición data desde la reforma de 1934 al texto del artículo 3º. Constitucional.

<sup>524</sup> La palabra "normas", tiene una acepción genérica que comprende a todo tipo de ellas: leyes, reglamentos, disposiciones, sentencias, contratos, etc.; estimamos que el legislador le dio esta acepción para evitar la repetición permanente de la palabra "legislar".

República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios...".

En principio, la redacción del 112 citado parece muy clara, las normas que dicte la Asamblea Legislativa, deben respetar la distribución de la función social educativa que haga el Congreso de la Unión a través de sus leyes.

No obstante, cuando ya no parece tan claro el texto citado es cuando parece que el Constituyente Permanente quiso establecer que para efectos de la educación el Distrito Federal debe equipararse a un estado, y bajo tales condiciones sujetarse a las leyes federales.

En un sentido muy estrictamente literal, cabría suponer que si el Constituyente Permanente hubiera deseado equiparar al Distrito Federal con las entidades federativas para los efectos educativos, debería haberlo dicho.

Además, el Constituyente Permanente emplea el concepto "normas", en lugar del de "leyes" - que si usa en otros casos dentro del mismo precepto - cuando se refiere a la facultad legislativa del artículo 122 que se analiza; no obstante, este aparente inconveniente se puede salvar sin dificultad, si se toma en cuenta que el legislador no es consistentemente preciso en el uso de los términos y, por otra parte, que normas, es un concepto genérico que comprende también al de leyes<sup>525</sup>.

En un sentido distinto, cabría tomar en cuenta lo citado anteriormente acerca de la inclusión del Distrito Federal en el capítulo quinto, en consonancia con el artículo 43 constitucional, que les llama por igual "partes integrantes de la Federación", para coincidir con Rabasa Gamboa<sup>526</sup> en que, por lo menos en el aspecto educativo, posee atributos propios de las entidades federativas.

En mi opinión, no existen razones de peso<sup>527</sup> para suponer que el Constituyente Permanente excluyó al Distrito Federal de la posibilidad de expedir leyes para normar la prestación del servicio educativo - en el caso que nos ocupa - a nivel medio superior y superior, excepción hecha del caso previsto por el artículo 16, segundo párrafo de la Ley General de Educación, relativo a los servicios de educación normal y demás para la formación de

<sup>525</sup> En apoyo de este razonamiento, cabe tomar en cuenta la redacción que el Congreso Federal, aunque órgano legislativo de menor rango que el Constituyente Permanente da al artículo 44. Del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en donde usa el término "leyes", en lugar de "normas"; dice textualmente que: " las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la constitución política de los estados unidos mexicanos determine materias concurrentes.

<sup>526</sup> Ver Supra nota de pie de página No. 488.

<sup>527</sup> Ni aún de tipo político, toda vez que cuando se expidió esta reforma, aún no podría preverse que partido accedería al poder en el Distrito Federal.

maestros de educación básica, que serán prestados por la Secretaría de Educación Pública.<sup>528</sup>

Desde una perspectiva social de convergencia de los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales, para promover la cobertura y la calidad en la educación, también encontramos razones para concluir que, salvo las limitaciones legales citadas, el Distrito Federal puede normar y prestar el servicio educativo en sus niveles medio superior y superior, sin mayores cortapisas que las de normar para crear las atribuciones concretas y el aparato administrativo competente.<sup>529</sup>

Esto es, expedir sus normas locales, modificar o adicionar su ley orgánica y crear la estructura operativa necesaria para hacerlo por la vía central o descentralizada.

En consecuencia, la interpretación a los artículos 1 y 11 de la Ley General de Educación, deben ser que el Distrito Federal queda comprendido para estos efectos dentro de la categoría de entidades federativas, y que el Jefe de Gobierno, es la autoridad educativa local.<sup>530</sup>

### La participación municipal:

Como ya lo hemos mencionado, el artículo 3º. Constitucional, a partir de la reforma de 1934 define como Estado, para los efectos de la prestación del servicio público educativo, como la federación, los estados y los municipios.

Por otra parte, el artículo 115 constitucional<sup>531</sup> establece que: III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a)..., i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las

<sup>528</sup> En caso de discrepancia entre los poderes federal y local, se daría lugar a una controversia constitucional, toda vez que el Congreso Federal no podría interpretar, haciendo uso de la facultad a que se refiere el artículo 72 fracción f, porque no es capaz de reformar o modificar la Constitución, y no estaríamos ante la hipótesis de interpretación legislativa de que habla Manuel González Oropeza. La Interpretación Jurídica en México; Estudios Jurídicos en Memoria de Eduardo García Maynez; Porrúa; México; 1996; P. 303- 315.

<sup>529</sup> Manuel Pérez Rocha afirma que en la ciudad de México existen aproximadamente un millón de jóvenes de entre 18 y 24 años que no estudian ni trabajan, según estadísticas del gobierno capitalino. Estas cifras, según el responsable del proyecto de la preparatoria, son "alarmantes" y requiere una solución urgente para atender un problema creciente y que después "será incontrolable". Con ese fin nace el bachillerato capitalino que, además, será el experimento de un modelo pedagógico que busca romper con viejos esquemas. Los alumnos tendrán menos horas de clase (13 a la semana) pero deberán dedicar 26 a leer y a investigar, y cada uno de ellos será atendido por un tutor dos veces a la semana. Además, el plan de estudios se propone dar una formación crítica, científica y humanística, con materias como música y artes plásticas, que por lo general no están consideradas en este nivel educativo. En: se inaugurará el próximo año la preparatoria Iztapalapa 1, La Jornada, martes 29 de diciembre de 1998.

<sup>530</sup> A la fecha de redactarse este trabajo, la diputación de la I Legislatura del D.F., conoce de un anteproyecto de "Ley de Educación del Distrito Federal", que como notas relevantes, contiene la obligación de atender y prestar a todos los habitantes del Distrito Federal la educación media superior ( art. 4); y la obligación de los padres y tutores hacer que sus hijos adquieran tal educación (art. 5); sin embargo, consideramos que lo propuesto para el artículo 12, en el sentido de que "Los particulares que presten servicios de educación ...deberán ajustarse sin excepción a lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11 de esta ley", en relación con el artículo 10 que dice que la educación que imparta el Gobierno del Distrito Federal será laica, puede interpretarse como contravención al artículo Tercero Constitucional vigente.

<sup>531</sup> A partir de la reforma del 3 de febrero de 1983.

condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Interpretando de forma integral ambos artículos, se aprecia como el Constituyente Permanente, si bien autoriza la participación de los municipios, la acota por diversos medios con el fin de evitar la apertura de espacios escolares, sin el debido respaldo económico, administrativo y académico, como ya se ha dado en pasado.<sup>532</sup>

Un perfil mas claro de las micropolíticas que se han dado en la educación, puede encontrarse a través de las leyes de educación, en que el municipio ha recibido el tratamiento siguiente:

En la Ley Orgánica de Educación de 1940:

*"Artículo 2°.- Tendrá el carácter de servicio público, en toda la educación que imparta el Estado (Federación Estados-Municipios), de cualquier grado o tipo que sea, ..."*

*"Artículo 36.- Las escuelas por cooperación. constituyen un tipo especial desde el punto de vista de su sostenimiento, porque son las que se mantienen con fondos de diversas dependencias: Federación, Estados, Municipios, Organizaciones Sociales, particulares, etc., ..."*

*"Artículo 91.- Es obligación fundamental de los Gobiernos de los Estados y de los Ayuntamientos, considerar en sus Presupuestos y planes de arbitrio respectivos, partidas destinadas al servicio educacional. Esas partidas se fijarán en cada caso, de común acuerdo entre la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno local correspondiente, no pudiendo ser nunca inferiores al porcentaje fijado en cada Presupuesto del Estado o Municipio respectivo en vigor, al promulgarse esta Ley.*

*Los Gobiernos de los Estados y la Secretaría de Educación Pública, fijarán el monto de las aportaciones correspondientes a los Municipios, en las Entidades en que la Educación está a cargo exclusivamente de los Gobierno locales."*

*"Artículo 95. - La Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos establecerá las sanciones en que pueden incurrir los funcionarios de la Federación y de los Estados, así como los de los Municipios, por la violación al artículo 3° Constitucional y a la presente Ley."*

<sup>532</sup> Ver: primera micropolítica: de 1917 a 1921.

En la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942:

*"Artículo 3º.- Es un servicio público la educación que en cualquiera de los tipos establecidos por esta Ley, impartan; el Estado (Federación, Estados, Municipios, Distrito y Territorios Federales) y las instituciones en las que el Estado descentralice públicamente funciones educativas."*

*"Artículo 12.- Todo Municipio deberá sostener permanentemente servicios, escuelas o institutos de alfabetización y de cultura elemental para adultos ilustrados, y deberá fomentar económicamente, la iniciativa privada en esta campaña. La desobediencia a esta obligación constituye responsabilidad oficial para los funcionarios municipales, bajo las sanciones que por denegación de servicios señalen las leyes penales. En los casos en que el Municipio demuestre su incapacidad económica para cumplir esa obligación, la Entidad Federativa correspondiente, deberá asumirla; ello sin perjuicio de la facultad de la Federación para colaborar en forma de coordinación."*

*"Artículo 14.- Para la propagación de la escuela primaria, la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito y los Territorios Federales en sus respectivas circunscripciones, aumentarán progresivamente sus egresos, hasta lograr que éstos sean suficientes para impartir gratuitamente a toda la población en edad escolar, la educación primaria obligatoria, debiéndose dictar además medidas de estímulo para el fomento de la iniciativa privada en este tipo de la educación."*

*"Artículo 25.- Los estudios hechos en planteles dependientes directamente de la Federación, de los Estados, de los Municipios o en establecimientos descentralizados de sus servicios, tendrán por sí mismos validez oficial en todo el Territorio de la República."*

*"Artículo 40.- Salvo lo dispuesto en los acuerdos de coordinación de servicios educativos que se celebren entre la Federación y los Estados la facultad de otorgar a los particulares autorización para impartir la enseñanza de los tipos a que se refiere el artículo 38, corresponde: a las autoridades de los Estados y de los municipios dentro de sus respectivos territorios, ..."*

*"Artículo 43.- Las revocaciones de autorizaciones otorgadas a particulares que hagan los Estados o Municipios dentro de sus respectivas circunscripciones, o por autoridades inferiores dependientes de la Secretaría de Educación Pública, serán revisables por el Secretario del Ramo, en la vía y términos que se establecen en el artículo 40 de esta ley."*



"Artículo 124.- Las Entidades Federativas y los Municipios establecerán y sostendrán los planteles e instituciones a que se refiere el artículo anterior dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales<sup>533</sup>; la dirección técnica y administrativa les corresponderá, salvo lo dispuesto en los artículos 118 fracciones I y III y 127 de esta ley y en los convenios de coordinación. En los casos en que la Federación otorgue subsidio, subvención o cualquier forma de ayuda a escuelas, instituciones o servicios educativos descentralizados o dependientes de los Estados o de los Municipios, quedarán sometidos técnicamente a la Federación. En caso de incumplimiento se les retirará la ayuda."

"Artículo 128.- En cada entidad Federativa se establecerá una Comisión Mixta de Educación integrada por el Director Federal de Educación en el Estado, por un representante del Poder Ejecutivo local preferentemente el Director Local de Educación y por un representante de los Municipios sobre cuya designación resolverá el Congreso del Estado, a propuesta de aquéllos. Las Comisiones Mixtas de Educación tendrán las siguientes funciones: I.- Estudiar, determinar y proponer las aportaciones económicas de los Municipios, de los Estados y de la Federación, para el servicio de educación pública en la Entidad Federativa correspondiente; "

En la Ley Federal de Educación:

"Artículo 1.- Esta ley regula la educación que imparten el Estado-Federación, Estados y Municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios..."

"Artículo 4.- La aplicación de esta ley corresponde a las autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios, en los términos que la misma establece y en los que prevean sus reglamentos."

"Artículo 28.- Los servicios educativos de cualquier tipo y modalidad, que en los términos de esta ley establezcan los Estados y los Municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones, quedarán bajo su dirección técnica y administrativa."

"Artículo 29.- La Federación podrá celebrar con los Estados y los Municipios convenios para coordinar o unificar los servicios educativos."

<sup>533</sup> "Artículo 123.- La Federación podrá establecer y sostener en cualquier parte del territorio de la República servicios, escuelas o instituciones para impartir educación de los diversos tipos o grados determinados en esta ley y en la especial de la enseñanza universitaria..."

La Ley General de Educación establece:

*"Artículo 1º.- Esta Ley regula la educación que imparten el Estado - Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios..."*

*"Artículo 11.- La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponde a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece.*

*Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:*

*III.- Autoridad educativa municipal al ayuntamiento de cada municipio."*

*"Artículo 15.- El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14<sup>534</sup>.*

*El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.*

*El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo".*

*"Artículo 70.- En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas..."*

Como análisis del caso, recientemente el municipio de La Chontalpa,<sup>535</sup> de extracción perredista, intentó aplicar las facultades que confieren a los municipios tanto el artículo 3º. Constitucional, como el 1 y 15 de la Ley General de Educación.

<sup>534</sup> "Artículo 14.- Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes: V.- Editar libros y producir otros materiales didácticos; distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12; VI.- Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística; VII.- Promover permanentemente la investigación que sirva como base la innovación educativa; VIII.- Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica..."

<sup>535</sup> Universidad de la Chontalpa, El Sol de México, 23/09/98.

No obstante, tales atribuciones no son irrestrictas ni absolutas, y en su aplicación, estimo que pasó por alto las restricciones que le impone el artículo 115 constitucional, así como la propia Ley General de Educación.

A partir de ese caso concreto, hago un somero análisis de este asunto, estructurándolo a base de preguntas, consideraciones y respuestas en los siguientes términos:

1.-¿El acto creador de una Universidad Pública puede provenir de un municipio?

Consideraciones:

- El art. 3o. constitucional comprende dentro del concepto Estado a la Federación, los Estados y los Municipios.
- Los municipios, además de los servicios públicos que les confiere expresamente la fracción III del artículo 115 constitucional, tendrán a su cargo los demás que las legislaturas locales determinen, según sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera.
- El artículo 15 de la Ley General de Educación dice que los municipios podrán promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad.

Respuesta: *El municipio si puede prestar el servicio educativo, a través de una Universidad -no autónoma- siempre que se lo autorice la legislatura estatal.*

2.- ¿El municipio esta autorizado para elaborar y poner en vigor planes y programas de educación superior?.

Respuesta: *No; la Ley General de Educación reserva esta facultad a las autoridades educativas federal y local; artículo 14, frac. II, en relación con el artículo 11 del mismo ordenamiento legal.*

En consecuencia de lo mencionado anteriormente, la facultad para promover<sup>536</sup> y prestar servicios no autoriza lo anterior, ya que la autoridad solo puede hacer aquello que la ley le autoriza expresamente, y la ley no autoriza al municipio para elaborar y poner en vigor planes y programas.

<sup>536</sup> Promover.- iniciar, dar impulso a una cosa.

3.- El municipio se encuentra entre quienes planean y coordinan el desarrollo de la educación superior?

Consideraciones:

- La Ley para la Coordinación de la Educación Superior establece,

Artículo 5o.- El establecimiento, extensión y evolución de las instituciones de educación superior y su coordinación se realizarán atendiendo a las prioridades nacionales, regionales y estatales y a los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura.

Artículo 8o.-<sup>f</sup> La Federación, los Estados y los Municipios prestarán, en forma coordinada y dentro de sus respectivas jurisdicciones, el servicio público de educación superior, atendiendo a sus necesidades y posibilidades, conforme a lo dispuesto por este ordenamiento y la Ley Federal de Educación.

Artículo 11.- A fin de desarrollar la educación superior en atención a las necesidades nacionales, regionales y estatales y a las necesidades institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura, el Estado proveerá a la coordinación de este tipo de educación en toda la República, mediante el fomento de la interacción armónica y solidaria entre las instituciones de educación superior y a través de la asignación de recursos públicos disponibles destinados a dicho servicio, conforme a las prioridades, objetivos y lineamientos previstos por esta Ley.

Artículo 12.- Sin perjuicio de la concurrencia de los Estados y Municipios, para proveer a la coordinación a que se refiere el Artículo anterior, la Federación realizará las funciones siguientes:

II.- Auspiciar y apoyar la celebración y aplicación de convenios para el fomento y desarrollo armónico de la educación superior, entre la Federación, los Estados y los Municipios;

- Por su parte, la Ley General de Educación expresa:

Artículo 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

XI.- Realizar la planeación y la programación globales de sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;

- Además, la ley de planeación dispone que:

Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de esta, las actividades de la administración pública federal;

III.- Las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

Artículo 2.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la constitución política de los estados unidos mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; ...

Artículo 4.- Es responsabilidad del ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 33.- El ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

Respuesta: En el ámbito nacional compete la planeación para el desarrollo de la Educación Superior a la Autoridad Educativa Federal, fundada en el Plan Nacional de Desarrollo y concretada actualmente en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000; así como promover su coordinación con los Estados y Municipios.

Además, y atendiendo a lo dispuesto por los arts. 5 y 11 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, el Estado podrá asignar recursos públicos para aquellos proyectos que se ajusten a las prioridades, objetivos y lineamientos previstos por la misma ley.

No obstante lo anterior, estimo que dicha asignación de recursos no puede otorgarse si no se cumplen los requisitos previstos tanto por la ley de la materia como por las demás disposiciones aplicables, máxime si se trata de nuestra Constitución; para este caso específico, que el municipio cuente con la autorización de la Legislatura Estatal para prestar este servicio y que se encuentre dentro de las prioridades de la Ley Estatal de Planeación correspondiente, así como en su plan estatal y programas de desarrollo.

Finalmente, el asunto de la Universidad de la Chontalpa<sup>537</sup> quedó resuelto, después de algunos jalneos políticos que no llegaron a concretarse en resolución sobre controversia constitucional, mediante la firma de un convenio en el que participaron la Secretaría de Educación Pública y el Gobierno del Estado de Tabasco y que fue suscrito con fecha 28 de julio de 1998.

### La Legislación Fiscal:

La implementación del federalismo educativo mediante la transferencia de recursos económicos, se ha dado mediante las disposiciones contenidas en los Presupuestos de Egresos de la Federación de cada año<sup>538</sup>, y por la Ley de Coordinación Fiscal<sup>539</sup>.

Actualmente la Ley General de Educación en su Capítulo II. "Del Federalismo Educativo", sección 3ª, del financiamiento a la educación, artículo 25<sup>540</sup> dispone las bases muy generales para la concurrencia en el financiamiento de los servicios educativos, el control y fiscalización de los recursos federales, así como de las responsabilidades en caso de que se desvíen para fines distintos.<sup>541</sup>

<sup>537</sup> Su nombre final fue "Universidad Estatal en la Región de La Chontalpa".

<sup>538</sup> Artículo 10, Ramo general 33, del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999; su distribución se encuentra prevista en un capítulo especial (I), del Título Segundo del PEF.

<sup>539</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1978 - abrogando la Ley de Coordinación fiscal entre la Federación y los Estados de 28 de diciembre de 1953 -; ha sufrido reformas en: 30 de diciembre de 1980, 31 de diciembre de 1981, 31 de diciembre de 1982, 30 de diciembre de 1983, 31 de diciembre de 1986, 31 de diciembre de 1987, 31 de diciembre de 1988, 28 de diciembre de 1989, 20 de diciembre de 1991, 20 de julio de 1992, 29 de diciembre 1993, 30 diciembre de 1996, 29 de diciembre de 1997, y 31 de diciembre de 1998.

<sup>540</sup> Artículo 25° El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos. Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad. El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos. En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan."

<sup>541</sup> No obstante, en la práctica, este artículo da lugar a frecuentes e irresueltos problemas de interpretación, toda vez que las entidades federativas argumentan que una vez que los recursos federales ingresan a su hacienda pública, merced a su ley de ingresos y presupuesto de egresos, se convierten en recursos estatales y cesa la competencia del Gobierno Federal. Sin que se haya tenido aún que llegar a la controversia constitucional en algún caso.

El avance en la evolución de la transferencia de los recursos, se ha implementado gradualmente, incrementando la participación de las entidades federativas en el ejercicio y el control, y disminuyendo en consecuencia el de las dependencias federales participantes: SHyCP, SEP, SECODAM<sup>542</sup>.

Haciendo referencia a los últimos cinco años, un grupo de ciudadanos escribe que " La manera como los recursos federales se han venido distribuyendo en este sexenio entre los diversos niveles escolares es también motivo de preocupación. Tomando como referencia el año 1994, los niveles básicos (preescolar, primaria y secundaria) han resultado crecientemente beneficiados, pues su gasto por alumno ha aumentado 14.6 por ciento, lo cual en sí es laudable; en cambio, los correspondientes a los niveles medio-superior y superior han disminuido: el primero 25 por ciento y el segundo 46.3 por ciento en estos cuatro años." <sup>543</sup>

Este grupo observa además que los criterios para asignar los recursos al servicio educativo, resultan inequitativos y para evaluar si se cumple lo establecido en la Ley General de Educación, que obliga a destinar recursos crecientes a la educación en términos reales, propone considerar la relación presupuesto-población (crecimiento demográfico).<sup>544</sup>

Por otra parte, el problema de la transferencia de la operación de la educación básica al Distrito Federal, evento aleatorio, se ha resuelto mediante la creación de un ramo general especial<sup>545</sup> de previsión en la que se identifican los fondos a transferir.

### Los Consejos de Participación Social:

Definición: Los Consejos de Participación Social constituyen un sistema creado por la Ley General de Educación, en el que están representados los sectores sociales especialmente interesados en la educación y cuyos objetivos son: asegurar una vinculación activa entre escuela y comunidad, propiciar la colaboración de padres de familia, maestros y autoridades educativas en las labores escolares y, servir como instancias de consulta, colaboración, apoyo e información en materia educativa.<sup>546</sup>

Los Consejos de Participación Social previstos en la vigente Ley General de Educación, son un producto de una micropolítica pública que cabe dentro de la

<sup>542</sup> La Ley General de Educación en su artículo 27, prescribe que el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales "tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación" y procurarán "destinar recursos presupuestarios recientes, en términos reales, para la educación pública"

<sup>543</sup> En: ¿Aumentan los recursos para educación en 1999?, COMUNICADO No. 2, La Jornada, 11/02/1999; ver también: - <http://www.observatorio.org->

<sup>544</sup> Idem.

<sup>545</sup> Se encuentra previsto en el artículo 10, ramo 25 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, y su distribución se haya prevista en el artículo 14.

<sup>546</sup> "En diversos estados de la Unión Americana los Consejos de Educación son quienes gobiernan la instrucción pública; y estos Consejos se forman por elección popular, en la cual participan las madres de familia"; Henríquez Ureña, Pedro; Universidad y Educación; México; UNAM; 1987; 3a. Edición. p. 60.

mesopolítica del federalismo educativo, en tanto que hace participar a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Su importancia fundamental dentro de la mesopolítica del federalismo educativo, reside en que si bien, la facultad para "Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica..."<sup>547</sup>.

El precepto citado dispone además que "a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del artículo 48;"

El citado artículo 48 dispone que: "La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica"... "para tales efectos la Secretaría considerará las opiniones de las autoridades educativas locales, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación a que se refiere el artículo 72."

#### Antecedentes:

Concebida con mucha antelación, pero cuya implementación ha resultado complicada e insatisfactoria hasta la fecha<sup>548</sup>.

- \* Tienen un lejano antecedente en el proyecto de Ley para crear la Secretaría de Educación Pública, enviado al Congreso por José Vasconcelos<sup>549</sup> y que dice:

"Una de las más importantes novedades del proyecto de ley que se comenta, está contenida en el capítulo que reglamenta la creación de los consejos de Educación Pública. La constitución de estos consejos difiere de todo lo que se había hecho hasta el presente, entre nosotros. Los consejos son electivos; sin embargo, no proceden del sufragio universal, sino de un sufragio bastante más elevado, de un sufragio que pudiéramos llamar técnico. Los designarán los padres de familia, los profesores y los miembros del ayuntamiento, es decir, las personas directamente interesadas en su existencia. Los padres de familia, al

<sup>547</sup> Artículo 12, fracción I, de la Ley General de Educación.

<sup>548</sup> La ley precisa pormenorizadamente la composición de cada consejo y sus atribuciones; sin embargo, sus disposiciones admiten interpretaciones diversas en puntos importantes. Es probable que, respecto a los consejos escolares, los intentos de hacerlos funcionar se hayan frenado por diversas causas: la inadecuación del modelo propuesto en la ley a las circunstancias concretas del plantel, la confusión entre sus atribuciones y las de las asociaciones de padres de familia, resistencias de algunos directores y maestros, intereses sindicales o partidistas o simplemente la ausencia de hábitos de participación. En el caso de los consejos municipales y estatales las causas pueden haber sido de otra naturaleza, pero también parece que predomina en el país, una situación de incumplimiento de las disposiciones legales. "; Teresa Bracho, Alejandro Canales, et al.; en ¿Qué pasa con los Consejos de Participación Social?; COMUNICADO N° 1; La jornada; 1999-01-28.

<sup>549</sup> Publicada en el diario de los debates con fecha 22 de octubre de 1920, pp. 29 y 30.



votar, tendrán en cuenta el provecho de sus hijos, los concejales cuidarán los intereses generales de la localidad, y los maestros juzgarán de la competencia.

Los consejos de Educación que hasta la fecha han funcionado, han sido cuerpos meramente políticos y no técnicos; en la generalidad de los casos se han constituido mediante nombramiento directo del Ejecutivo, y de aquí su inepticia, su inutilidad. En los nuevos consejos no habrá más que un político, el concejal; pero su opinión no podrá prevalecer en contra del voto de los dos técnicos: los maestros que son técnicos por su ciencia y los padres por el instinto de sabiduría que les da su amor.

Los consejos locales, por una graduación que la misma ley establece, vendrán delegando sus informes, sus conocimientos y sus facultades en consejos de Distrito y en consejos de Estado, que a la vez fundirán sus poderes en un Consejo Central o Federal de Educación Pública, integrada por representantes de todos los Estados y con facultades para formular programas, sistemas y demás cuestiones de carácter general. Al mismo tiempo, ese Consejo Federal vendrá a ser quien resuelva en definitiva acerca de la distribución de los fondos con que la Federación contribuya para fomentar la educación de los Estados. Las atribuciones, tanto de los consejos locales como del Consejo Central o Federal, están limitadas por la presente ley, pero ella misma establece que gradualmente las atribuciones más importantes, tales como nombramientos, aplicaciones de fondos, etcétera, deberán pasar a los consejos locales y al Consejo Federal. Si los consejos comienzan a funcionar de una manera vigorosa y atinada, muy pronto llegará el día en que ejercerán todas las facultades y se habrá logrado entonces independizar la educación pública, poniéndola en manos de los consejos que, por su carácter técnico, según se ha explicado anteriormente, estarán mejor capacitados que el Poder Ejecutivo para atenderla. De esta suerte, si se medita cuidadosamente la presente ley, se advierte que ella crea un organismo que poco a poco se deja devorar por otro que tarde o temprano esta destinada a reemplazarlo totalmente. En efecto, la Secretaría de Educación Pública Federal, que necesariamente habrá de comenzar provista de numerosas atribuciones y ricamente dotada, irá desprendiéndose poco a poco de todas estas atribuciones y de todos estos tesoros en beneficio de las instituciones locales, en beneficio de los consejos de Educación, en beneficio de las universidades, hasta que llegue el momento, tras el curso de algunos años, en que el Poder Ejecutivo venga convertirse en un simple recolector de los impuestos destinados a la educación: y el Consejo Federal y los consejos subsidiarios, en el verdadero poder en materias educativas. La realización de este plan será la más importante conquista de la presente ley.

Como nunca faltan espíritus apocados, amigos de poner reparo a todas las grandes empresas, no dudo que se pretenderá afirmar que el presente proyecto, a causa de sus vastas proporciones, es utópico es claro que lo sería si se pretendiese llevarlo a la práctica de una manera inmediata; sin embargo, hasta meditarlo detenidamente, para observar que las dificultades de personal y los obstáculos de todo orden, están previstos y en cada caso la ley expresa que los nuevos establecimientos que ella propone se irán creando a medida que vaya siendo posible, conforme a los recursos de que se vaya disponiendo.

La labor que conforme a esta ley se propone, es una labor que sólo podrá llevarse a cabo mediante años de temas esfuerzo; pero es indudable que es mejor trabajar dentro de un proyecto vasto y ambicioso, aunque su realización requiera extraordinario empeño, que andar pretendiendo resolver un problema fundamental por medio de medidas parciales y de pequeños intentos. Las grandes empresas necesitan vastas concepciones, y sólo pueden comenzarse a resolver cuando las emprenden hombres de fe y de ánimo atrevido. La mediocridad y la prudencia jamás han hecho avanzar un paso a los hombres. Si por desgracia prevalece un criterio de timidez y de desconfianza, es claro que el presente proyecto de ley quedará derrotado, pues no está concebido para que lo realicen espíritus menguados. Afortunadamente los representantes que componen la presente Cámara, designados en libre elección, vienen del corazón mismo del pueblo, donde siempre hay entusiasmo y fervor para todas las causas nobles, y ellos no vacilarán, aunque algunos ideólogos vacuos de corazón desmayado señalen obstáculos y apunten riesgos. La Universidad Nacional confía plenamente en el triunfo de su proyecto de ley que está inspirado en un generoso espíritu de reforma..."

Un antecedente más cercano se encuentra en los convenios celebrados de conformidad con el ACMEB, entre la federación y las entidades federativas.<sup>550</sup>

Recientemente, en los debates y dictamen acerca de la Ley General de Educación<sup>551</sup> el diputado José de Jesús Martín del Campo Castañeda dijo que:

"Es deseable que la escuela deje de ser un espacio cerrado a las opiniones de los padres de familia y se recupere su vínculo con la sociedad; es hora de que demos pasos firmes en ese sentido. Pero hay que señalar que existen riesgos de que se institucionalice la práctica de cargar la responsabilidad económica del mantenimiento de los planteles escolares en los padres de familia, en otros términos, que se legalicen las llamadas cuotas no obligatorias y de las aportaciones directas e

<sup>550</sup> Véase como ejemplo el caso de Aguascalientes, cláusulas novena y décima; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992; p. 56 y 57.

<sup>551</sup> Diario de los Debates, año II. No. 27, de la Cámara de Diputados, julio 2, 1993, pág. 2292.

indirectas, situación común en muchos de los planteles de educación básica de nuestro país.

Existe, además, el riesgo de que los consejos escolares se conviertan en órganos burocráticos y corporativos y que se utilicen para legitimar decisiones gubernamentales más que para incorporar verdaderamente a los sectores sociales en la tarea educativa.

Otro aspecto poco claro en la iniciativa se refiere a la evaluación del sistema educativo. No se explicitan su finalidad ni sus mecanismos convenientemente. La ambigüedad del para qué y el cómo puede prestarse a múltiples interpretaciones. También es necesario especificar que la evaluación debe servir para mejorar el servicio educativo y asimismo que los criterios de evaluación deben incluir las particularidades del contexto, con el fin de evitar la aplicación de parámetros iguales a realidades diferentes”.

La condición prevista por la Ley General de Educación para su instalación se encuentra en el artículo 68 de la Ley General de Educación establece que *“Las autoridades educativas promoverán, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos”*.

De esta forma, los lineamientos son la condición para que las autoridades educativas puedan promover la participación de la sociedad a través de los Consejos de Participación Social que la propia Ley establece.

#### Objeto y contenido de los lineamientos:

Impulsar la participación de las autoridades educativas a promover la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos.

Fijar las bases para establecer el Consejo Nacional de Participación Social.

Fijar las bases para:

- La forma de estructurarse de los Consejos.
- El modo de operación de los Consejos.
- Los períodos de reunión de los Consejos.
- La forma de elección de los integrantes de los Consejos.
- La duración de los integrantes de los Consejos.

- Las causas y formas de remoción de los integrantes de los Consejos.
- Las causas de disolución de los Consejos.
- La mecánica de comunicación entre los Consejos.
- La mecánica de comunicación entre los Consejos y las Autoridades Educativas.
- Acotar las formas y los límites de participación de los representantes de organizaciones sociales y de los demás interesados en el mejoramiento de la educación.
- La difusión de sus actividades y obras.
- La evaluación, supervisión y control.
- Los consejos de participación social en escuelas particulares.

¿.

Los integrantes de los Consejos de Participación Social son:

- \* Las autoridades educativas: Federal, Estatal y Municipal.
- \* La autoridad escolar.
- \* Los directivos de las escuelas.
- \* Los maestros.
- \* Los padres de familia, o quienes ejerzan la patria potestad o la tutela.
- \* Los representantes de las asociaciones de padres de familia.
- \* La representación sindical.
- \* Los representantes de organizaciones sociales.
- \* Las instituciones formadoras de maestros.
- \* El Presidente municipal.
- \* Los demás interesados en el mejoramiento de la educación.

Atribuciones de los integrantes de los Consejos de Participación Social:

- \* De la autoridad educativa federal: Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social<sup>552</sup> y, promover el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación.
- \* De la autoridad educativa local: dar toda su colaboración a la autoridad escolar para vincular a la escuela pública, activa y constantemente, con la comunidad.

<sup>552</sup>Esta facultad compete al Sr. Secretario, en términos del art. 5º., fracc. XVI del Reglamento Interior de la Secretaría que establece lo siguiente: "Artículo 5o.- Son facultades indelegables del Secretario las siguientes: XVI.- Fijar los lineamientos de carácter general que la Ley General de Educación atribuye a la Secretaría de Educación Pública y ordenar su publicación el Diario Oficial de la Federación";

- \* De la autoridad educativa municipal: dar toda su colaboración a la autoridad escolar para vincular a la escuela pública, activa y constantemente, con la comunidad.
- \* De las autoridades educativas (federal, estatal y municipal): promover, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos.
- \* De la autoridad escolar: Vincular a la escuela pública activa y constantemente, con la comunidad, y hacer lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.
- \* De los directivos de escuelas: integrar los consejos escolares de participación social.
- \* De los maestros: integrar los consejos escolar, estatal y nacional de participación social.
- \* De los maestros distinguidos: integrar los consejos municipales de participación social.
- \* De los padres de familia, o quienes ejerzan la patria potestad o la tutela: integrar los consejos: escolar, municipal, estatal y nacional de participación social.
- \* De los representantes de las asociaciones de padres de familia: integrar los consejos escolar, municipal, estatal y nacional de participación social.
- \* De los representantes de la organización sindical de los maestros: integrar los consejos: escolar, municipal, estatal y nacional de participación social.
- \* De los representantes de organizaciones sociales: integrar los consejos municipal de participación social.
- \* De las instituciones formadoras de maestros: integrar el consejo estatal de participación social.

- \* Del consejo escolar de participación social:<sup>553</sup> Conocer el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización; tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciar la colaboración de maestros y padres de familia; proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela; estimular, promover y apoyar actividades extraescolares que complementen y respalde la formación de los educandos; llevar a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar; alentar el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; opinar en asuntos pedagógicos; contribuir a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; respaldar las labores cotidianas de la escuela y, en general, realizar actividades en beneficio de la propia escuela.
  
- \* De los consejos municipales de participación social:<sup>554</sup> Gestionar ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio; conocer de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; llevar a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio; estimular, promover y apoyar actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales; establecer la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario; hacer aportaciones relativas a las particularidades del municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; opinar en asuntos pedagógicos; coadyuvar a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar; promoverá la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes interescolares; promoverá actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa; proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares; procurará la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer el equipo básico a cada escuela pública y, en general, realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio.

<sup>553</sup>Se abstendrán de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y, no deberán participar en cuestiones políticas ni religiosas. Consejos análogos podrán operar en las escuelas particulares de educación básica.

<sup>554</sup>Se abstendrán de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y, no deberán participar en cuestiones políticas ni religiosas. En el Distrito Federal los consejos se constituirán por cada delegación política.

- \* Del consejo estatal de participación social.<sup>555</sup> Ser órgano de consulta, orientación y apoyo; promover y apoyar entidades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social; coadyuvar a nivel estatal en actividades de protección civil y emergencia escolar; sistematizar los elementos y aportaciones relativos a las particularidades de la entidad federativa que contribuyan a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio; opinar en asuntos pedagógicos; conocer las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación a través de los consejos escolares y municipales, conformando los requerimientos a nivel estatal para gestionar ante las instancias competentes su resolución y apoyo; conocer los resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades educativas y colaborará con ellas en actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.
- \* Del Consejo Nacional de Participación Social.<sup>556</sup> Ser instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación; tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; conocer el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional; opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio, y proponer políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.
- \* De los demás interesados en el mejoramiento de la educación: integrar los consejos: escolar, municipal, estatal y nacional de participación social.
- \* Del presidente municipal: será su responsabilidad que en el consejo se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación.

El Secretario de Educación Miguel Limón Rojas informó que en 14 entidades federativas se han ya constituido los consejos estatales, así como en 903 ayuntamientos los municipales y en más de 61,000 planteles los escolares.<sup>557</sup>

### **Evaluación de esta mesopolítica pública:**

A pesar de que su definición no deja lugar a dudas de cual es el sentido para la distribución de competencias entre el gobierno federal (central) y los de las entidades federativas, el federalismo educativo, un solo concepto, ha sido

<sup>555</sup> Se abstendrán de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y, no deberán participar en cuestiones políticas ni religiosas. Un órgano análogo se establecerá en el Distrito Federal.

<sup>556</sup> Se abstendrán de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y no deberán participar en cuestiones políticas ni religiosas.

<sup>557</sup> Comparecencia ante la Cámara de Diputados el 23 de septiembre de 1998, citada por: Teresa Bracho, Alejandro Canales, et al.; en ¿Qué pasa con los Consejos de Participación Social?; COMUNICADO N° 1; La jornada; 1999-01-28.

definido atribuyéndole dos significados distintos: de la periferia hacia el centro y viceversa, pasando por una amplia gama de etapas intermedias,<sup>558</sup> aunque respondiendo al propósito de hacer más eficiente el servicio educativo, por diversos medios y ante circunstancias diferentes.

En su implementación ha requerido de medidas jurídicas, económicas, administrativas, etc., cuya adopción se ha dado en forma drástica, como la supresión de la Secretaría de Educación, o en forma incremental como el nuevo federalismo que se originó, internamente, desde la descentralización educativa, el Programa de Modernización Educativa,<sup>559</sup> pasando por el ACMEB, para desembocar en la reforma constitucional de 1993 y la expedición de la Ley General de Educación.

Esta mesopolítica ha estado impulsada por distintos actores, en función de los fines educativos; pero también, en gran medida por los intereses de cada cual y condicionada por los factores políticos y sociales que en su momento integraron el contexto: interno y externo.

El propósito educativo de erradicar el analfabetismo, aumentar la cobertura y la calidad; el propósito político de contribuir a la difusión de la ideología de la revolución y a la consolidación de la identidad nacional; el propósito económico de reducir los costos; el propósito gremial de fortalecer la organización sindical; el propósito internacional de definir el futuro perfil de la mano de obra en el país, etc.

Los actores internos más relevantes:

El Gobierno Federal, impulsor en las cuatro micropolíticas que hemos enunciado, aunque ha sido también parte del problema porque "No cabe duda que el (nuevo) federalismo educativo se constituye como un primer paso trascendente para eliminar el centralismo burocrático en la educación básica".<sup>560</sup>

<sup>558</sup> Ver: La Descentralización Educativa, Avances de un Proyecto Nacional; Secretaría de Educación Pública; México; 1986.

<sup>559</sup> "El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME) (SEP 1994)"... trata de asegurar la calidad, eficiencia y cobertura del sistema educativo en México. Se propone establecer un nuevo modelo educativo mediante la realización de cambios estructurales, integrando el proceso educativo al desarrollo económico y social del país, además de revalorar la función magisterial y eliminar las inequidades y rezagos geográficos y sociales en la educación"... "A pesar de que el PME incorporó un diagnóstico certero de los problemas y diseñó objetivos, metas y estrategias consecuentes para su resolución, pocas medidas se pusieron en práctica. La falta de una acción decidida por parte de la SEP y la oposición del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) a algunas de las acciones de ésta, desembocaron en un estancamiento del programa. Esto determinó probablemente, el cambio del secretario de Educación Pública en febrero de 1992, siendo hasta mayo cuando el PME empezó a implantarse de manera más decidida, al establecerse el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica -en adelante Acuerdo- entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE (SEP/SNTE 1994); Ibarra Colado Eduardo y Soria Murillo Víctor M.; la Democracia en México, Políticas Públicas Alternativas en México; Enrique de la Garza Toledo (Coordinador); La Jornada Ediciones; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Unam; primera edición; México, 1996; pp. 311-351.

<sup>560</sup> Ibarra Colado Eduardo y Soria Murillo Víctor M.; la Democracia en México, Políticas Públicas Alternativas en México; Enrique de la Garza Toledo (Coordinador); La Jornada Ediciones; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM; primera edición; México, 1996; pp. 311-351.



El sindicato de maestros,<sup>561</sup> que si bien en una primera etapa adolecía de "la falta de unidad en las organizaciones magisteriales, separadas por la administración en las distintas entidades federativas." Posteriormente, adquirió tal fuerza y dimensión que se convirtió en un poderoso factor de poder al grado de condicionar los textos legales.

Los gobiernos estatales y algunos municipios<sup>562</sup>.

Las organizaciones empresariales: "En la visión de esa agrupación, el SNTE es valorado como el "terrible obstáculo" a la modernización, que debe cesar de serlo<sup>563</sup> y del que incluso se pide la desaparición si persiste en trabar la reforma.<sup>564</sup> Las principales y más fuertes críticas que se le hacen se refieren a su burocratismo, a su actitud de veto a las propuestas de cambio, debido a concepciones ideológicas<sup>565</sup> que "han trastornado los contenidos de la educación" y, sobre todo, a su estructura corporativa orientada hacia el control.<sup>566</sup> Se le concibe como una gran fuerza inserta en la Secretaría de Educación, que hace difícil desafiarlos y con la que los secretarios y otros altos funcionarios del ramo se ven precisados a negociar y a ceder."..."La solución que se desprende de los planteamientos empresariales apunta a quebrar la estructura corporativa del sindicato,<sup>567</sup> trasladando a los estados esa responsabilidad.<sup>568</sup> Por eso se piden el desmantelamiento del corporativismo, la descentralización integral y la vinculación de la educación a las necesidades, los intereses y los valores de la sociedad.<sup>569</sup> Con la fractura de la estructura nacional del sindicato y la apertura de las estructuras de los servicios educativos a la comunidad, se abrirían espacios para que intervinieran otros actores que pudiesen hacer contrapeso al sindicato."<sup>570</sup>

Actores externos:

El Banco Mundial,<sup>571</sup> " En lo concerniente al financiamiento para la inversión en educación, éste forma parte de su política de asistencia para el desarrollo y

<sup>561</sup> "Cuando se pone en marcha un proceso de liberalización, es claro que no sólo las instituciones políticas centrales, sino todo el entramado de organizaciones vinculadas al régimen sufrirán intensas presiones. Tal fue el caso del SNTE. Ese proceso estuvo encabezado por un grupo de tecnócratas que aun cuando ya tenían cierta presencia en el gobierno desde finales de lo setenta, arriba a la presidencia de la república con Miguel de la Madrid en 1982. "; Loyo, Aurora. Coord.; Las Ironías de la Modernización: el Caso del SNTE; en Los actores sociales y la educación; México; Ed. Plaza y Valdés; 1997; 1a. Edición; p. 30.

<sup>562</sup> Ver: González, Humberto; La Educación, el Municipio y el Estado; en: El Municipio en México; Bohem de Lameiras Brigitte, coordinadora; El Colegio de Michoacán; México; 1987; pp. 585-600.

<sup>563</sup> "La Jornada, 16/06/93."

<sup>564</sup> "El Universal, 14/03/92."

<sup>565</sup> "La Jornada, 16/06/93 y El Sol de México, 14/03/92."

<sup>566</sup> "El Sol de México, 14/03/92"

<sup>567</sup> "Ibid."

<sup>568</sup> "De hecho esto implica una transformación del Estado en tanto que la descentralización de la Secretaría de Educación Pública implica la descentralización del 60% del gobierno federal."

<sup>569</sup> Unomásuno, 02/04/92.

<sup>570</sup> Ricardo Tirado; la Cúpula Empresarial en el Debate Educativo; en Los actores sociales y la educación; México; Ed. Plaza y Valdés; 1997; 1a. Edición; p. 137.

<sup>571</sup> Ver: Rechazo a políticas educativas del BM; en La Jornada; 11 de febrero de 1997 y Batalla diplomática por la enseñanza en la zona; Crear consumidores no debe ser el objetivo de la escuela, establece la delegación mexicana; Se opone a programas con financiamiento de BID, BM y Washington; Agustín Gutiérrez Canet; El Universal, 19 de abril de

empezó a aplicarse a partir de 1973, dos años después de que el BM inició su ayuda para el mejoramiento de la educación. A partir de entonces, es el organismo internacional más importante de financiamiento para elevar la calidad de los sistemas educacionales."<sup>572</sup>

El Fondo Monetario Internacional "Sólo por prestarle recursos a los países en desarrollo los organismos imponen conceptos, valoraciones y prioridades que afectan la formación de los niños y jóvenes de esa nación, ya que sus criterios de desarrollo están gravados por los intereses de las grandes potencias".<sup>573</sup>

Los Estados Unidos "Ello implica una mayor consolidación del control de (los Estados Unidos) sobre los recursos financieros que se otorgan a México y demás países en desarrollo que son asistidos por estos organismos internacionales."<sup>574</sup>

Esta mesopolítica pública debe ser evaluada en función de su aportación al propósito de la macropolítica pública de la educación.

"En Estados Unidos, estudiosos de la descentralización educativa como Carnoy y Hannawy, sostienen que el proceso puede tener resultados positivos sólo si la descentralización es acompañada por niveles más elevados de rendimiento, y por exigencias técnicas más precisas, así como por un control social más efectivo (Martínez 1994: 288). En el caso de México, aun cuando se establezcan exigencias técnicas precisas, el bajo rendimiento de maestros y alumnos se asienta tanto en factores propios del sistema educativo como en la pobreza crónica de casi la mitad de la población, por lo que el proceso será, en el mejor de los casos, lento y difícil."<sup>575</sup>

No obstante, considero pertinente dejar asentados algunos ítems en relación con la implementación del nuevo federalismo:

- Reformar las constituciones estatales en concordancia con lo dispuesto en la Constitución General.

---

1997. En el mismo sentido en la siguiente <http://www.cumbre.cl/cumbre/pla4000.htm>, se puede leer lo siguiente: "El Presidente Frei (Eduardo) explicó que durante la Cumbre se avanzó en la concreción de una serie de medidas y metas que se exponen en el Plan de Acción. En ese ámbito, "aprobamos un documento sólido y extenso que contiene una cantidad muy elevada de medidas de corto y mediano plazo, cuyo norte es mejorar la calidad de vida de los habitantes de las Américas. Estamos hablando de una poderosa agenda de cambios que involucra recursos por hasta 40 mil millones de dólares, aportados por organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo."... "Los compromisos acordados en el Plan de Acción deberán ser asumidos por nuestros gobiernos con el apoyo de las organizaciones regionales de que disponemos"..." El Gobernante destacó que uno de los principales acuerdos considera que para en el año 2010 la totalidad de los niños de América accedan y permanezcan en la educación básica, y al menos el 75 por ciento de la juventud curse la educación secundaria..."

<sup>572</sup> Zogaib Achcar, Elena; *la Influencia del Banco Mundial en la Reforma Educativa*; ; en *Los actores sociales y la educación*; México; Ed. Plaza y Valdés; 1997; 1a. Edición; p. 101.

<sup>573</sup> *idem*.

<sup>574</sup> Zogaib Achcar, Elena; *la Influencia del Banco Mundial en la Reforma Educativa*; ; en *Los actores sociales y la educación*; México; Ed. Plaza y Valdés; 1997; 1a. Edición; p. 101.

<sup>575</sup> Ibarra Colado Eduardo y Soria Murillo Víctor M.; *la Democracia en México, Políticas Públicas Alternativas en México*; Enrique de la Garza Toledo (Coordinador); La Jomada Ediciones; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM; primera edición; México, 1996; pp. .

- Expedir las leyes locales en las entidades que aún no las tienen y actualizar las que aún faltan de hacerlo.
- Lograr la integración entre maestros federalizados y estatales en aquellas entidades federativas en donde aún no se produce el proceso.
- Expedir los lineamientos e impulsar la creación de los consejos de participación social previstos en la ley.
- Transferir la operación de los servicios educativos al Distrito Federal.
- Retomar la participación y la vigilancia y el control de los recursos destinados a los estados para la atención del servicio educativo, con el fin de evitar desvíos y malos manejos.
- Adoptar las medidas necesarias para evitar la presión sindical en forma de pinza que se ejerce: por las secciones y el CEN del SNTE ante las entidades federativas, y por este último ante la Autoridad Educativa Federal.<sup>576</sup>
- Evitar "la profundización de rezagos y desigualdades en las entidades federativas; la transferencia de la ineficiencia del gobierno central a los estados; y la posibilidad de que las escuelas queden sujetas a los grupos locales de poder (De Ibarrola 1994: 317)."<sup>577</sup>
- "Construir una verdadera democracia sindical, para que el progreso económico y profesional del maestro no dependa de prácticas sindicales clientelares o corruptas. Para mejorar las condiciones de trabajo de los docentes es importante proporcionar materiales didácticos, equipos e instalaciones, así como establecer una política cultural que apoye su continuo aprendizaje y capacidad de convivencia ciudadana. También es fundamental resolver los problemas de salud propios del magisterio, los que a menudo se vuelven crónicos, como problemas de columna, sordera, alcoholismo y salud mental (Rockwell y Schmelkes 1990: 15)."<sup>578</sup>

<sup>576</sup> "El Acuerdo, con la disgregación de la negociación laboral mediante la sustitución del secretario de Educación Pública por la representación de cada gobierno estatal, crea una dualidad en vista de la mayor fuerza de la burocracia nacional del SNTE frente a las representaciones estatales del mismo. En estos términos, y dada la falta de democracia tanto sindical como de la burocracia federal, es difícil entrever una verdadera descentralización de las relaciones laborales que apoye la descentralización educativa. Más aún, la federalización educativa podría acentuar las desigualdades laborales entre los estados (Noriega 1994: 300)."; Ibarra Colado Eduardo y Soria Murillo Víctor M.; la Democracia en México, Políticas Públicas Alternativas en México; Enrique de la Garza Toledo (Coordinador); La Jornada Ediciones; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM; primera edición; México, 1996; pp. 311-351.

<sup>577</sup> Ibarra Colado Eduardo y Soria Murillo Víctor M.; la Democracia en México, Políticas Públicas Alternativas en México; Enrique de la Garza Toledo (Coordinador); La Jornada Ediciones; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM; primera edición; México, 1996; pp. 325.

<sup>578</sup> Ibarra Colado Eduardo y Soria Murillo Víctor M.; la Democracia en México, Políticas Públicas Alternativas en México; Enrique de la Garza Toledo (Coordinador); La Jornada Ediciones; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM; primera edición; México, 1996; pp. 329.

- Perfeccionar la carrera académica mediante "la creación de procedimientos de evaluación transparentes, el establecimiento de criterios claros y abiertos, la organización de cuerpos dictaminadores honestos y eficaces, la creación de instancias de apelación, de desburocratización administrativa, y el desarrollo de contrapesos que eviten el abuso de autoridades o dirigentes sindicales. Para lograrlo, es condición necesaria socializar los procedimientos incorporando al propio magisterio como gestor y contralor, así como desarrollar un proceso que permita readecuar criterios y procedimientos sobre la base de la opinión de los propios docentes (Tirado 1994: 167)."<sup>579</sup>
- Evitar que los problemas del centralismo federación-estados, se repitan en la relación que se da entre las entidades federativas y sus respectivos municipios, con los consiguientes riesgos que menciona Pedro Zorrilla.<sup>580</sup>

## Capítulo II.- Laicismo.

La educación laica se puede definir como la "Aplicación a la enseñanza de los postulados del *laicismo*; doctrina que defiende la independencia del hombre o de la sociedad civil, y particularmente del Estado, de toda influencia eclesiástica o religiosa. Tipo de enseñanza en la que *no se imparte formación religiosa* ni la educación está impregnada por ideas o valores religiosos."<sup>581</sup>

Laico significa: -ca, (b. lat. -cu, der. del gr. *la;auikos*, del pueblo, der. del gr. *laós*, pueblo; doble etim. *lego*), *adj.-s. Lego* (seglar); *Que prescinde de la instrucción religiosa: escuela laica.*<sup>582</sup>

En su mejor sentido, el laicismo no es sinónimo de intolerancia o anticlericalismo, como en ocasiones se ha querido indebidamente calificar. El laicismo implica que el Estado no tiene religión alguna, pero respeta a todas<sup>583</sup>.

El concepto de laicismo, además del referido a la educación, lo encontramos en los artículos 5°, 24, 27 y 130 del texto original de la Constitución de 1917.

<sup>579</sup> Ibarra Colado Eduardo y Soria Muñoz Víctor M.; la Democracia en México, Políticas Públicas Alternativas en México; Enrique de la Garza Toledo (Coordinador); La Jornada Ediciones; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM; primera edición; México, 1996; pp. 330.

<sup>580</sup> "Cuando la autonomía - particularmente la regional - es objeto de abuso por el poder central o los poderes locales, al anularla, o al convertirla en feudo, en ocasión de prebendas y en lugar de excepción en el respeto de derechos y libertades, se da un signo de desarrollo no superado y de rompimiento con fatales consecuencias."; Zorrilla Martínez, Pedro; Descentralización Política; en Problemas Actuales del Derecho Constitucional, Estudios en homenaje a Jorge Carpizo; UNAM; México; 1994; p. 413.

<sup>581</sup> Diccionario de las Ciencias de la Educación. México. Ed. Santillana, 1996. 3a. Reimpresión; pág. 841.

<sup>582</sup> "Laico, -ca ", Enciclopedia Microsoft® Encarta® 97 Diccionario Actual de la Lengua Española, © 1995 Bibliograf, S.A., Barcelona.

<sup>583</sup> Mexicano esta es tu Constitución, Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero; Grupo Editorial: Miguel Ángel Porrúa. Pág. 38 a 44.

Desde la óptica de las políticas públicas, el laicismo se puede apreciar por lo menos desde dos ángulos: el primero como la materialización de la macropolítica pública de separación entre el estado y las iglesias<sup>584</sup> y, el segundo, como la mesopolítica destinada a materializar la primera, privilegiando el desarrollo del espíritu crítico sobre el dogma en relación con la educación.

### Contextos:

- Internacional.

Históricamente, la separación entre el estado liberal y el clero<sup>585</sup>, además de los factores políticos e ideológicos, tiene una explicación de carácter económico y utilitario.

Desde Copérnico la ciencia - por su necesidad de pensar críticamente -, y la religión - por su ineludible justificación dogmática -, han estado en permanente conflicto<sup>586</sup>.

"Frente a la unión que durante siglos se ha dado entre la forma monárquica y el estamento religioso, la república se presenta como una forma laica de gobierno. En este sentido la república trata de secularizar por completo, desde la tolerancia hacia todas las creencias religiosas, la vida social y política del estado."<sup>587</sup>

En ese contexto, además, el capitalismo industrial naciente requirió de una educación con nuevos métodos y perspectivas, capaz de estimular las capacidades inventivas del hombre para responder a las exigencias del nuevo modo de producción.

La necesidad de desarrollar y disponer del conocimiento y de la educación para su desarrollo sin cortapisas. De disponer de instituciones para la formación de los recursos humanos que demanda su producción y el mercado; de la necesidad de ampliar sus funciones y romper las viejas ataduras de la sociedad feudal.

La educación religiosa, de carácter dogmático, memorístico y autoritario, apropiada para preservar el estado de cosas durante el feudalismo, no respondía ya más a los intereses y exigencias de las nuevas clases dominantes.

En ese orden de ideas, el advenimiento de la escuela laica en 1880, en Francia, en cierto sentido ponía punto final a la batalla emprendida varios siglos antes por la burguesía para arrebatar a la iglesia el control de la enseñanza, lo cual pudo consumar finalmente en alianza con el proletariado.

<sup>584</sup> En nuestro caso, específicamente con la católica.

<sup>585</sup> Ver infra. pp. 224, 225 y 226

<sup>586</sup> Ver Russell, Bertrand, Religión y Ciencia, FCE, Breviarios, 9ª. Reimpresión, México, 1994.

<sup>587</sup> Carbonell, Miguel; Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México; UNAM; México; 1ª. Edición; 1998; P. 39.

No obstante lo anterior, cuando algunas voces reclamaron el cumplimiento de las promesas con las que la burguesía conquistó en 1830 el apoyo del proletariado, "vinieron a demostrar a las clases dirigentes que tal vez fuera oportuno volver los ojos al Padre Nuestro de la infancia. La sublevación heroica de los tejedores de Lyon, primero y del proletariado de París después, provocó el acercamiento de la burguesía y la Iglesia".<sup>588</sup>

- Interno.

Durante la colonia, "la educación estaba bajo el control eclesiástico y también, estatal, proscribiéndose, toda libertad de enseñanza, ya que esencialmente se difundían las doctrinas católicas que eran la base de la unidad política del estado español".<sup>589</sup>

7.

Mariano Palacios relata como "durante los tres siglos de la época colonial la enseñanza fue dirigida por el clero, con principios dogmáticos religiosos. Resalta la obra educativa de algunos misioneros que llegaron a la Nueva España en el siglo XVI, con Bartolomé de las Casas, Pedro de Gante, Juan de Zumárraga, Bernardino de Sahagún, Toribio de Benavente (Motolinia), Alfonso de la Vera Cruz, entre otros, quienes fundaron las principales escuelas con el propósito de instruir al indígena en la religión cristiana, enseñarle el castellano e iniciarlo en su incorporación a la cultura occidental."<sup>590</sup>

Rabasa por su parte escribe que "El 25 de enero de 1553, abrió sus puertas la Real y Pontificia Universidad de México. Ni en España, ni en los demás países europeos, existía la idea que la educación fuera una de las funciones del Estado. Acorde con este principio, en la Nueva España las clases populares permanecieron en su mayoría analfabetas, y aún a mediados del siglo XIX, eran usuales los idiomas nativos, pues la enseñanza primaria fue deficiente y quedó en manos del clero o de particulares".<sup>591</sup>

Morelos, por su circunstancia profesional<sup>592</sup>, en sus Sentimientos de la Nación<sup>593</sup>, estableció "que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra", y el Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, expresaba en su artículo 1º. que "la religión católica, apostólica, romana es la única que debe profesar el estado"<sup>594</sup>.

<sup>588</sup> Ponce, Aníbal, Educación y Lucha de Clases, 6ª. Edición, Editores Mexicanos Unidos, México, 1983, p. 203.

<sup>589</sup> Melgar Adalid Mario, Orozco Enríquez J. Jesús; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Artículo tercero constitucional comentado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, DF, PGJDF, México, 1993

<sup>590</sup> Palacios Alcocer, Mariano; El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano; UNAM; México; Primera Edición: 1995; P. 157.

<sup>591</sup> Rabasa, Emilio; Mexicano: ésta es tu Constitución, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, XLVII legislatura, 1968, pp 28 y 29

<sup>592</sup> Se ordenó sacerdote en 1799 y ocupó sucesivamente los curatos de Churumuco y la Huacana, recibiendo posteriormente el nombramiento de cura propietario y juez eclesiástico de Necupétaro y su agregado Carácuaro. En: García Rivas, Heriberto, 150 Biografías de Mexicanos Ilustres, editorial Diana, 14ª. Reimpresión, México, 1978, p. 142.

<sup>593</sup> Dados en la sesión inaugural del Congreso instalado en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813; en, Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México; Porrúa; México, 1994; pp. 28 y 29.

<sup>594</sup> Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México; Porrúa; México, 1994; pp. 32.

El acta Constitutiva de la Federación Mexicana, así como la Constitución del 24, establecían en sus artículos 4º. y 3º, respectivamente que la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana<sup>595</sup>.

Las Bases Constitucionales (1835-1836) en su artículo 1º. establecen<sup>596</sup>: *La nación mexicana, una, soberana e independiente como hasta aquí, no profesa ni protege otra religión que la católica, apostólica, romana ni tolera el ejercicio de otra alguna.*

Por su parte, en el proemio de las siete Leyes Constitucionales<sup>597</sup>, se dice: El Presidente Interino de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: *Que el Soberano congreso nacional, ha decretado las siguientes Leyes Constitucionales. En el nombre de Dios Todopoderoso, trino y uno, por quien los hombres están destinados a formar sociedades y se conservan las que forman...*

Las bases orgánicas de 1843 en su artículo 6º. establecieron<sup>598</sup>: *La Nación profesa y protege la religión católica, apostólica, romana, con exclusión de cualquier otra.*

En el acta constitutiva y de reformas de 1847 no encontramos mención expresa sobre este tema, no obstante, en el proyecto suscrito por Mariano Otero<sup>599</sup>, parte introductoria, se lee: *En el nombre de Dios, criador y conservador de las sociedades, ...*

La Ley sobre libertad de cultos de diciembre cuatro de 1860, en congruencia con la Constitución del 57, estableció que "Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa..."<sup>600</sup>.

Tavira Urióstegui, durante su intervención en la Cámara de diputados dijo que: "En México Independiente, la gran corriente liberal, peleó por arrebatarle la educación al clero, toda esa lucha de los liberales, primero en 33 y después en la década de los 50s., estaba encaminada a arrebatarle la educación a la iglesia, era una retranca para el progreso del país. Por eso los liberales querían quitarle a la iglesia su poder económico; para quitarle su poder político y quitarle su poder espiritual; arrebatarle la educación."<sup>601</sup>

Benito Juárez expidió en 1867, en uso de las facultades de que se hallaba investido como Presidente, la Ley Orgánica de Instrucción Pública, que instituyó

<sup>595</sup> Ídem. pp.154 y 168.

<sup>596</sup> Ídem. pp. 203

<sup>597</sup> Ídem. pp. 204

<sup>598</sup> Ídem. pp. 406

<sup>599</sup> Ídem. pp. 468

<sup>600</sup> Ídem. pp. 660.

<sup>601</sup> Diputado Martín Tavira Urióstegui; Cámara de Diputados, Diario de los Debates; noviembre 13, 1979.

la enseñanza primaria gratuita, *laica*<sup>602</sup> y obligatoria, pero cuya vigencia se limitó al Distrito Federal, pues el Congreso de la Unión carecía entonces de facultades federales en la materia.<sup>603</sup>

Soberanes Fernández<sup>604</sup> escribe que, "...a partir de 1891, con la publicación de la encíclica *Rerum Novarum* los católicos mexicanos van a abandonar su postura conservadora, van a asumir la cuestión social y adoptarán su postura política conforme al pensamiento de León XIII, llegando a influir positivamente en la formulación a los artículos laborales de la Constitución de 1917, la cual ha sido justamente calificada como la primera Constitución social del mundo."

En la propuesta del programa del Partido Liberal Mexicano, de 1906<sup>605</sup>, se encuentran los siguientes artículos, referentes a la educación pública:

- "10.- Multiplicación de escuelas primarias, en tal escala, que queden ventajosamente suplidos los establecimientos de instrucción que se clausuren por pertenecer al clero.
- 11.- Obligación de impartir enseñanza netamente laica en todas las escuelas de la República, sean del Gobierno o particulares, declarándose la responsabilidad de los directores que no se ajusten a este precepto.
- 12.- Declarar obligatoria la instrucción hasta la edad de catorce años, quedando al Gobierno el deber de impartir protección en la forma que le sea posible, a los niños pobres que por su miseria pudieran perder los beneficios de la enseñanza.
- 13.- Pagar buenos sueldos a los maestros de instrucción primaria.
- 14.- Hacer obligatoria para todas las escuelas de la República la enseñanza de los rudimentos de artes y oficios y la instrucción militar, y prestar preferente atención a la instrucción cívica; que tan poco atendida es ahora"

La disputa por la educación entre el gobierno y la jerarquía católica de nuestros días continúa. En ocasiones con toda diplomacia, y a veces sin ella. En nuestro caso, el clero católico reclamando ser el único capaz de educar inculcando valores y reprochando al gobierno sus propósitos de adoctrinamiento en la ideología

<sup>602</sup> La laicidad, aunque no establecida expresamente, se desprende de los ramos y materias establecidos en los artículos 3 y 4 de la Ley, en: Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito, Federal, 1867-1967, UNAM, México, 1967, p. 32.

<sup>603</sup> Ver Constitución de 1857; Artículo 72; Tena Ramírez, ob. cit., p. 617 y 618.

<sup>604</sup> Soberanes Fernández, José Luis; Comentarios al artículo 130 Constitucional; Sistema de Información Jurídico Constitucional; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; CD: Const v1 UNAM- IJ; 1998.

<sup>605</sup> Carabes Pedroza, J. Jesús, et. al: Fundamentos político-jurídicos de la educación en México. México. 1979. Ed. Progreso. 1a. Edición., p. 65.



oficial.<sup>606</sup> El gobierno, por su parte, reivindicando la necesidad de una moral laica que impulse el desarrollo del pensamiento que el desenvolvimiento propio del estado reclama.

### La Doctrina acerca de la religión en la educación:

Para tener mayor claridad conceptual acerca del fondo de esa añeja polémica, estimo pertinente citar el pensamiento de dos autores que son representativos sobre los puntos esenciales en cuestión: Gramsci y Althusser:

Antonio Gramsci<sup>607</sup> dice que " La función de la escuela es organizar la parte principal de la tarea formativa del Estado (y por lo tanto de la elaboración de un consenso hegemónico): "elevar a la gran masa de la población a un determinado nivel cultural y moral, nivel (o tipo) que corresponde a las necesidades del desarrollo de las fuerzas productivas y por consiguiente a los intereses de las clases dominantes"... "La fuerza de las religiones y sobre todo de la Iglesia Católica ha consistido y consiste en que sienten enérgicamente la necesidad de unión doctrinal de toda la masa "religiosa" y luchan para que las capas superiores intelectualmente no se separen de las inferiores."... "La Iglesia Romana ha sido siempre la más tenaz en la lucha para impedir que "oficialmente" se formen dos religiones, la de los "intelectuales" y la de las "almas sencillas". Los jesuitas han sido sin duda los mayores artifices de este equilibrio, y para conservarlo han imprimido a la Iglesia un movimiento progresivo tendiente a dar ciertas satisfacciones a las exigencias de la ciencia y de la filosofía, pero con un ritmo tan lento y metódico que los cambios no son captados por la masa de los simples, aunque aparezcan "revolucionarios" y demagógicos a los "integralistas"... "la religión es la filosofía de la infancia de la humanidad que se renueva en toda infancia no metafórico."

"La posición de la filosofía de la praxis es antitética a la católica: la filosofía de la praxis no tiende a mantener a los "simples" en su filosofía primitiva del sentido común, sino a conducirles, en cambio, a una concepción superior de la vida."... "En realidad, el Estado debe concebirse como "educador", precisamente en cuanto tiende a crear un nuevo tipo o nivel de civilización. Por el hecho de que se opera esencialmente sobre las fuerzas económicas, que se reorganiza y se desarrolla el aparato de producción

<sup>606</sup> "...el cuestionamiento de la Iglesia no se refiere a la eficacia del Estado respecto a la formación ciudadana, sino a los fundamentos mismos de la organización política de la sociedad, pues cuestiona el principio de que el Estado se haga cargo de la educación y juzga como un atropello a sus derechos que esa educación se base en el laicismo (abstención educativa en materia religiosa)."; Gilberto Guevara Niebla, *La querrela del laicismo, ¿Qué quiere la Iglesia?*; ensayo; semanario Etcétera; México; 28 de enero de 1999.

<sup>607</sup> Portantiero, J.C.: "Gramsci y la educación", en González Rivera, G. et al., *Sociología de la educación/ corrientes Contemporáneas*, Centro de Estudios Educativos, México, 1981, pp. 221-227; y *Textos de Antonio Gramsci, La Hegemonía como Relación Educativa; La alternativa pedagógica, selección e introducción de Mario Manacorda*, Ed. Fontamara, Barcelona, 1981; ambos en: *Las Dimensiones Sociales de la Educación*; de Ibarrola, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998; pp. 51-60.

económica, que se renueva la estructura, no debe derivarse la consecuencia de que los hechos de sobreestructura deberían abandonarse a sí mismos, a su desarrollo espontáneo, a una germinación, casual y esporádica..."

Louis Althusser<sup>608</sup>, a diferencia de quienes ubican a la iglesia como un ente antagónico al estado, le agrupa dentro de una categoría especial, la de los aparatos ideológicos del mismo y le atribuye en última instancia un fin común: "En otras palabras, la escuela (pero también otras instituciones del Estado, como la iglesia, u otros aparatos, como el ejército) enseñan ciertos tipos de "saber hacer", pero de manera que aseguren el sometimiento a la ideología dominante o el dominio de su "práctica".

"¿Qué son los Aparatos Ideológicos del Estado (AIE)? No se confunden con el aparato (represivo) del Estado. Recordemos que en la teoría marxista, el aparato del Estado (AE) abarca: gobierno, administración, ejército, policía, tribunales, prisiones, etc., que constituyen lo que de ahora en adelante llamaremos aparato represivo del Estado."..."Llamamos aparatos ideológicos del Estado a cierto número de realidades que se presentan al observador bajo la forma de instituciones precisas y especializadas. Proponemos enseguida una lista empírica, que naturalmente exige ser examinada en detalle, comprobada, rectificadas y perfeccionada."

" Los AIE religiosos (el sistema de las distintas iglesias); Los AIE escolares (el sistema de las distintas "escuelas" públicas y privadas); Los AIE familiares; Los AIE jurídicos; Los AIE políticos (el sistema político, sus distintos partidos); Los AIE sindicales; Los AIE de información (prensa, radio, televisión, etc.); Los AIE culturales (literatura, bellas artes, etc.)." ... "Según nuestros datos, ninguna clase puede detentar durablemente el poder del Estado sin ejercer al mismo tiempo su hegemonía sobre y en los aparatos ideológicos del Estado."

" La escuela recibe a los niños de todas las clases sociales desde los jardines infantiles y desde ese momento -tanto con nuevos como con viejos métodos- les inculca durante muchos años -los años en que el niño es más "vulnerable" y está aprisionado entre el aparato ideológico familiar y el escolar- "saberes prácticos" tomados de la ideología dominante (el idioma materno, el cálculo, la historia, las ciencias, la literatura) o simplemente la ideología dominante en estado puro (moral, educación cívica, 'filosofía')."

"Pero no hay ningún aparato ideológico del Estado que mantenga durante tantos años una audiencia obligatoria (y, lo que importa menos, a veces

<sup>608</sup> Althusser, Louis; La educación como aparato ideológico del Estado: reproducción de las relaciones de producción; En: Las Dimensiones Sociales de la Educación; de Ibarroja, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998; pp. 109-123.

gratuita), 5 ó 6 días a la semana a razón de 8 horas por día, con la totalidad de los niños en las formaciones sociales capitalistas."..."De hecho, la escuela ha reemplazado a la iglesia en el papel de aparato ideológico dominante; forma pareja con la familia tal como la iglesia formaba pareja antaño con la familia."

### Las micropolíticas:

La complejidad de esta mesopolítica pública corresponde a su trascendencia y se manifiesta desde su definición, ampliándose durante las diferentes etapas de implementación que se sucedieron para materializarla.

Por otra parte, es preciso advertir que por la evolución de esta mesopolítica, sus características han transitado de las propias de las políticas públicas de carácter redistributivo<sup>609</sup> a las que distinguen a las de calidad regulatoria<sup>610</sup>.

Sin embargo, ese tránsito ha sido accidentado y costoso, aún en vidas humanas<sup>611</sup>, cuando se ha optado por el esquema racionalista y preferido una implementación diferente a la forma incremental, con frecuentes modificaciones y ajustes de estrategia.

### El problema de la definición:

Este tema esencial tiene que ver con el modo de ser la educación.

Por una parte, el gobierno mexicano desde 1917 hasta la fecha ha sostenido el principio de la educación oficial laica, con distintos matices y modalidades, en tanto que el clero católico, después de haber obtenido el reconocimiento a participar dentro de la educación que imparten los particulares, presiona por una educación libre, o integral<sup>612</sup>.

<sup>609</sup> Ver: Conceptos Definitivos: Políticas Públicas; p. 90 y 91.

<sup>610</sup> Ver: Conceptos Definitivos: Políticas Públicas; pp. 91.

<sup>611</sup> Francisco Larroyo, al referirse a la violencia contra los maestros expresa que: "Los profesores, como servidores públicos que debían adaptar sus actividades a la doctrina socialista sin tener una preparación previa, sufrieron de inmediato el ataque público por sus incipientes enseñanzas. Revivieron los días de la lucha cristera, pero esta vez las víctimas solo fueron los maestros. Algunos extremaron el celo y radicalizaron sus enseñanzas por lo que en muchos casos fueron asesinados o mutilados. Bremauntz da los nombres de una treintena de muertos, así como otros desorejados o vejados en diversas formas"...David L. Raby afirma que en la década 1930-1940 los sacrificados debieron ser trescientos o más; este autor consigna varios casos de maestras violadas o mutiladas." Historia comparada de la educación en México, México, Editorial Porrúa, 3a. Pág. 281; por su parte, Jean Meyer, dice que fueron 90 sacerdotes ejecutados por el gobierno: "59 de la arquidiócesis de Guadalajara, 35 en Jalisco, 6 en Zacatecas y 18 en Guanajuato, diócesis de León, y siete de la pequeña diócesis de Colima"; Meyer, Jean; La Cristiada; vol. I- la guerra de los cristeros; Siglo veintiuno editores; 17a. Edic.; México; 1997; p. 49.

<sup>612</sup> "La educación es utilizada como mecanismo de control, unido a interpretaciones inadecuadas y laicistas con fines ideológicos. La escuela católica está a favor de una educación integral trascendente"; Plan Orgánico de Trabajo Pastoral 1989-1991 presentado por la CEM; Mario Melgar: GRUPOS DE PRESIÓN 1989, La Iglesia y los Estados Unidos; en: LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO MEXICANO, Diego Valadés y Mario Ruiz Massieu, Coordinadores, Editorial Diana, México, Primera Edición, noviembre de 1989, p. 113. "La auténtica cultura animi debe proveer juntamente la instrucción y la educación, debe instruir al hombre en el conocimiento de la realidad, pero al mismo tiempo educarlo para ser hombre en la totalidad de su ser y de sus relaciones"; Juan Pablo II; Pensamientos; selección y texto de Nero Silanes; 4ª. Edición; Secretariado Trinitario Salamanca; España; 1981; p. 113. (N de. A. :Libre o integral, en tanto no incluya la enseñanza de que además de que se puede optar por una u otra religión, existe la opción de no optar por ninguna si así lo prefiere el educando).

Como un ejemplo de la complejidad que reviste la definición, González Schmal distingue tres tipos de Estados laicos: los anticlericales, los antirreligiosos y los neutros; y explica que entre estos últimos los hay con neutralidad negativa (indiferentes al hecho religioso) y con neutralidad positiva por estar dispuestos a colaborar con las iglesias en asuntos de común interés. Afirma, además, que los que entienden positivamente su neutralidad pueden denominarse "Estados laicos de libertad religiosa", porque reconocen la dignidad de la persona y sus libertades, especialmente las religiosas e ideológicas, y se comprometen a garantizarlas efectivamente.<sup>613</sup>

En lo que concierne a la implementación del laicismo, este ha evolucionado desde la indiferencia a la exigencia, pasando por la intransigencia, el disimulo, la tolerancia y el reconocimiento.

A partir del texto constitucional original, en materia de laicismo educativo tomando como punto esencial de referencia su ámbito de aplicación en la educación: oficial y privada, puedo distinguir hasta la fecha dos micro políticas<sup>614</sup>, cuya implementación se ha intentado bajo diferentes formas e intensidades.

Mediante ese criterio de clasificación que propongo, espero obtener una mayor claridad de perspectiva porque, en tanto que la dicotomía oficial-privada delimita el ámbito y ayuda a caracterizar a las micropolíticas dentro de la mesopolítica del laicisismo, por su parte la implementación que se produce dentro de aquellas, sobre todo de la primera, es útil para distinguir las etapas que se sucedieron con el fin de ponerlas en práctica.

Así, las dos micropolíticas citadas, harán referencia a los siguientes períodos:

*Primer micropolítica.* - A partir del texto original de 1917 hasta 1992.

*Segunda micropolítica.* - Desde las reformas de 1992 hasta la fecha.<sup>615</sup>

Previamente a iniciar el análisis de estas dos micropolíticas, es preciso elucidar porque la pugna por el carácter laico de la educación se ha focalizado en relación con los niveles iniciales, más que con los niveles superiores.

Para ese fin, estimo pertinente efectuar una breve reflexión, bajo el enfoque multidisciplinario que corresponde a las políticas públicas, tomando el apoyo de la psicología y la pedagogía, para intentar una explicación de las posibles causas del interés de los actores que promueven o impugnan el laicismo en relación - precisamente - con los mencionados primeros niveles en la educación formal<sup>616</sup>.

<sup>613</sup> Citado por Pablo Latapi Sarre en: Los inciertos equilibrios del laicismo; Proceso; No. 1161; México; 31 de enero de 1999.

<sup>614</sup> Conceptos Definitivos; Políticas Públicas; pp. 97 y 98.

<sup>615</sup> Comprendió los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 constitucionales.

<sup>616</sup> "La Educación de los niños es la renovación del mundo"; P. Bonifacio; Mesnard, Pierre; La pedagogía de los Jesuitas; en Los grandes Pedagogos; estudios realizados bajo la dirección de Jean Chateau; FCE; quinta reimpresión; México; 1985;

Si bien es cierto que, como dice Piaget " hace ya tiempo que se ha convertido en una trivialidad mostrar que el espíritu no es una tabla rasa sobre la que se inscribirían relaciones complementarias impuestas por el medio exterior, por el contrario, se constata"...que toda experiencia necesita una estructuración de lo real; o, dicho de otra manera, que el registro de todo dato exterior supone instrumentos de asimilación del sujeto."<sup>617</sup>

También resulta aceptable la explicación que nos dice que la mente infantil carece de los suficientes elementos de comparación y, en consecuencia, de espíritu crítico<sup>618</sup>. Entonces para el niño, en términos generales, lo que dicen sus padres, su maestro<sup>619</sup>, y en nuestros tiempos un nuevo y muy poderoso factor, la televisión<sup>620</sup>, constituyen toda la verdad posible a su alcance.

Es decir, que el niño no posee todavía ni la experiencia, ni la información o la infraestructura lógica y mental que le permitan pasar la información por el tamiz del pensamiento crítico<sup>621</sup>.

p. 60; "...y hasta que punto todo el bien de la cristiandad y de la sociedad entera depende de una buena educación de la juventud; esta, blanda como la cera, recibe la impresión de la forma que se quiere"; carta de San Ignacio de Loyola a Felipe II; ídem; p. 63.

<sup>617</sup> Piaget, Jean; *Psicología y Pedagogía*; Ariel; 8a. Reimpresión; México; 1993; p. 50 y 51.

<sup>618</sup> "La enseñanza no es una forma de expresión del pensamiento, sino una forma de transmisión del pensamiento que opera en condiciones extraordinariamente ventajosas para el que la ejerce. Especialmente cuando se trata de las primeras etapas escolares, en que la curiosidad y el deseo de saber son muy grandes y la capacidad crítica del alumno frente a los conocimientos que se le imparten, es mínima o nula. La libertad de enseñanza se convierte en una acción de proselitismo destinada a perpetuar ideas y sentimientos. Por lo tanto, es un fenómeno social, no una actividad meramente restringida al individuo y su conciencia"; Lombardo Toledano, Vicente; en: Bolaños Guerra, Bernardo; *El derecho a la educación*; México; ANUIES; 1996. 165 p.

<sup>619</sup> "En la escuela, el profesor se halla definido institucionalmente como superior a todo alumno en el plano del conocimiento de las materias del programa, así como en el de su responsabilidad como buen "ciudadano" de la escuela."; Parsons, Talcott; *La Educación como Asignadora de Roles y Factor de Selección Social; La Clase como sistema social: algunas de sus funciones en la sociedad americana*. Tomado de: Gras, Alain, *Textos fundamentales/Sociología de la Educación*, Narcea S.A. de Ediciones, Madrid, 1980, pp. 53 a 60; En: *Las Dimensiones Sociales de la Educación*; de Ibarrola, María; México; Ediciones El Caballito-SEP; 2ª. Edición; 1998; p. 80.

<sup>620</sup> Sartori dice que " el mundo de imágenes que nos ofrece el video-ver desactiva nuestra capacidad de abstracción y, con ella, nuestra capacidad de comprender los problemas y afrontarlos racionalmente"; Sartori, Giovanni; *Homo videns. La sociedad teledingida*; España; Ed. Taurus; 1998; 1a. Edición. ; p 127; por su parte, Guillermo Orozco Gómez, escribe que "Otro efecto indirecto de "ver TV" radica en el desarrollo de conocimiento paralelo al propiamente escolar. Este conocimiento a veces entra en competencia con el aprobado en los planes de estudio y puede ocasionar conflicto en lo que aprenden los niños en el aula o en el hogar. En su recuento de los estudios sobre los contenidos no didácticos de la televisión mexicana, Medina (1986) reporta que muchos de los niños de educación básica aprenden más los temas de los comerciales y los nombres de los distintos actores o personajes televisivos que aquéllos de los héroes de la historia mexicana, los presidentes o las estrofas del himno nacional. Algunos educadores ven en este efecto un reto informativo para las escuelas. Sobre todo cuando lo que aprenden los niños de la televisión entra en abierta contradicción con lo que se les trata de inculcar en la clase. Por ejemplo, maestras de educación básica de la ciudad de México se quejaban de que sus alumnos escribían algunas palabras incorrectamente porque así las veían en la televisión, y que les costaba mucho trabajo hacer que las escribieran según el diccionario..."Una opinión relacionada y bastante generalizada, sobre todo entre maestros, es que los niños ahora tienen acceso a una cantidad extraordinaria de información con la cual la escuela no puede competir. Algunos hasta manifiestan sentirse amenazados en su legitimidad como educadores, porque los niños les preguntan sobre cosas que han visto en la televisión, sobre las cuales los maestros jamás habían oído una palabra (Orozco, 1988)."; citado por Pablo Latapi; coordinador; en: *Lecturas básicas para investigadores de la educación*; SEP; Nueva Imagen; México; 1992. ver además: *La televisión es mala maestra*; de Popper, Karl. R. y Condry, John; nueva edición, revisada y aumentada con escritos de Karol Wojtyła; FCE; México, 1998.

<sup>621</sup> En un sentido coincidente respecto de la vulnerabilidad de los niños y - aún de los jóvenes - por carencia de sentido crítico, Karol Wojtyła afirmó que "un sector tan decisivo de la sociedad en realidad no debe quedar abandonado a los caprichos del mercado, sino que debe ser oportunamente vigilado, tanto para garantizar una equilibrada y democrática confrontación de las opiniones, como para salvar los derechos de cada uno de los miembros de la comunidad, especialmente de los más jóvenes y de los menos dotados de sentido crítico; Mensaje pronunciado el 24 de enero de 1994 sobre "Televisión e familia: criteri per sane abitudini nel vedere"; boletín de prensa de la Santa Sede; en *La televisión es*

En adición de lo anterior, en la infancia, por evidentes razones, más que una elección libre y racional "la adopción de una creencia religiosa en los tiempos actuales casi siempre se logra a través de la identificación con los padres".<sup>622</sup>

La importancia de la primera información que el niño recibe, en cualquier materia, resulta más evidente cuando se toma en consideración la teoría de la "disonancia cognoscitiva".

Festinger dice que "la relación que existe entre lo que sabe una persona y la forma que actúa no es sencilla. En general las personas actúan en formas consecuentes a lo que saben"<sup>623</sup>...y que "existe disonancia entre alguna información y una acción dada si, considerando esta información por sí misma, generalmente llevaría a una persona a no realizar la acción correspondiente...".<sup>624</sup>

Por su parte, Deutsch escribe que "los seres humanos encuentran difícil aceptar y conservar en sus mentes diversas piezas de información que parezcan recíprocamente contradictorias; cuando se espera que creamos varias cosas que no encajan bien nos sentimos incómodos. Entonces los psicólogos afirman que estamos sufriendo una *disonancia cognoscitiva*. Su experiencia indica que los individuos tienden a reducir o eliminar la disonancia cognoscitiva, ya tratando de conciliar intelectualmente la aparente contradicción o, mas a menudo, suprimiendo la pieza de información que no encaja"<sup>625</sup>

Esto significa, que la primera información que se asimila sin reticencias críticas, es capaz de desarrollar la predisposición de evitar posteriormente todas las informaciones o acciones que signifiquen una abierta contradicción con aquella, todavía mas si afecta aspectos esenciales y emotivos de la persona, o que se halle reforzada aun mediante la amenaza de sanciones trascendentales.<sup>626</sup>

Es decir que el niño, sin la información y los recursos intelectuales del hombre maduro racionalmente, difícilmente puede aceptar como válida una religión distinta a la de sus padres, sin sentir que ha traicionado a sus progenitores y sin albergar un fuerte sentimiento de culpabilidad.

El niño no puede acceder a la información necesaria porque, como dice Smith: "La historia completa de la religión no es color de rosa; a menudo es despiadada. La sabiduría y la caridad son intermitentes, y el resultado neto es profundamente

---

mala maestra; Il La potencia de los medios de información; de Popper, Karl. R. y Condry, John; nueva edición, revisada y aumentada; FCE; México, 1998; p. 58.

<sup>622</sup> Robertiello, Richard C.; Abrázalos estrechamente y después...déjalos ir; Diana; 16ª. Reimpresión; México; 1987; p. 164.

<sup>623</sup> Festinger, León; En : LA CIENCIA DE LA COMUNICACION HUMANA; Wilbur Schramm, Tratados y Manuales.- Edición 1980, Basic Books inc.; P. 21.

<sup>624</sup> Ídem; p. 24.

<sup>625</sup> Deutsch, Karl; Política y Gobierno; FCE; 1a. Edición en español; España; 1976; p. 22.

<sup>626</sup> "Cuando un niño oye expresar desde sus primeros años tales o cuales juicios que impresionan vivamente su entendimiento, estos juicios se convierten en reglas de conducta para toda la vida"; Maquiavelo, Nicolás; citado por Arteaga Nava, Elisur; La Constitución Mexicana comentada por Maquiavelo; UAM-Siglo XXI editores; 2ª. Edic. corregida y aumentada; México; 1988; p. 24.

ambiguo. Una visión equilibrada de la religión debería incluir el sacrificio humano y las víctimas propiciatorias, el fanatismo y la persecución<sup>627</sup>, las Cruzadas cristianas y las guerras santas del Islam. Debería abarcar las cazas de brujas en Massachusetts, los juicios amañados de Tennessee y la adoración de las serpientes en las montañas de Ozark. La lista no tendría fin.<sup>628</sup>; todo ello, sin descontar que estos temas no están en posibilidad de ser tratados con la necesaria serenidad y profundidad durante esa etapa en la vida del ser humano.

El prescindir del laicismo, significaría entonces, mediante la reducción de la complejidad<sup>629</sup>, manipular la conciencia del niño, orillándole a reforzar la creencia heredada de sus padres y a descalificar a priori a las otras religiones, y complicar o sacrificar las posibilidades de libre elección del joven y el adulto en materia religiosa<sup>630</sup> y, por la sutil vía de los hechos aparentemente inocentes, retomar la ruta de la religión de estado.

El clero católico ha sufrido esa experiencia, por ejemplo, en su intento evangelizador del Japón tratando de superar a la religión budista fuertemente enraizada, enfrentando además de las dificultades propias del idioma, ya que los budistas "... pusieron todas las ceremonias y el modo que debían tener en su trato, como así consigo mismos como con los otros; todo por reglas; las cuales fueron percibidas de todos de tal manera que aún nosotros nos habremos de guiar en muchas cosas conforme a ellas; porque de otra manera no hay religión entre los japoneses y se pierde mucho crédito con ellos "<sup>631</sup> ... entonces" no había Buda afuera de Buda y ninguna enseñanza afuera de la Enseñanza Única. Consiente de esta unidad, aún la vegetación y el paisaje podían ser consideradas manifestaciones del Buda".<sup>632</sup>

Con claridad meridiana, en su momento, Jesús Reyes Heróles dijo que: "enseñar en la escuela oficial todas las religiones, sabiendo que ese proceso va a conducir a la concentración en una sola religión, es una imposición que me parece absolutamente estéril y quienes se sitúan en posiciones estériles, caen en acciones estériles. No vamos a reabrir viejos conflictos ni a dejar que otros los reabran. Se empieza por las escuelas-iglesias y se acaba en la escuela-iglesia."<sup>633</sup>

<sup>627</sup> Los pogromos; ver: Johnson Paul; La Historia de los Judíos; Javier Vergara, editor; Buenos Aires, Argentina; 1991; p. 222.

<sup>628</sup> Smith, Huston; Las Religiones de Mundo; México; Océano; 1998; p. 20.

<sup>629</sup> El poder, conceptos definitorios; p. 80.

<sup>630</sup> Tanto de optar por alguna religión como por ninguna.

<sup>631</sup> Alessandro Valigiani; Sumario de las cosas del Japón; 1583; Citado por Knauth, Lothar; La modernidad del Japón; México; UNAM; 1980; 1a. Edición; p. 87.

<sup>632</sup> Knauth, Lothar; La modernidad del Japón; México; UNAM; 1980; 1a. Edición; p. 96.

<sup>633</sup> Reyes Heróles, Jesús; Educar para construir una sociedad mejor; México; CONAFE; Vol. II.; p. 61

### **Primer micropolítica. - A partir del texto original de 1917 hasta 1992:**

Esta micropolítica se caracteriza porque la aplicación del laicismo comprende, cuando menos formalmente, a la educación oficial y a la que impartieron los particulares.

Dentro de ese común denominador, que nos sirve para delimitar la duración de esta micropolítica en el tiempo, y a partir de su implementación, pero sin ajustarse a fechas precisas, porque sería arduo determinarlas, es posible distinguir las siguientes etapas:

- a).- de 1917 hasta 1926
- b).- de 1926 hasta 1934
- c).- de 1934 hasta 1946
- d).- de 1946 hasta 1992

#### **a).- Implementación: de 1917 hasta 1926**

Según Soberanes, los católicos "Políticamente van a tomar una postura de ligera crítica a la dictadura, pero sobre todo deciden actuar organizadamente después del derrocamiento de Porfirio Díaz, a través del Partido Católico Nacional. El error de ellos consistió en que cuando fue asesinado el presidente Madero y asumió el poder el usurpador Victoriano Huerta, muchos de los miembros de dicho partido decidieron apoyarlo. Por eso, cuando triunfa el movimiento constitucionalista que derrotó a Huerta y que logró impulsar un nuevo Constituyente (1916-1917) la actitud de los triunfadores constitucionalistas va a ser profundamente anticatólica. Por otro lado, dentro de las fuerzas revolucionarias constitucionales militaron muchos miembros de aquellos clubes de inspiración liberal, masónica y protestante, uno de cuyos postulados más importantes eran la vigencia plena de las Leyes de Reforma y una actitud abiertamente anticatólica. Curiosamente, se sumaron a ellos antiguos alumnos de seminarios católicos, igual que sucedió con la generación de la Reforma a mediados del siglo XIX. Como resultado de ambos factores fue un Congreso Constituyente dominado por elementos que se autocalificaron de anticlericales y jacobinos, lo que necesariamente se reflejaría en algunos preceptos constitucionales (3°, 5°, 24, 27 y 130) francamente hostiles a las "asociaciones religiosas llamadas iglesias", como la propia ley fundamental las calificó, con una tendencia que pudieron calificar de laicista."<sup>634</sup>

<sup>634</sup>Soberanes Fernández, José Luis; Comentarios al artículo 130 Constitucional; Sistema de Información Jurídico Constitucional; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; CD; Const v1 UNAM-IIJ; 1998.



El proyecto presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro que preveía la plena libertad de enseñanza fue rechazado por la Comisión de Constitución presidida por Francisco J. Mújica la cual propuso un texto más progresista.

Mújica se expresó en los siguientes términos:

" Sí, señores, si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación de ella el clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros postreros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de la nacionalidad "<sup>635</sup>.

Después de un largo y acalorado debate entre la corriente radical o jacobina, de filiación obregonista, y la corriente moderada, integrado por los diputados más leales a Carranza, la Comisión de Constitución retiró su proyecto original y presentó un nuevo texto que fue aprobado por 99 votos contra 58.

Como lo citamos anteriormente, "durante la época combativa de los constitucionalistas, el Episcopado les mostró hostilidad y quiso consumir por su cuenta la renovación social del país. Uno de sus actos de adoctrinamiento y manejo de las masas fue la Consagración del País al Sagrado Corazón de Jesús el 6 de enero de 1914, proclamando el reino de Cristo sobre toda la Nación. En nombre suyo, sus ministros debían guiar la vida de México en todos sus aspectos: económicos, educativos, políticos, sindicales, agrícolas, gubernamentales, es decir en todos."<sup>636</sup>

Aunado a lo anterior, es preciso recordar que "Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente un proyecto sobre el artículo referente a la educación que casi reproducía el de 1857, postulando plena libertad de enseñanza, de la que podrían aprovecharse los particulares, y solamente laica para los establecimientos oficiales"... ante lo cual, el grupo de diputados, considerados como jacobinos, "lo rechazó y formuló uno nuevo, de acuerdo con los Artículos 27 y 123, de tendencia revolucionaria en favor de los sectores obrero y campesino."<sup>637</sup>

El contenido del texto constitucional, en relación con esta mesopolítica fue el siguiente:

Artículo 3º- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza

<sup>635</sup> Djed Borquez: Crónica del Constituyente; Gobierno del Estado de Querétaro; Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; 1ª. Edic., INEHRM, 1992; pp.102-118.

<sup>636</sup> Solana, Fernando et al; ob. cit.; Historia de la Educación Pública en México, pág. 248.

<sup>637</sup> Ídem.pág. 245 y 246

primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

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

Esto ocasionó la inmediata impugnación del clero " el 24 del mismo febrero de 1917. El Episcopado hizo declaraciones negando la validez de la Constitución y su cumplimiento. Cuando las legislaturas limitaron el número de sacerdotes y se les pidió registrarse ante las autoridades, se negaron."<sup>638</sup>

Guevara Niebla afirma, con plena razón, que los revolucionarios recuperaron el término laico atribuyéndole una connotación marcadamente antirreligiosa,<sup>639</sup> no obstante, en la implementación que sucedió a la Constitución de 1917, se advierte que la drásticidad en la tribuna, no correspondió inmediatamente a lo propio en las acciones.

Así se puede observar como "su cumplimiento quedó diluido durante los gobiernos de Venustiano Carranza y Adolfo de la Huerta pues su aplicación quedó a cargo de los Estados<sup>640</sup>, y corrió distintos avatares: en algunos se pasaba por alto, en otros se había extremado su rigor, como en Tabasco y Sonora."<sup>641</sup>

Además, "cuando se creó la Secretaría de Educación Pública, en 1921, tampoco hubo problema alguno, pues Vasconcelos no vigiló la condición laica de la educación, por lo que en sus primeros años, el gobierno de Obregón descuidó la aplicación de la ley. Quizá lo hizo para facilitar la consolidación revolucionaria en otros aspectos y fue hasta sus dos últimos años cuando se alarmó por lo mucho que había avanzado el clero en las actividades inductoras sociales. El resultado fue la proliferación de los colegios religiosos particulares. Los últimos acontecimientos en este sentido coincidieron con la preparación electoral del próximo periodo."<sup>642</sup>

#### **b).- Implementación: de 1926 hasta 1934**

La implementación de esta micropolítica pública cambia drásticamente. El cambio ocurre, no a partir de la reforma al texto Constitucional que permanece invariable, sino a partir de disposiciones legales y reglamentarias, y de las consecuentes acciones administrativas.

"Calles declaró que la iglesia católica es perpetua amenaza y obstáculo permanente para el progreso social mexicano."... su Secretario de Educación, " Puig Casauranc está dispuesto a no permitir más la intromisión del clero en la

<sup>638</sup> Ídem. pág. 247

<sup>639</sup> Guevara Niebla, Gilberto; La querrela del laicismo; ensayo; en: semanario Etcétera; 28 de enero de 1999.

<sup>640</sup> Como se mencionó al abordar la mesopolítica del Federalismo Educativo; ver supra, pág. 148.

<sup>641</sup> Solana, Fernando et al; ob. cit; Historia de la Educación Pública en México, pág. 253

<sup>642</sup> Ídem.

educación pública y formula un reglamento al que han de sujetarse los establecimientos particulares, en vista de las constantes violaciones al artículo 3° de la Constitución. Las escuelas que no se sujetan a las disposiciones oficiales, y en especial al artículo 5° del reglamento, son de inmediato clausuradas."<sup>643</sup>

La "LEY reformando el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales sobre delitos del fuero común y delitos contra la Federación en materia de culto religioso y disciplina externa", conocida como la "Ley Calles"<sup>644</sup> establecía textualmente lo siguiente:

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

Los infractores de esta disposición serán castigados administrativamente con multa hasta de quinientos pesos, o en su defecto arresto que nunca será mayor de quince días.

En caso de reincidencia, el infractor será castigado con arresto mayor y multa de segunda clase, sin perjuicio de que la autoridad ordene la clausura del establecimiento de enseñanza.

Artículo 4°.- Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Los responsables de la infracción de este precepto serán castigados con multa hasta de quinientos pesos, en su defecto, arresto no mayor de quince días sin perjuicio de que la autoridad ordene la inmediata clausura del establecimiento de enseñanza.

Artículo 5°.- Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

Los infractores de esta disposición serán castigados con multa de quinientos pesos, o en su defecto arresto no mayor de quince días.

Artículo 12.- Por ningún motivo se revalidará. Otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos.

Los infractores de esta disposición serán destituidos del empleo o cargo que desempeñen, quedando inhabilitados para obtener otro en el mismo ramo, por el término de uno a tres años.

<sup>643</sup> Monroy Huitron, Guadalupe; Política Educativa de la Revolución 1910-1940. México; Ed. SEP; 1985. 1a. Edición; p. 31.

<sup>644</sup> Se publicó en el Diario Oficial del viernes 2 de julio de 1926.

La dispensa o trámite a que se refiere la primera parte de este artículo, serán nulos y traerán consigo la nulidad del título profesional, para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.

Artículo 23.- Corresponde principalmente a las autoridades federales, cuidar del cumplimiento de esta Ley. Las de los Estados y Municipios son auxiliares de las primeras y por consiguiente, igualmente responsables cuando por su causa deje de cumplirse cualquiera de los preceptos de la presente Ley.

Artículo 24.- La autoridad municipal que permita o tolere la violación de cualquiera de los artículos 1o, 3o, 4o, 5o y 6o de la presente Ley, será castigada administrativamente por el superior jerárquico que corresponda, con apercibimiento, multa hasta de cien pesos o suspensión de oficio hasta por un mes. En caso de reincidencia, la pena será de destitución e inhabilitación que desempeña cargo o empleos públicos hasta por cinco años.

Artículo 25.- La autoridad municipal que al tomar conocimiento de los casos previstos en los artículos 3º, 9º, 10, 15 y 16 de esta Ley no proceda inmediatamente a hacer la consignación respectiva, será considerada como cómplice o como encubridor, según las circunstancias del caso.

Por su parte, el "Reglamento para la inspección y vigilancia de las Escuelas Primarias Particulares del Distrito y Territorios Federales"<sup>645</sup> dispuso que:

Artículo 1º.- Se consideran escuelas primarias particulares las sostenidas con fondos privados. En ellas la enseñanza deberá ser laica, es decir, no se enseñará, defenderá ni atacará religión alguna.

Artículo 9º.- Son requisitos para ser director de una escuela incorporada, los siguientes: a).- Tener la moralidad necesaria para la enseñanza. b).- No ser ministro de algún culto.

Artículo 10.- Para ser director de una escuela no incorporada se requiere: a).- Tener la moralidad necesaria para la enseñanza. b).- No ser ministro de algún culto.

Artículo 11.- Los profesores deberán tener los mismos requisitos que los directores respectivos, menos el de no ser ministro de algún culto.

<sup>645</sup> Publicado en el Diario Oficial del lunes 26 de julio de 1926.

Artículo 19.- La clausura temporal o definitiva de alguna escuela, se dictará por la Secretaría de Educación Pública, de acuerdo con la ley relativa, cuando se compruebe que se ha infringido lo preceptuado sobre enseñanza laica en este Reglamento.

Artículo 20.- La clausura temporal o definitiva de alguna escuela, se dictará por la Secretaría de Educación Pública, de acuerdo con la ley relativa, cuando se compruebe que se ha infringido lo preceptuado sobre enseñanza laica en este Reglamento.

En respuesta, " el arzobispo Mora y del Río (declara) en febrero de 1926"... "que el clero católico no reconocerá, y combatirá los mandatos de los artículos 3°, 5° y 130 de la Constitución Federal."..."la iglesia inicia un boicot contra la escuela oficial"..."es grave obligación de conciencia permanecer fuera de las escuelas públicas, y los padres que mantengan a sus hijos en ellas cometen pecado mortal, que no podrá ser absuelto en confesión hasta que los niños sean sacados de ellas. El problema se agudiza en varios estados de la república, ocasionando el cierre de un buen número de escuelas."<sup>646</sup>

"La tendencia conciliatoria que se pretende imponer al iniciarse el gobierno de Portes Gil es temporal, en virtud de haber aún descontentos del sector católico que no aceptan del todo los arreglos de sometimiento a las leyes que la mayoría ha aceptado; y de cuando en cuando brotan en diversos lugares grupos de rebeldes que pretenden encender nuevamente los ánimos, principalmente en los estados donde la lucha cristera ha dejado aún rescoldos"<sup>647</sup>. Narciso Bassols (Ministro de Educación en 1932) encenderá la mecha al insistir nuevamente en el cumplimiento estricto del artículo 3° constitucional y al declarar una abierta campaña en las escuelas contra todo principio religioso."<sup>648</sup>

El poder judicial no fue ajeno a los conflictos que se suscitaron; a modo de ejemplo, citamos la tesis siguiente:

"El artículo 3o. de la Constitución no impone obligación alguna a los particulares, sino que, con respecto a éstos, consagra y reconoce una de las garantías que la naturaleza les otorga como hombres, proclamando, en primer término, la libertad de enseñanza, y añadiendo la taxativa de que será laica la que se imparta en los establecimientos oficiales de educación,

<sup>646</sup> Ídem; p.

<sup>647</sup> "Una importante realización del gobierno fueron los arreglos de la cuestión religiosa, concertados el 21 de junio de 1929 entre los prelados Leopoldo Ruiz y Flores, delgado apostólico, y Pascual Díaz, con el presidente Portes Gil, y en los que actuó como mediador el embajador Morrow"... Los arreglos establecieron un modus vivendi que atendía las indicaciones del Pontífice, quien en todo tiempo fue consultado por los prelados y nunca aprobó la guerra, el 20 de julio se conoció la respuesta del Papa, con la recomendación de una solución pacífica y laica; este último término fue interpretado por Leopoldo Ruiz y Flores en el sentido de que el arreglo podría hacerse de acuerdo con las leyes mexicanas. El acuerdo firmado el día 21, otorgaba la amnistía a los cristeros de la Liga, pero éstos se sintieron defraudados porque no se les tomó en cuenta, y si habían peleado era para obtener la derogación de las leyes restrictivas de 1917 y sus derivadas."; Solana Fernando; Cardiel Reyes, Raúl y Bolaños, Raúl; coordinadores; Historia de la Educación Pública en México; SEP-FCE; México; 1ª. Reimpresión; 1982. Pág. 257.

<sup>648</sup> Stanley Robert Ross, citado por Solana, Fernado et al; ob. cit; p. 250.

lo mismo que la enseñanza primaria; por consiguiente, esta taxativa no entraña una prevención para los particulares, sino para los educadores. Por otra parte, si bien el artículo 31 de la Constitución, impone a los mexicanos la obligación de hacer que sus hijos concurren a las escuelas públicas y privadas, para obtener la educación primaria elemental, también lo es que el mismo precepto tiene en cuenta para los efectos consiguientes, las leyes del lugar, puesto que agrega: que esa concurrencia a las escuelas deberá ser "durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción Pública en cada Estado" y si es Ley sólo castiga con leve pena administrativa la falta de asistencia a las escuelas, es evidente que la excitativa que se haga para no asistir, no puede constituir el delito de provocación a la desobediencia de una ley, porque no puede haberla, cuando sólo se recomienda acogerse a una franquicia o excepción que la misma ley consigna."<sup>649</sup>

### c).- Implementación: de 1934 hasta 1946.

Durante esta etapa de la implementación, la esencia del laicismo educativo es cuestionada; se le considera insuficiente para unificar las conciencias y permitir el concepto de pertenencia a una clase social con las consecuencias que ello supone.<sup>650</sup>

En lo que desde la óptica de las políticas públicas puede apreciarse como un problema de definición<sup>651</sup>, durante esta etapa, la esencia del laicismo - no referencia a religión alguna -, permanece presente, aunque su implementación se encausa ideológicamente a través del socialismo<sup>652</sup>, que por su parte encuentra graves problemas en la acotación de su significado y alcances<sup>653</sup>.

<sup>649</sup> Instancia: Primera Sala; Fuente : Semanario Judicial de la Federación; Época: 5A; Tomo : XXVIII; Página : 1426; RUBRO: LIBERTAD DE ENSEÑANZA; PRECEDENTES: TOMO XXVIII, Pág. 1426. Ballesteros Jesús.- 13 de marzo de 1930.- Unanimidad de cuatro votos. Ver también: Instancia: Primera Sala; Fuente : Semanario Judicial de la Federación; Época: 5A; Tomo : XXVIII; Página : 485; RUBRO: LIBERTAD DE ENSEÑANZA; PRECEDENTES: TOMO XXVIII, Pág. 485. Martínez de la Garza Eleuterio y coag.- 28 de enero de 1930.

<sup>650</sup> Octavio Paz, escribió que: "La obra de Cárdenas consume la necesidad de dar al pueblo algo más que el laicismo liberal, produce la reforma del artículo tercero de la Constitución: "La educación que imparta el Estado será socialista... combatirá el fanatismo y los prejuicios, creando en la juventud un concepto racional y exacto del Universo y de la vida social". Para los mismos marxistas el texto del nuevo artículo tercero era defectuoso: ¿cómo implantar una educación socialista en un país cuya Constitución consagraba la propiedad privada y en donde la clase obrera no poseía la dirección de los negocios públicos?. Arma de lucha, la educación socialista creó muchas enemistades inútiles al régimen y suscitó las fáciles críticas de los conservadores. Si las revoluciones no se hacen con palabras, las ideas no se implantan con decretos. La educación socialista era una trampa en la que sólo cayeron sus inventores, con regocijo de todos los reaccionarios; EL LABERINTO DE LA SOLEDAD, FCE, MEXICO, 1953; p. 139.

<sup>651</sup> Que no cancela la micropolítica que se analiza; Ver supra; Conceptos definitorios, Políticas Públicas; pp. 94 y 95

<sup>652</sup> Ver: Guevara Niebla, Gilberto; La Educación Socialista en México (1934-1945); SEP- Ediciones el Caballito; 1ª. Edic.; México; 1985.

<sup>653</sup> México, igual que otros países latinoamericanos -en los que posteriormente estallarían más violentamente el socialismo- recibía el impacto de esas inquietudes socialistas, no de una fuente directa y unívoca, sino de teorías diversas y multívocas que produjeron gran confusión y una reforma utópica en nuestro régimen educativo"; Solana, Fernando; Cardiel Reyes, Raúl y Bolaños, Raúl; coordinadores; Historia de la Educación Pública en México; SEP-FCE; México; 1ª. Reimpresión; 1982. pp. 260 y 261; "La reforma socialista traía implícita una confusión doctrinaria: ¿Socialismo científico? ¿Socialismo nacionalista? ¿Socialismo anticlerical como querían los políticos? A esas interpretaciones ideológicas se sumaban las pedagógicas"... "Según David L. Raby, en muchas partes de México grupos de maestros se acercaban a cierta clase de socialismo, con base en su propia interpretación de la teoría de la escuela activa de Dewey"... "Coincidentemente en la URSS, como en muchas partes del mundo se aplicaban métodos activos"... "En el decenio 1935-1945, de vigencia

"La Escuela Modelo América, fundada por el sindicato de obreros en Ciudad Mendoza, Veracruz: erigida en 1917 por el grupo de trabajadores textiles de Río Blanco, y su centro educativo inaugurado en 1920 en la misma; pero en especial, la escuela racionalista, son antecedentes de la reforma socialista en México."<sup>654</sup>

El PNR, encargado de la campaña presidencial, reunido en Querétaro en diciembre de 1933, ha elaborado con anterioridad su proyecto del Plan Sexenal. En este proyecto aún no se piensa en desterrar de la Constitución el laicismo educativo, por otra parte el presidente en función, Abelardo L. Rodríguez, no desea que se implante la escuela socialista.

Cuando tras tormentoso debate los convencionistas del PNR, en Querétaro, han concluido la formulación de un proyecto de la reforma al artículo 3°, en el cual se "suprime" el laicismo, y se establece la enseñanza socialista, se envía de inmediato a la Cámara de Diputados para su discusión por la comisión correspondiente, y al estar a punto de iniciarse el debate, el senador Riva Palacio, presidente del PNR recibe una amplia carta del presidente Rodríguez que muestra su total inconformidad con la orientación que se pretende dar a la enseñanza:

"Después de profunda meditación y de un serio análisis, me he resuelto a escribir a usted esta carta, porque juzgo de verdadera trascendencia nacional e histórica el asunto que voy a tratarle, y porque creo que no debe para inadvertida a mi actuación como presidente de la república, la reforma que se pretende hacer al artículo 3° de la Constitución general, sustituyendo la enseñanza "laica" por la "Socialista" de acuerdo con las conclusiones que votó la segunda Convención nacional de nuestro partido, recientemente celebrada en Querétaro. Llena pues, esta carta, mi criterio estrictamente personal y como jefe de la Nación, en lo que respecta al asunto de tanta enjundia y tan enorme trascendencia para los destinos del país"...

"Por desgracia el apasionamiento de las asambleas políticas las lleva en ocasiones a extremos, que si bien podrían considerarse plausibles al calor de las discusiones de esta índole, también lo es que resultan irrealizables en la práctica, porque generalmente no se meditan ni los medios de la implantación de una reforma, ni las consecuencias que pudieran traer para los destinos del país"...

"Es mi opinión sincera, que la modificación que se introdujo en Querétaro al proyecto del Plan Sexenal, pretendiendo establecer *imperativamente* a nuestra Carta Magna el principio de enseñanza socialista es uno de esos errores cometidos quizá de buena fe y con el propósito de establecer un

---

socialista, se tomaron modelos soviéticos como Makarenko, Blonsky y Pistrack. En México se editó una versión castellana de la obra de Pinkevich Nueva Educación en la Rusia Soviética (su filosofía, su técnica y sus realizaciones)." Ídem; p. 285.

<sup>654</sup> José de la Luz Mena, La escuela socialista. Su desorientación y fracaso. El verdadero derrotero, México, s.p.i., 1941, p.87.

principio avanzado; pero que resulta inadaptable a nuestras realidades e impracticable en la vida de la colectividad mexicana"...

"...Si pues nuestra bandera, nuestros propósitos y nuestra posición han sido destruir el prejuicio religioso en la enseñanza, creo que destruiríamos toda la obra construida con tanto esfuerzo, si sustituyéramos ese prejuicio por otro y si el sectarismo religioso en la enseñanza viniera a ser sustituido por el sectarismo socialista"...

"La enseñanza religiosa, independientemente del poder económico del clero tenía fines espirituales y arraigaba prejuicios de conciencias; pero la enseñanza socialista, tal como se pretende establecer, tendría prejuicios de carácter económico y llegaríamos a la triste conclusión de sustituir al cura por el líder impreparado, ahogando la iniciativa individual y canalizando las actividades de la niñez y de la juventud por un camino cuyas consecuencias no son difíciles de prever"...

"...Por otra parte, son muchos los sistemas y escuelas socialistas que existen en la actualidad, y diversas sus tendencias y fines que persiguen y, por tanto, surgiría el problema de saber dentro de cuál de ellos debería orientarse la educación pública en México, tal como pretende establecerse -erróneamente- en el proyecto de reforma del artículo 3° de la Constitución General de la República... Lo que debemos procurar, es afirmar el principio de la enseñanza laica, propagar las escuelas rurales y, sobre todo, hacer una labor de desanalfabetización de nuestra gran masa de población que se encuentra todavía en las mismas condiciones de ignorancia, de servidumbre y de abyección en que estuvo en la época colonial"..."<sup>655</sup>

El presidente Rodríguez se da perfecta cuenta de la situación, que una medida de trascendencia tal debe tener no sólo para la nación, sino, muy especialmente, para la responsabilidad que implica dentro de su política y su gobierno una reforma de tal naturaleza en un país que, como él señala, aún permanece en la más abyecta ignorancia, muy a pesar de los muchos esfuerzos que se tienen realizando desde el periodo de relativa paz iniciado en el gobierno de Obregón. Pero los ánimos están ya exaltados y el PNR poco dispuesto a tomar en consideración las *inteligentes* observaciones del presidente de la República, en virtud de que el periodo de gobierno está ya por concluir; y en vista de la decidida inclinación del candidato a la presidencia a dar su apoyo en favor de la reforma.

Lázaro Cárdenas, en su campaña electoral y en varios discursos pronunciados en diferentes localidades, al referirse al tema educativo, ha atacado al laicismo, por dejar en libertad a los padres para inculcar "modalidades espirituales" que

<sup>655</sup> Francisco J. Gaxiola, El presidente Abelardo L. Rodríguez, México, s.p.i., p.42.



producen resultados negativos, porque impiden la posibilidad de unificar las conciencias hacia los fines revolucionarios, consistentes en impartir un concepto de "solidaridad humana y de solidaridad de clases" que se impone en la etapa actual de la vida nacional.<sup>656</sup> La enseñanza laica tiene su explicación lógica en 1857 como consecuencia de la separación de la Iglesia y el estado; pero el gobierno revolucionario no debe seguir permitiendo la tolerancia y neutralidad; debe por el contrario "continuar su inquebrantable compromiso de emancipación espiritual y material de la población mexicana..." Es necesario estimular la enseñanza utilitaria y colectivista que prepara a los alumnos para la producción, que les fomente el *amor* al trabajo como un deber social; que les inculque la conciencia gremial para que no olviden que el patrimonio espiritual que reciben está destinado al servicio de su clase.<sup>657</sup> No está dispuesto a permitir en ningún momento la intromisión del clero en la educación popular, tarea que corresponde exclusivamente al Estado.<sup>658</sup>

En lo que toca a esta mesopolítica, durante esta etapa, se produce la primera reforma al artículo 3º Constitucional para quedar en los siguientes términos:

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

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

I.- Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente."

<sup>656</sup> El Universal, 15-IX-1932.

<sup>657</sup> El Nacional, 30-VI-1934. Partido Nacional Revolucionario, Iniciativa del comité ejecutivo nacional del... sobre la reforma del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que hacen suya la totalidad de los miembros de la Cámara, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1934, p. 22.

<sup>658</sup> El Nacional, 21-VI-1934. Partido Nacional Revolucionario, op. cit., p. 23.

Además, como consecuencia, se expiden dos leyes orgánicas, que en referencia al socialismo establecieron lo siguiente:

- Ley Orgánica de Educación:<sup>659</sup>

Artículo 7°.- Son obligaciones del Estado:

II.- Dar orientación socialista y cumplir con los demás requisitos y finalidades comprendidas en el artículo 3° de la Constitución y en los preceptos contenidos en la presente Ley Orgánica, a todo el servicio público de educación preescolar, primaria, secundaria, normal, vocacional o de bachillerato, técnica y profesional, o de cualquier grado o tipo que pueda impartir;

Artículo 11.- El Estado sólo concederá autorizaciones para impartir educación en los grados mencionados a las instituciones privadas o a los particulares que satisfagan los siguientes requisitos:

III.- Excluir toda intervención y apoyo económico de las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las agrupaciones ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso;

Artículo 48.- La educación en todos sus grados y aspectos fortalecerá el concepto y la unidad de la nacionalidad y se inspirará en los ideales de fraternidad universal que se derivan del carácter socialista de la organización educativa.

- Ley Orgánica de la Educación Pública:<sup>660</sup>

Artículo 16.- La educación que imparta el Estado en cualquiera de sus grados y tipos, sujetándose a las normas de la Constitución, será socialista.

Sus bases generales son las siguientes:

IV.- Excluirá toda enseñanza o propaganda de cualquier credo o doctrina religiosos;

Artículo 17.- Para los efectos de la fracción V del artículo anterior, no podrá entenderse legalmente por fanatismo o prejuicios la profesión de credos religiosos y la práctica de las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, realizados conforme a la ley. En consecuencia, los educadores

<sup>659</sup> Promulgada a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos treinta y nueve

<sup>660</sup> D.O. 23-I-1942.

no podrán, so pretexto de combatir el fanatismo y los prejuicios, atacar las creencias o prácticas religiosas lícitas de los educandos, garantizadas por el artículo 24 de la Constitución.

Artículo 37.- Las corporaciones religiosas, los ministerios de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán ayudarlas económicamente.

La misma prohibición regirá a la educación de cualquier tipo o grado que se imparta especialmente a obreros o campesinos.

Al referirnos a la implementación de las políticas públicas, en el concepto definitorio correspondiente<sup>661</sup>, hicimos mención a que no es suficientes una buena definición y textos legales o programáticos elegantemente presentados e impecablemente escritos, sino que es necesario considerar los problemas, a veces elementales, que significa su puesta en práctica y que una medida de semejante magnitud suele traer consigo.

En el citado texto de Solana encontramos que: "El propio Lombardo Toledano declaraba que había confusión en la doctrina política y que la pedagógica seguía siendo la antigua, con la enseñanza de las mismas materias: "El magisterio se encuentra en un estado de confusión mental que ha producido solamente actividades políticas ajenas a su sector social encargado de llevar hasta el pueblo una nueva educación"... "Pero no sería la primera ni la última vez que la educación pretendiera cambiarse sólo por ordenamientos oficiales sin los implementos necesarios. Mucha razón tiene Josefina Vázquez de Knauth cuando señala que la reforma se hacía sin que los maestros cambiaran, pues no se les había preparado anticipadamente."<sup>662</sup>

Por otra parte, si bien desde la óptica del laicismo, como mesopolítica pública, se puede concluir que el paso de este al socialismo representó una medida incremental; desde el contexto del resto del texto constitucional, tal medida no llegó a implementarse, puesto que permanecieron intactas las instituciones que hacían de ella un documento correspondiente, predominantemente, a un estado liberal lo que dificultó y terminó por anular finalmente la orientación que en ese sentido se le quiso dar a la educación.

#### **d).- Implementación: de 1946 a 1992:**

Una nueva dirección y ritmo en la implementación de esta micropolítica, se establece durante el nuevo régimen gubernamental.

<sup>661</sup> Ver supra, pág. 98 y 99.

<sup>662</sup> Solana, Fernando et al; op. cit.; Socialismo - implementación; p. 286

Guevara Niebla<sup>663</sup> escribió que: "el general Manuel Ávila Camacho (1945) mediante la eficaz gestión en la SEP de Jaime Torres Bodet que se avanzó hacia un nuevo concepto constitucional que pretendía concitar en torno a él la "unidad nacional".

Su punto de partida fue la 2ª. reforma al artículo tercero constitucional, que en lo conducente estableció que:

"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.

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

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

Esta reforma constitucional contiene en su artículo transitorio, la derogación de la orientación socialista, que dejó sin sustento lo conducente en la Ley Orgánica de Educación Pública de 1942.

Como se puede observar, aunque en el nuevo texto constitucional no se incluyó el calificativo laico, la esencia del concepto quedó claramente contenido; y "Aunque esta versión fue producto de un esfuerzo deliberado del Estado para construir un consenso nacional se mantuvieron, sin embargo, dos fracciones dentro del tercero que molestaban a la Iglesia católica: la fracción IV (la prohibición a asociaciones religiosas y ministros a intervenir en los planteles de educación) y la fracción V (la facultad del Estado a retirar discrecionalmente la validez de estudios)."<sup>664</sup>

<sup>663</sup> Guevara Niebla, Gilberto; La querrela del laicismo; ensayo; semanario Etcétera; 28 de enero de 1999.

<sup>664</sup> Ídem.

La Ley Federal de Educación de 1973<sup>665</sup>, retomó el texto constitucional en los siguientes términos:

"Artículo 8.- El criterio que orientará a la educación que imparta el Estado y a toda la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos se mantendrán por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso Científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Artículo 9.- Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda del cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos."

En la práctica, la positividad o eficacia de tales normas así como el respeto al texto constitucional fue casi nula, el clero pudo impartir educación primaria en instituciones particulares, la mayoría bajo su auspicio, sin ser molestado en lo mas mínimo ni sancionado en ninguna forma.

Aguilar Camín escribió que: "Adicionalmente, la década de los ochentas vio reaparecer en el escenario a dos contrapesos históricos del poder político en México y, por lo tanto, del poder presidencial. Me refiero a la iglesia católica y a los Estados Unidos"... "La iglesia católica dejó de ser en los últimos años la iglesia del silencio y la conciliación secreta con el gobierno para empezar a ser la iglesia del micrófono y la disidencia pública"... "a cambio de su sumisión pública y su silencio dejó de atacársele y se toleró su actividad en varios frentes civiles, en particular el educativo, donde hizo avances sustantivos hasta constituir un núcleo de formación de elites tan eficaz como el de la instrucción pública (acceden hoy al poder público altos porcentajes de políticos y técnicos formados en escuelas privadas)".<sup>666</sup>

### **Segunda micropolítica. - A partir de 1992 hasta la fecha:**

En la definición de esta segunda micropolítica, después de unas elecciones presidenciales sumamente controvertidas en las que oficialmente triunfó Salinas de Gortari, el factor político, al nivel presidencial, jugó nuevamente un papel determinante.

<sup>665</sup> 11-29-73; en su artículo tercero dispuso que: "Se aboga la Ley Orgánica de la Educación Pública reglamentaria de los artículos 30; 31, fracción I; 73, fracciones X y XXV, y 123, fracción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 31 de diciembre de 1941 y Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 23 de enero de 1942."

<sup>666</sup> Aguilar Camín, Héctor; Después del milagro; México; 1996; Ed. Cal y Arena; Decimosegunda edición; p. 123.

Ruiz Healy afirmó que "Carlos Salinas, quien buscó y obtuvo el aval de la iglesia para legitimarse ante el pueblo después de su elección fraudulenta, no podía bajo ningún motivo mostrar que esta tenía un guerrillero entre su alta clerecía"<sup>667</sup>; en el mismo sentido Bernardo Barranco<sup>668</sup> escribió que "Las visitas del pontífice polaco a nuestro país han tenido profundas implicaciones políticas. La fuerza del Papa es su carisma y su arrastre entre la población mexicana. La segunda visita, de 1990, tuvo como objetivo confirmar el reconocimiento jurídico y el establecimiento de relaciones diplomáticas bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari, quien cambió legitimación por reconocimiento."

Según Leonor Ludlow "vale la pena precisar que tales reformas legales expresaron, en gran medida, el reconocimiento de una situación de hecho que se había fincado claramente desde los años de 1950 y 1960, como parte de las nuevas directrices del *modus vivendi* en las relaciones entre Estado e iglesias establecidas durante los años de la guerra fría. Tal política reforzó la tolerancia del Estado laico en materia educativa, al permitir a las asociaciones católicas una mayor participación en la enseñanza elemental, primaria y superior, así como en otras esferas de la vida mexicana."<sup>669</sup>

Pereznieto justifica la reforma en los siguientes términos: " Es comprensible y justificado que el Constituyente de Querétaro haya redactado la fracción IV en la forma en que lo hizo, pues en 1917 se carecía de un sistema educativo nacional, y el analfabetismo era cercano al 80 por ciento de la población. La mayoría de los centros escolares eran particulares y, los más manejados por corporaciones religiosas y ministros del culto, quienes difícilmente iban a ajustarse a las directrices de neutralidad religiosa fijadas por el Estado para poder garantizar la libertad de creencias"... "Hoy, en las postrimerías de este siglo, la situación es distinta. Los gobiernos emanados de la Revolución han logrado dotar a los mexicanos de un amplio sistema educativo, gracias al cual aún en los sitios más recónditos del país, contamos con centros escolares públicos que cubren, en la educación primaria a la casi totalidad de la población infantil, más de 15 millones de niños. El estado imparte cerca del 95 por ciento de la educación primaria y más del 90 por ciento en la secundaria."<sup>670</sup>

En la definición de esta micropolítica encontramos de nuevo incorporada la palabra laico, para calificar a la educación; si bien en esta ocasión con una amplitud menor a la que expresa o implícitamente le conferían los textos anteriores.

<sup>667</sup> Eduardo Ruíz Healy dice... que los manden al diablo, El Universal, domingo 22 de marzo de 1998, primera sección, pág. 24.

<sup>668</sup> Bernardo Barranco; México y la geopolítica del Vaticano; (Tercera y última); La Jornada; domingo 24 de enero de 1999.

<sup>669</sup> Leonor Ludlow; "LA JERARQUÍA CATÓLICA ANTE EL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN EDUCATIVA"; en Loyo, Brambila; Aurora. Coord. Los actores sociales y la educación. México. Ed. Plaza y Valdés. 1997. 1a. Edición. 305 p.

<sup>670</sup> Pereznieto Castro, Leonel (Compilador); Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional; Porrúa; México; 1997; p.221

En efecto; mediante la reforma, el concepto laico quedó referido exclusivamente a la educación oficial, como se puede observar en lo procedente del artículo tercero<sup>671</sup> que expresa:

"Artículo 3º. 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.

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) ...

b) ...

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

III.- Los particulares podrán impartir educación ...

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

V a IX.-..."

Y si bien, se puede considerar que el texto solo se reduce a recoger lo que en la práctica ya estaba ocurriendo desde hacía años: la impartición de educación primaria<sup>672</sup> por el clero, también debe reflexionarse que tal tolerancia o disimulo no puede entenderse como una derogación de la ley, aunque sí apreciarse como una

<sup>671</sup> 4ª. Reforma: 21-01-1992.

<sup>672</sup> No en escuelas oficiales.

micropolítica pública consistente en no hacer<sup>673</sup> y cuyo fin era servir como un dique que impedía a la jerarquía católica lanzarse en pos de mayores conquistas, como se ha visto ocurrir a partir de las reformas.

Desde entonces, las presiones del clero a través de todos los medios a su alcance han sido frecuentes y, como se puede advertir de lo mencionado en esta mesopolítica, en numerosas ocasiones desprovistas de razón histórica, de fundamento jurídico y aún contradictorias. A modo de ejemplo, citaremos las siguientes:

"La educación laica bien entendida, se sustenta en el respeto a la autonomía de las diferentes disciplinas de conocimiento humano. Pero la educación laica, entendida como negación de la fe y de lo trascendente, no sólo vulnera la libertad de creencias, sino que es perjudicial para el desarrollo integral y armónico de las personas y de la sociedad." ... "Tarea de los cristianos es evangelizar la cultura en toda actividad educativa que se realice, formal, no formal, e informal; desde el aula y desde la parroquia, desde la actividad pastoral y desde el laicismo de la escuela oficial y de las universidades nacionales."<sup>674</sup>

"Una parte considerable de los problemas educativos en México depende ahora de la forma como se concibe y opera la propia actividad educativa. Mucho puede hacer la educación para corregir deficiencias para que centre sus preocupaciones en la formación integral de la persona y en el crecimiento orgánico de la cultura que nos es propia y para que contribuya, en consecuencia, cada vez con mayor eficacia, a la construcción de una sociedad más justa y más cercana al Reino de Dios. En esto la Iglesia -jerarquía y fieles-, tiene que asumir un compromiso ineludible."<sup>675</sup>

Carlos Quintero Arce, arzobispo emérito de Hermosillo, el 12 de septiembre de 1996 declaró que: " a) "Los libros de texto únicos empobrecen el sistema educativo"... "b) los recursos financieros dedicados a la educación deben ser repartidos equitativamente entre todos los padres de familia, pues quienes tienen a sus hijos en escuelas particulares no sólo pagan sus impuestos, sino también el costo del colegio, lo cual resulta "sumamente injusto".<sup>676</sup>

Luis Reynoso Cervantes, obispo de Cuemavaca asegura: "Prescindir de la educación religiosa en el sector oficial es ofrecer una enseñanza parcial que se resentirá fuertemente en la personalidad de los educandos y el bien común moral, pues aunque imponga penas a los comportamientos ilegales,

<sup>673</sup> Ver conceptos definitorios; Políticas Públicas; p. 88.

<sup>674</sup> Comisión Episcopal de Educación y Cultura. Presencia de la Iglesia en el mundo de la educación en México. México, 1994. 7a. Edición 72p.

<sup>675</sup> Idem.

<sup>676</sup> Citado por: Gilberto Guevara Niebla; La querrela del laicismo; ensayo; semanario Etcétera; 28 de enero de 1999.



ello tiene algún valor de inmediato para mantener algo en orden público, pero no da fundamento serio y suficiente".<sup>677</sup>

"El arzobispo primado de México, Norberto Rivera Carrera, lamentó ayer la "marginación de la Iglesia" en el ambiente educativo nacional por más de 70 años y manifestó que el testimonio cristiano en la escuela pública es casi nulo."<sup>678</sup>

"La Iglesia católica "no se replegará" para emitir opiniones sobre el sistema educativo nacional y para "renovar" la enseñanza en los centros de instrucción católica elaborará un libro de texto y un programa común "que sirvan de base para superar la crisis de valores" que se enfrenta en estos núcleos, sostuvo ayer el arzobispo primado de México, Norberto Rivera."<sup>679</sup>

Felipe Arizmendi Esquivel, obispo de Tapachula ( el 19 de febrero de 1997), "propone - en carta a La Jornada - imitar a Alemania, donde las escuelas públicas ofrecen clases de religión con maestros pagados por el Estado, aunque escogidos y entrenados por las respectivas iglesias."<sup>680</sup>

### Evaluación de esta mesopolítica:

La evolución en la definición de la educación como un - problema social -, para su inserción en la agenda gubernamental<sup>681</sup>, ha constituido un punto esencial en el desarrollo observado de esta mesopolítica.

En la esfera gubernamental, en el análisis del tema ha prevalecido la dirección incremental sobre la de corte eminentemente racional, transitando de laicista a socialista (aún en la educación de los niveles superiores), para retornar al laicismo aunque solo referido a escuelas oficiales.

<sup>677</sup> (Nota de David Aponte, La Jornada, 18 de septiembre de 1996.), citado por: Carlos Monsivais, La Lucha Por El Alma De Los Niños; Capítulo 999; LA JORNADA; XII ANIVERSARIO; Miércoles 16 de octubre de 1996; pp.1 - 7.

<sup>678</sup> La Jornada: (Alma E. Muñoz); 29 de noviembre de 1996.

<sup>679</sup> La Jornada 31 de enero de 1997.

<sup>680</sup> Citado por: Gilberto Guevara Niebla; La querrela del laicismo; ensayo; semanario Etcétera; 28 de enero de 1999. (N del A): La Constitución de Alemania en relación con la educación dice lo siguiente: Artículo 6.o. 1. El matrimonio (Die Ehe) y la familia gozarán de especial protección del ordenamiento estatal. 2. El cuidado y la educación de los hijos constituyen un derecho natural de los padres y su principal deber, sobre cuyo ejercicio velará la colectividad... Artículo 7.o. 1. El sistema educativo en su conjunto estará bajo la supervisión (Aufsicht) del Estado. 2. Los encargados de la educación del niño tendrán derecho a decidir sobre la participación de este en la enseñanza religiosa. 3. La enseñanza religiosa constituirá una asignatura ordinaria en las escuelas públicas, con excepción de las escuelas no confesionales. Sin perjuicio del derecho de supervisión del Estado, la enseñanza religiosa se impartirá de acuerdo con los principios fundamentales de las comunidades religiosas. Ningún maestro podrá ser obligado contra su voluntad a impartir enseñanza religiosa. 4. Se garantiza el derecho al establecimiento de escuelas privadas; las escuelas requerirán, sin embargo, como sustituto de las escuelas públicas la autorización del Estado y estarán sujetas a las leyes de cada Estado regional. La autorización deberá concederse cuando las escuelas privadas no estén a un nivel inferior, en cuanto a las finalidades de su enseñanza y en sus instalaciones, así como en la formación científica de sus cuadros docentes, al de las escuelas públicas y no se promueva una discriminación de los alumnos según las condiciones económicas de los padres. Se deberá negar la autorización cuando no este suficientemente garantizada la situación económica y jurídica del personal docente. 5. Solo se autorizará una escuela privada de enseñanza primaria cuando la autoridad reconozca en ella un interés pedagógico especial o, a instancias de las personas encargadas de la educación de los niños, cuando dicha escuela se establezca como escuela interconfesional, confesional o ideológica y no exista en el municipio una escuela primaria oficial de esta clase. 6. Quedan abolidas las escuelas preparatorias (Vorschulen); - <http://www.juridicas.unam.mx/infojus/fij.htm>.

<sup>681</sup> Ver: La Fijación de la agenda; Políticas Públicas, conceptos definitorios; supra. pp. 92, 93 y 94.

Desde la perspectiva del clero, de "no puede existir educación completa y perfecta si la educación no es cristiana"<sup>682</sup> desde la cual perseguía un fin trascendente, la salvación del alma de los individuos, considerándole como un asunto de su esencial competencia por "mandato divino", de las familias en segunda instancia y del Estado solamente encargado de proteger a la Iglesia y a las familias en sus tareas educativas<sup>683</sup>, transitar al concepto de educación contenido en el documento denominado "La escuela católica", en el cual "consideraba un deber de todos, incluyendo al Estado, de llevar a cabo una labor que no se limitara exclusivamente a la educación religiosa, sino que planteara metas mas seculares y pragmáticas".<sup>684</sup>

En la parte de la implementación de esta mesopolítica pública, se puede advertir como la decisión racional de implantar el socialismo a través de la educación, adoleció de falta de consideraciones al contexto nacional e internacional, de previsión de los recursos conceptuales precisos y de la preparación docente que le dieran mayores probabilidades de éxito.

Los actores sociales:

Es imprescindible, además, disponer de una perspectiva lo mas clara posible de quienes han sido los actores sociales que participaron en el desarrollo de esta mesopolítica.

Sin embargo, no es una tarea sencilla, porque si bien es cierto que distinguir, a grosso modo, entre grupos que poseen características generales comunes, como gobierno, iglesia, intelectuales, etc., es tarea relativamente fácil, estas categorías aún deben despejarse en varios niveles mas para poder encontrar a quienes en realidad participan en el impulso de los problemas hacia la agenda real del poder público.

Así, distinguir entre religión, iglesia, clero y fieles, es solo la primera etapa; resta aún dentro de ella localizar varias subclasificaciones con el fin de elucidar quien ejerce el poder para decidir e impulsar las cuestiones fundamentales en el ánimo de quienes tienen la atribución de llevar tales asuntos al rango de políticas públicas constituyentes.<sup>685</sup>

Continuando con el análisis iniciado en los dos párrafos anteriores, encontramos que el clero se subdivide en regular y secular; que el primero

<sup>682</sup> Encíclica Divini illius magistr, dada a conocer por Pio XII; en Torres Septién, Valentina; La Educación Privada en México 1903-1976; El Colegio de México-Universidad Iberoamericana; 1ª. Edic.; México; 1997; p. 38.

<sup>683</sup> Torres Septién, Valentina; La educación privada en México 1903-1976; El Colegio de México-Universidad Iberoamericana; 1ª. Ed.; México; 1997; p. 39.

<sup>684</sup> Idem. p. 43.

<sup>685</sup> Adjudicar apriorísticamente todas las pretensiones políticas relevantes a quienes ocupan las mayores jerarquías, no aporta claridad al análisis propio de las políticas públicas y conduce a conclusiones maniqueas y frecuentemente equívocas.

se puede subdividir en nacional y extranjero<sup>686</sup> y que este se constituye por el Papa, la Curia, los delegados apostólicos, los nuncios, los Concilios, las Conferencias Episcopales, las órdenes<sup>687</sup>, etc.

El verdadero problema lo constituyen tres cuestiones: la primera reside en que las clasificaciones no pueden ser tan puras como se requieren para el análisis, porque dentro de ellas encontramos insertadas características propias de otros grupos, vrg. el de los intelectuales, algunos de los cuales dentro de la iglesia católica reciben el nombre de teólogos.

La segunda consiste en que aún dentro de cada categoría rara vez encontramos uniformidad, ni en el pensar ni en la acción<sup>688</sup> y, la tercera, de la que ya hice mención al desarrollar la mesopolítica del federalismo educativo, se encuentra en la sinécdoque dentro del discurso de los dos protagonistas fundamentales de esta mesopolítica: el gobierno y el clero, quienes prefieren referirse a sí mismos como estado e iglesia.

Si bien esa sinécdoque obscurece el perfil de los actores sociales, ese afán de mimetismo se explica, dentro de las políticas públicas, como una estrategia para presentar intereses y necesidades particulares como cuestiones de interés general.<sup>689</sup>

Bajo estas limitantes, y las propias del espacio que la naturaleza del este trabajo exige, considero procedente hacer solo un listado de los más relevantes, así como de sus cualidades genéricas más distintivas.

#### I.- Actores internos:

- a) El Gobierno: el Poder Ejecutivo (El Presidente de la República y La Administración Pública); el Poder Legislativo; el Poder Judicial.
- b) El Clero Católico.
- c) Las logias masónicas.
- d) Los partidos políticos.
- e) Los maestros.

<sup>686</sup> Sobre el tema ver: La Iglesia; en Casillas Hernández Roberto; Fuerzas de Presión en la estructura Política del Estado; 2ª. Edic.; México; 1980; p. 217 a 253; Madrazo, Jorge; Reflexiones Constitucionales; Porrúa; 1ª. Edic.; México; 1994; pp. 233-236

<sup>687</sup> Jesuitas, Lasallistas, Maristas, Salesianos, ver: Torres Septién, Valentina; op. cit; p. 56-70; Legionarios de Cristo; ver: Legionarios de Cristo, Esperanza para la Evangelización; Excelsior; Martes 02 de Marzo de 1999.

<sup>688</sup> A modo de ejemplos, esto resulta evidente en el caso de Carranza y su propuesta de artículo tercero, con el grupo de constituyentes más progresistas; así como en el conflicto cristero en donde una parte del clero estuvo plenamente a favor, en tanto que otra se le opuso.

<sup>689</sup> Ver: La fijación de la agenda; en Políticas Públicas; conceptos definitorios; supra. pp.92, 93 y 94

- f) Los intelectuales<sup>690</sup>.
- g) Los medios masivos de comunicación.
- h) El Protestantismo, los Testigos de Jehová, los Evangelistas y otras religiones y ministros de las mismas.

## II.- Actores externos:

A) El Papa católico, la Curia Romana, los delegados apostólicos, la CELAM.

a) El gobierno: el Poder Ejecutivo (El Presidente de la República y La Administración Pública); el Poder Legislativo; el Poder Judicial, y desde fechas recientes, la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>691</sup>:

En términos generales la participación de los actores que componen el gobierno ha seguido la orientación que el Presidente de la República ha indicado, salvo dos momentos: el del Congreso Constituyente que mencionamos en la parte inicial de la primera micropolítica<sup>692</sup>; en tanto que otro se puede distinguir a partir de la integración pluripartidista de la Cámara de Diputados a partir de 1997.

b) El Clero Católico:

Frecuentemente, por sinécdoque como antes se mencionó, se usa la palabra iglesia como sinónimo de clero, aún cuando son conceptos con significados diferentes.<sup>693</sup>

Ese uso indiscriminado de ambos resulta confuso, aunque conveniente para impulsar hacia la agenda formal del poder público,

<sup>690</sup> Los he agrupado con los actores internos, aunque una aportación muy importante de ideas proviene de intelectuales extranjeros.

<sup>691</sup> Estimo que para el efecto de este trabajo resulta exorbitante un análisis a fondo de las notas fundamentales que determinan la naturaleza de este ente "autónomo"; por tal motivo, incluyo en este rubro a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, porque en la práctica resulta un mecanismo de autocontrol del gobierno, y particularmente del Ejecutivo, En la Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, se lee lo siguiente: "Artículo 2- La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano..." "Artículo 3- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación..." "Artículo 10.- El nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, será hecho por el Presidente de la República y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión."

<sup>692</sup> Ver supra; pág. 207 a 209.

<sup>693</sup> Ver: La jerarquía eclesiástica en general; en, Ampudia, Ricardo; estructura y presencia en México; FCE; primera edición; 1988; p. 167.

aquellos asuntos que siendo del particular interés de la jerarquía, se presentan como propios de toda la comunidad de fieles.<sup>694</sup>

Además, como lo exprese al referirme al Poder, dentro del capítulo de Conceptos Definitorios, este recurso de presentar los argumentos de los menos, bajo la apariencia de provenir de los más, es un evidente ejercicio del poder condicionado<sup>695</sup> que, mediante la reducción de la complejidad<sup>696</sup>, va destinado a inducir en los fieles la convicción de que el asunto les atañe y les afecta de manera directa.

Por esas razones, tal como lo hice al momento de distinguir entre el estado y el gobierno<sup>697</sup>; con el fin de evitar confusiones en la evaluación de esta mesopolítica del laicismo, resulta pertinente distinguir con claridad entre: religión, Iglesia, clero, jerarquía y fieles<sup>698</sup> que, aunque forman parte de un mismo sistema, tienen valores, funciones y propósitos esencialmente diferentes:

Religión.- (lat. *-ione*); Conjunto de creencias o dogmas, normas éticas y morales de comportamiento social e individual, y prácticas rituales de oración o sacrificio que relacionan al hombre con la divinidad; Virtud que nos mueve a dar a Dios el culto debido; Profesión y observancia de la doctrina religiosa; Obligación de conciencia, cumplimiento de un deber.

Iglesia; (lat. *ecclesia*; gr. *ekklesia*, asamblea) congregación de fieles que siguen la religión de Jesucristo...; congregación de fieles católicos....; *por extensión*, las religiones disidentes del catolicismo, vgr.: *anglicana, protestante, cismática, griega*; templo cristiano.

Clero; (lat. ecl. *-ru*, gr. *kleros*); conjunto de los clérigos: Regular, el que se liga con votos solemnes de pobreza, obediencia y castidad; secular, el que no hace dichos votos; clase sacerdotal en la Iglesia católica.

Jerarquía.- (lat.-gr. *hierarchia*; comp. de gr. *hierós*, sagrado + *árchomai*, mandar); persona o grupo de personas que toman las decisiones en una organización, empresa, institución, etc.: vgr. *la religiosa*; orden o grados de categoría y poder que existen en la Iglesia...: *de orden*, la que se origina en el

<sup>694</sup> Ver supra: Conceptos definitorios; Políticas Públicas; p. 95

<sup>695</sup> Ver: Conceptos definitorios; El Poder; supra; p. 79.

<sup>696</sup> Ídem; ver supra p. 82

<sup>697</sup> Ídem. ver supra; p. 75.

<sup>698</sup> Sirven para este propósito las definiciones contenidas en los CD's: Enciclopedia Encarta 97; y Microsoft Bookshelf en Español; El Diccionario General de la Lengua Española VOX; 1987-1997 Microsoft Corporation

sacramento del orden y comprende a los que han recibido algunos de sus siete grados; *de jurisdicción*, la que confiere (poder) para regir a los fieles y que comprende a todas las personas que intervienen en su gobierno.

Fieles.- (lat. *Fidele*); *adj.-s. p. ant.* Católicos que viven fieles a la iglesia; Creyentes de otras religiones.

c) Las logias masónicas:

Sin una participación muy evidente<sup>699</sup>, las logias poseen una presencia real en los espacios del poder público, y se hacen presentes a través de los medios masivos de comunicación escritos, generalmente mediante desplegados con argumentos históricos y racionales, destinados a contener las acometidas de la jerarquía católica en las épocas de mayor protagonismo de estas.<sup>700</sup>

d) Los partidos políticos:

Normalmente los partidos políticos dentro de su "declaración de principios", contienen pronunciamientos en torno a la educación, que además forman parte del discurso político de sus dirigentes y representantes, principalmente en el poder legislativo.

El Partido Acción Nacional, en sus Principios de Doctrina<sup>701</sup>, al referirse a la enseñanza, expresa que:

*La libertad de investigación y de opinión científica o filosófica, como toda libertad de pensamiento, no puede ser constreñida por el Estado. La libertad de expresión no puede tener otros límites jurídicos que los impuestos por el interés nacional, por las normas morales y por el bien común.*

*Es deber del Estado, pero nunca monopolio suyo, procurar a todos los miembros de la comunidad una igual oportunidad de educación, asegurar por lo menos, una enseñanza elemental para todos, y promover el mejoramiento cultural en la Nación. En el cumplimiento de este deber el Estado no puede convertirse en agente de propaganda sectaria o partidista, ...*

<sup>699</sup> Ver: Martínez Zaldúa, Ramón; ¿Qué es la Masonería?; Costa Amic, Editores; 8ª. Edición; México; 1995.

<sup>700</sup> Ver: La Libertad Educativa: Una Vieja Demanda, De La Iglesia Católica; en: Loyo, Aurora. Coord. Los actores sociales y la educación; México. Ed. Plaza y Valdés. 1997. 1a. Edición. 305 p.

<sup>701</sup> -<http://www.pan.org.mx/inbas/principi.htm#ENSEÑANZA>

El Partido Popular Socialista, en: Elementos para un Programa Común, III. Demandas Sociales<sup>702</sup> postula que:

*1. Retomar el papel tutelar de Estado mexicano de los derechos sociales de la clase trabajadora, en la procuración de trabajo, salario remunerador, salud, educación, y vivienda, garantizando su ejercicio a niveles internacionalmente recomendados. El manejo de los fondos de retiro debe procurar la satisfacción de las necesidades de los derechohabientes y no la usura o el beneficio particular.*

Entre ellos, el Partido Revolucionario Institucional ha sostenido el principio del laicismo en el ámbito de la educación que imparta el estado, el Partido Popular Socialista<sup>703</sup> ha mantenido una invariable defensa del laicismo en todos los ámbitos de la educación, en tanto que el Partido Acción Nacional asume una posición afín a la del clero católico; vgr.:

"El lunes pasado, el senador panista Juan Antonio García Villa se declaró a favor de que la educación religiosa se imparta en las escuelas oficiales, pues consideró que en la actualidad sólo los hijos de padres millonarios tienen el privilegio de recibir este tipo de enseñanza en colegios particulares."<sup>704</sup>

"En los últimos años se ha registrado una creciente intolerancia religiosa en los estados y municipios donde gobierna el Partido Acción Nacional, se denunció ayer durante los trabajos de la III Convocatoria Nacional de Unidad, evento que reunió a decenas de líderes de diversas iglesias y agrupaciones protestantes."<sup>705</sup>

e) Los maestros:

Es preciso distinguir también entre los maestros singularmente considerados, de su organización gremial -particularmente de sus dirigentes "morales" o formales-, corporación con intereses propios que pueden resultar diferentes a los de la mayoría de sus representados.

En términos generales, la formación y desempeño de los maestros de las escuelas públicas, corresponde a la concepción laica de la

<sup>702</sup> -<http://www.pps.org.mx/historia.htm>

<sup>703</sup> En : Denuncian aumento de la intolerancia religiosa en estados gobernados por PAN; nota de José Antonio Román; La Jornada 10 de octubre de 1998.

<sup>704</sup> En : La SEP, contra la educación religiosa en escuelas públicas; La Jornada; 1999-01-28.

<sup>705</sup> En : Denuncian aumento de la intolerancia religiosa en estados gobernados por PAN; nota de José Antonio Román; La Jornada 10 de octubre de 1998.

educación, y ha sido sumamente respetuosa de las creencias que los menores han adquirido en sus hogares paternos.

f) Los intelectuales:

Por orientación natural del razonamiento, su participación ha estado enfocada, cuando no abiertamente a la defensa del laicismo en materia educativa<sup>706</sup>, si siempre a la salvaguarda del pensamiento crítico de todas las limitaciones de corte dogmático: Político o teológico que se le quieran imponer.

Su participación mas constante y eficaz se da en los libros y revistas especializadas<sup>707</sup> mediante sus argumentos, tesis, hipótesis, evaluaciones y conclusiones; aunque también en las secciones editoriales de los medios escritos que permiten mayor profundidad del tema y en programas de análisis de los electrónicos que pueden resultar más favorables en cobertura.

g) Los medios masivos de comunicación:

De gran trascendencia para la difusión de los argumentos a favor o en contra del laicismo, los medios escritos han contribuido evidentemente al ejercicio de la razón y del pensamiento crítico.

No obstante, un factor informal de la educación, de indiscutible influencia ha resultado la televisión<sup>708</sup> en cuanto a que en una inmensa mayoría de los hogares tradicionales - y de un solo progenitor -, se ha constituido en una especie de "niñera electrónica" también laica, con funciones de educadora, en la cual las imágenes sustituyen con la comodidad al ejercicio del raciocinio; y cuyos programas normales solo en muy contadas ocasiones se refieren a cuestiones de índole religioso.<sup>709</sup>

h) Otras religiones y ministros de las mismas:

En términos generales han adquirido una participación creciente en el escenario nacional; y aunque por su naturaleza deberían procurar que la educación fuese confesional<sup>710</sup>, no lo han hecho porque

<sup>706</sup> Ver: La Lucha por el Alma de los Niños. Capítulo 999; Carlos Monsivais: La Jornada; XII Aniversario; Miércoles 16 de Octubre de 1996; Pp.1 y 7.

<sup>707</sup> Ver: Educación 2001; Laicismo y educación religiosa; número 6; México; noviembre de 1995.

<sup>708</sup> Ver: Educación 2001; número 11; México; 199 ; y, Educación y Cultura de la Imagen; Guevara Niebla, Gilberto; Educación 2001; número 40; México; septiembre de 1998; p. 26-34.

<sup>709</sup> Ver: p. Jiménez Urresti, Teodoro Ignacio; Reestreno de las relaciones entre el Estado Mexicano y las Iglesias; editorial Themis; Colección ensayos jurídicos, 1ª. Edición; México; 1996; p. 189.

<sup>710</sup> Si atendemos al uso corriente del término "confesional", se ha de entender como tal aquella e. que impone una determinada orientación religiosa, con exclusión de cualquier otra. Ello es debido principalmente al peso específico del valor que las instituciones religiosas tienen en la sociedad. Será la jerarquía religiosa católica, musulmana, protestante... en su interpretación de los credos quien, en último término, formule los objetivos generales de la enseñanza, como orientación



comprenden la desventaja comparativa que ello les representaría en su competencia con la católica y, por tanto, asumen la postura del laicismo aunque con diferentes matices y estrategias.

Entre ellas encontramos el Protestantismo<sup>711</sup>, los Testigos de Jehová, los Evangelistas, los Mormones, los Judíos, los Musulmanes, etc.

"Si aspiramos a un México próspero y moderno no debemos permitir por ningún motivo que se reimplante una educación confesional que tanto retraso le produjo a México y a América Latina en su historia moderna."...`Sumemos nuestro esfuerzo y nuestras voluntades para que la educación que nuestros hijos reciban, conforme a derecho, tenga un criterio basado en los resultados del progreso científico; que sea una educación que luche contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, y usemos nuestro derecho de paterfamilias para sembrar en nuestro hijos los altos valores espirituales del Evangelio de Jesucristo".<sup>712</sup>

Los Testigos de Jehová, por su parte, en una manifestación abiertamente contraria al laicismo, inculcan en los hijos de sus fieles, la negativa a rendir culto a los símbolos patrios, argumentando objeciones de conciencia,<sup>713</sup> lo que les coloca en el papel de infractores de las normas escolares. No obstante, esta situación que pareciera buscar infantes "mártires" de esta religión ha sido resuelta con sensatez y justicia por las autoridades educativas, anteponiendo el derecho a la educación para permitir que tales alumnos prosigan sus estudios, mediante una sanción en puntos en la asignatura de educación cívica y ética (antes civismo).

## II.-Actores externos:

A) El Papa católico, la curia romana y los delegados apostólicos.

El clero católico tiene una estructura jerárquica, invariable por declararse de origen divino, cuya cabeza suprema es el Papa.

El Romano Pontífice tiene entre otras, las facultades de "anunciar el Evangelio Universal, determinar las actividades relativas a la obra misional

última del comportamiento individual y social"; Diccionario de las Ciencias de la Educación. México. Ed. Santillana, 1996. 3a. reimpresión. 1431 p.

<sup>711</sup> Ver: Protestantismo y democracia en México, estudio de tres casos; Ruiz Guerra Rubén; en Religión, Iglesias y Democracia; Blancarte J., Roberto (coord); La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM; 1ª. Edic.; México; 1995; pp. 226-243.

<sup>712</sup> En: Evitar que retorne la educación confesional, piden líderes evangélicos; La Jornada 20 de diciembre de 1996.

<sup>713</sup> Sobre este tema ver: Navarro Valls, Rafael; Las objeciones de conciencia; pp. 477-544 ; y, Escrivá Ivars, Javier; La Objeción de conciencia; pp. 95-121.

de la Iglesia, establecer la doctrina; convocar, presidir y determinar los temas del Concilio Ecuménico, señalar herejías, otorgar indulgencias, aprobar la creación de instituciones religiosas, llevar a cabo la beatificación y canonización de los santos." <sup>714</sup>

El papa ejerce la jefatura de su iglesia y ha visitado a nuestro país en cinco ocasiones; de la última escribió Córdoba "Juan Pablo II, como en ocasiones anteriores, viene a hacer política en México. No es un viaje pastoral y ni siquiera doctrinario. Ha venido, por decirlo así, a hacerse presente de nuevo en el mundo, en un escenario perfectamente calculado para que su mensaje se haga de nueva cuenta universal. Hoy el Papa, por lo demás, ya no es más el cruzado por antonomasia del anticomunismo irredento, sino, en todos sus términos, el auténtico obispo de Roma que está en lucha por su Iglesia." <sup>715</sup>

La curia romana, es el conjunto de organismos que junto con el Papa gobiernan la Iglesia. <sup>716</sup>

El delegado apostólico o papal, es el enviado del pontífice que se encarga de los asuntos del gobierno de la Iglesia, y aunque formalmente carece de rango diplomático - a diferencia del nuncio -, materialmente ha desempeñado funciones de alta política "mediando" entre el Papa, la jerarquía local y el gobierno. <sup>717</sup>

Las órdenes se distinguen en mayores y menores; entre las primeras, en el aspecto educativo destaca la Compañía de Jesús fundada en 1540 por Ignacio de Loyola. <sup>718</sup>

La Conferencia Episcopal Latinoamericana (CELAM), se creó en 1955 como "un órgano de contacto y cooperación entre las jerarquías nacionales de América Latina". <sup>719</sup>

## Consideraciones finales:

En términos generales el gobierno dentro de la metapolítica pública de separación con el clero, ha mantenido el republicanismo que postula nuestra constitución en su artículo 40; conservando, exclusivamente en sus manos, el poder público.

<sup>714</sup> Ampudia, Ricardo; estructura y presencia en México; FCE; primera edición; 1988; P. 41.

<sup>715</sup> Córdoba, Arnaldo; El Vaticano en México; La Jornada; domingo 24 de enero de 1999.

<sup>716</sup> Ver: Ampudia, Ricardo; estructura y presencia en México; FCE; primera edición; 1988; p. 41, 173 y 182; y, Chiovaro, F. y Bessiére, G; Urbi et orbi, dos mil años de papado; Libreria Editoriale, Trieste, Italia; 1997; 1a. Edición; p. 167.

<sup>717</sup> Puede consultarse una relación de los representantes papales desde 1864 hasta la fecha en: Ampudia, Ricardo; La Iglesia de Roma; estructura y presencia en México; FCE; primera edición; 1988; p. 301.

<sup>718</sup> Ver: Meneses, Ernesto; El Código Educativo de la Compañía de Jesús; Universidad Iberoamericana; México; 1988

<sup>719</sup> Torres Septién, Valentina; op. cit; p. 42.; Mesnard, Pierre; La pedagogía de los Jesuitas; en Los grandes Pedagogos; estudios realizados bajo la dirección de Jean Chateau; FCE; quinta reimpresión; México; 1985.

En lo que concierne a esta mesopolítica de la educación laica, la pública, ha permanecido invariable.

Sin embargo, por lo que toca a la privada, a niveles básicos, ante una férrea oposición del clero católico: regular y secular, ha transitado de la evidente tolerancia - y aunque formalmente no se puede hablar de una "costumbre derogatoria", materialmente sí se puede reconocer una pérdida de eficacia, una desuetud, <sup>720</sup> ya que en la práctica, el texto constitucional fue reiteradamente desacatado en este sentido - hasta que, modificado, otorgó el reconocimiento constitucional a la participación del clero en la educación privada de nivel básico en 1992.

No obstante, la educación oficial y la confesional, enfrentan profundas diferencias por razones históricas, académicas, políticas, económicas y sociales.

Históricas, por ejemplo, por la diferente óptica con la que se observa a Valentín Gómez Farías, a Don Benito Juárez, etc. <sup>721</sup>

Académicas, políticas, económicas y sociales, porque el desarrollo y supervivencia del Estado Mexicano, en gran medida depende del capital humano nacional, cuyo valor se da en función del dominio de la ciencia la cual tiene por nota esencial no reconocer más límites a la adquisición y avance del conocimiento que los de la razón humana y la ética laica <sup>722</sup>.

Por otra parte, en el caso de nuestro país, si bien es justo reconocer que la mayoría de los mexicanos es católica, también lo es reconocer el gran poder que la imagen de la Virgen de Guadalupe, como símbolo nacional, posee para integrar esa suma de fieles y manifestaciones de religiosidad.

Cabe hacer notar que además de la incompetencia esencial del clero, cuya misión antes que nada consiste en evangelizar, y que repercute en un conflicto de intereses visible en su pretensión educativa: Resumible en que su objetividad en materia científica termina ahí, precisamente en donde entra en conflicto con el dogma religioso; y que la educación integral no acepta como alternativa el derecho de no profesar religión alguna, llámese escepticismo o ateísmo.

<sup>720</sup> "La desuetud es una suerte de costumbre negativa, cuya función esencial reside en eliminar la validez de una norma existente..."; Aguiló, Josep; *Sobre la Derogación; Ensayo de Dinámica Jurídica; Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política; Fontamara; 1a. Edición; México; 1995; p. 21.*

<sup>721</sup> "El hecho es que a México le dieron independencia ilustres sacerdotes, Hidalgo y Morelos, cayendo entonces, inicuo, el rayo de la excomunión. Y el hecho es también que la Reforma, esa segunda independencia moral, fue encabezada por Juárez. De Hidalgo y Morelos, de alguna manera, renegó la Iglesia. A Juárez lo satanizó. El látigo infernal ha estado, entre otros, en las manos de Bulnes. Sin embargo, el Benemérito permanece impasible a la manera del admirable libro de Héctor Pérez Martínez..."; Raúl Carrancá Y Rivas; Hidalgo y Juárez; *El Sol de México; 28/01/99.*

<sup>722</sup> Ver: Eco, Umberto, Martini Carlo María; *¿En qué creen los que no creen?; Traducción y prólogo de Esther Cohen; Taurus; México; primera edición; 1997.*

Lo anterior no consiste en un simple reduccionismo o en una deficiencia de análisis por caer en simplistas perspectivas dicotómicas<sup>723</sup>, sino en realidades evidentes e incontrovertibles a la fecha.

De tal suerte, la arena en que esta mesopolítica pública se ha dirimido ha sido cruenta y aún sangrienta; porque en el fondo, para algunos de los actores más importantes significa una cuestión esencial, la divulgación para la propagación, y en los tiempos que corren, aún para la supervivencia.

Estimo, sin desconocer las aportaciones valiosas que el clero ha realizado al desarrollo del proceso educativo en nuestro país, que finalmente esta mesopolítica del laicismo ha sido benéfica, y que le ha permitido a nuestro estado remontar las cifras inadmisibles de ignorancia, analfabetismo y atraso educativo registrado durante la colonia, que durante el México independiente no se pudieron disminuir por la recurrente inestabilidad, y que tampoco disminuyeron durante la estéril paz porfiriana que otorgó "continuas concesiones a la escuela confesional"<sup>724</sup>.

### Capítulo III.- Autonomía Universitaria.

Definición:

Autonomía proviene del griego *autós*, por sí mismo, y *nómos*, ley. En educación significa la Capacidad del hombre de autogobernarse, determinando su propia conducta. // Ser dueño de uno mismo. // Expresión de la libertad. // Por extensión, se aplica a instituciones (p. ej., Autonomía Universitaria).<sup>725</sup>

Para Piaget, autonomía equivale a "autorregulación", carácter fundamental de las estructuras, consistentes en regularse por sí mismas. "Las transformaciones inherentes a una estructura no conducen más allá de sus fronteras, sino que sólo engendran elementos que siempre pertenecen a la estructura y conservan sus leyes propias".<sup>726</sup>

"La autonomía debe entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado, en tanto que están directamente relacionadas con el servicio público de educación, en este caso del tipo superior; es decir, el Estado se desprende de esas facultades que le son propias para depositarlas en otra entidad creada por él..." ...la autonomía

<sup>723</sup> Ver: Gómez Hinojosa, José Francisco; La dimensión social de la religión, notas para su recuperación en México, Universidad Iberoamericana; cuadernos Fe y Cultura; México; 1ª. Edición; y Confiesa Iglesia sus pecados; Reforma; México; 21 de marzo de 1999

<sup>724</sup> Torres Septién, Valentina; op. cit.; p. 53.

<sup>725</sup> Diccionario de las Ciencias de la Educación; Ed. Santillana, México; 1996. 3a. reimpresión; p. 159.

<sup>726</sup> Piaget; Jean; El Estructuralismo; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Publicaciones Cruz O.S.A.; ¿Qué sé?; 1ª. Edic.; México; 1995; p. 12.

se ejerce sólo por algunos organismos descentralizados del Estado, por lo que no es posible concebir una dependencia u organismo integrado a la estructura del gobierno central y que al mismo tiempo sea autónomo."<sup>727</sup>

### Cualidades de la autonomía:

La doctrina ha distinguido en la autonomía de las instituciones educativas de educación superior diversos aspectos<sup>728</sup> tales como:

- a) Autonomía de gobierno.- de este deriva la facultad de nombrar y remover sus propias autoridades, fijando sus atribuciones y los mecanismos de designación.<sup>729</sup>
- b) Autonomía académica.- es la potestad de nombrar y remover su personal académico según normas libremente formuladas, fijar sus planes y programas de investigación, expedir títulos, certificados, así como revalidar estudios.<sup>730</sup>
- c) Autonomía financiera.- implica la libre disposición de su patrimonio.<sup>731</sup>
- d) Autonomía administrativa.- atribución de *adoptar sistemas de gestión* que considere adecuados.

Por su parte Madrazo escribió que "Se reconoce, igualmente, la autonomía que la Ley otorga a las universidades y a otras instituciones de educación superior, señalándose sus características esenciales: La facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, lo que de manera implícita incluye la facultad de

<sup>727</sup> Melgar Adalid, Mario; Comentarios al artículo Tercero Constitucional; Sistema de Información Jurídico Constitucional Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; CD Const v1.0; UNAM; México; 1998.

<sup>728</sup> Ver: Marsiske, Renate; Universidad Nacional y Autonomía; en Cuando por la Raza Hablará el Espíritu; Manuel Gómez Morín, rector de la UNAM; Meyer, Jean et al; Editorial Jus; 1ª. Edición; México; 1995; pp. 33-36; Pinto Mazal, Jorge; La Autonomía Universitaria; Antología; UNAM; México; 1974; Levy, Daniel; University and Government in Mexico; New York; 1980.

<sup>729</sup> Implica que "el nombramiento de sus autoridades y el otorgamiento de sus normas dentro de los marcos de su ley orgánica. En este último aspecto es interesante resaltar que la autonomía universitaria se asemeja a la autoridad de las entidades federativas: la facultad de legislar en el ámbito interno teniendo como guía una norma de carácter superior que no deben contravenir."; Carpizo, Jorge; Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Porrúa-Unam; México -V-A-CH; 1993; p. 282

<sup>730</sup> Implica que "sus fines los realiza de acuerdo con la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas; la determinación de sus planes y programas; y la fijación de los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico."; Camizo, Jorge; Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Porrúa-Unam; México 1993; p. 282; Estimamos que en este rubro cabe la facultad de incorporación: "El origen de esta figura se encuentra, en realidad, en la legislación universitaria, misma que faculta a los órganos descentralizados autónomos que imparten educación superior para "incorporar", con sujeción a sus reglamentos internos, la educación media superior y superior que ofrezcan planteles particulares. En tal contexto, la incorporación equivale a reconocimiento de validez oficial de estudios y su otorgamiento se supedita a que la institución particular aplique los planes y programas de estudios que la institución incorporante tiene en vigor para sus planteles propios, así como el cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la regulación respectiva."; LA VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA; Francisco Fernández Fredes; Mimeo.

<sup>731</sup> "Implica que la libre administración de su patrimonio. Las universidades no pueden cubrir sus necesidades con sus propios recursos, lo que hace necesario que el Estado les otorgue un subsidio, pero son las propias universidades las que determinan en qué materias y en qué proporción se gastarán los recursos, y los órganos universitarios que manejan esos recursos no rinden cuentas a organismos gubernamentales, sino a otro órgano universitario que generalmente es el Consejo, el mismo órgano que casi siempre posee facultades legislativas para el ámbito interno." Carpizo, Jorge; Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Porrúa-Unam; México 1995; p. 282 y 283.

establecer los criterios y procedimientos de selección de estudiantes; la facultad de determinar sus planes y programas educativos, así como la de fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia a los que habrá de sujetarse su personal académico, respetando las libertades de cátedra, investigación y discusión de las ideas, y la facultad de administrar su patrimonio, ...<sup>732</sup>

### Análisis:

Recurrentemente ha sido tema de análisis la calidad jurídico-política de la autonomía en relación con el Estado.

Se le ha conceptualizado como un problema de grado, atribuyéndole uno menor que el de la soberanía, o bien uno mayor que el de los organismos descentralizados<sup>733</sup>.

Se ha pretendido también que constituye una virtual secesión, autorizada por el sistema jurídico, que mediante esta forma se excluye de regularla en casi toda forma, creando una especie de extraterritorialidad<sup>734</sup>; es decir, la existencia de un estado dentro de otro, toda vez que supone la posesión de facultades formal y materialmente legislativas, ejecutivas e incluso jurisdiccionales.<sup>735</sup>

<sup>732</sup> Madrazo, Jorge y Beller, Walter; Consideraciones Sobre el Derecho a la Educación y la Educación Superior en México, desde la Perspectiva de los Derechos Humanos, CNDH, Gaceta 61.

<sup>733</sup> "Desde un punto de vista jurídico, la autonomía no es un grado extremo de descentralización"... "Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización sólo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía a universidades e instituciones de educación superior de carácter público también se faculta a los miembros de la comunidad respectiva para autogobernarse y establecer sus propias normas, estatutos o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto legislativo del Estado a través del cual se les otorgó la autonomía"; Melgar Adalid, Mano; Comentarios al artículo Tercero Constitucional; Sistema de Información Jurídico Constitucional Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; CD Const v 10; UMAM; México;

<sup>734</sup> En contra de ese argumento, JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO, MINISTRO PONENTE en el AMPARO EN REVISIÓN 1195/92, JULIO OSCAR TRASVIÑA AGUILAR, expresó que "Y es que se trata de un establecimiento público creado por una ley que le dio vida y lo dotó de personalidad, encomendándole un servicio público descentralizado, sin que el hecho de que se le otorgue una autonomía especial reconocida inclusive en el orden constitucional autorice a considerarla como un ente ajeno al Estado, cuyos actos escapen al orden legal."

<sup>735</sup> En el Semanario Judicial de la Federación, séptima época, vols. 115-120, 7a. parte, p. 73, Amparo directo 293/77. Rubén Téllez Sánchez. 11 de diciembre de 1978. Mayoría de 3 votos. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos. Disidente: Jorge Olivera Toro, encontramos la siguiente tesis: "Como los profesores que forman el cuerpo docente de la Universidad Nacional Autónoma de México, son responsables ante el Tribunal Universitario en lo tocante a sus obligaciones como tales, derivadas de la Ley Orgánica, del Estatuto General y sus Reglamentos, y es claro que cuando son sancionados pueden acudir ante ese órgano a impugnar dicha sanción, de acuerdo con el procedimiento previamente establecido, con lo cual tienen la oportunidad de ser oídos, ofrecer pruebas y aún de alegar en defensa de sus intereses, con la pretensión de que se revoque el acuerdo que los afectó en sus derechos, y aún más, de apelar la resolución del Tribunal Universitario ante la Comisión de Honor, como órgano de segunda instancia, cuando tienen más de tres años de prestación de servicios, advirtiéndose además que el hecho de hacer valer el recurso tiene la consecuencia de que la resolución impugnada deje de surtir sus efectos entre tanto sea revisada y se pronuncie el nuevo fallo, mismo que debe ser notificado en forma personal y de manera indubitable, resulta entonces que el término de dos meses a que se refiere el artículo 518 de la Ley Federal del Trabajo para el ejercicio de las acciones de los trabajadores que han sido separados de su trabajo, comienza a contar a partir del día siguiente al de la notificación de la resolución de la Comisión de Honor. Y esto es así, porque en virtud de los procedimientos especiales que consagra la Legislación Universitaria, la sanción sólo tiene firmeza si no es recurrida ante el Tribunal Universitario, pero si el interesado la impugna en tiempo y forma, la misma queda en suspenso hasta en tanto se dicta la resolución de segunda instancia por la Comisión de Honor, emitida la cual, el hecho adquiere definitividad el día de su notificación, y la prescripción, como se ha dicho, comienza a contar desde el día siguiente de la fecha de dicha notificación, a partir de la cual el interesado puede acudir ante los Tribunales laborales en ejercicio de sus derechos, mayormente si se tiene presente que si el procedimiento administrativo se obtiene resolución favorable, resultaría innecesaria la intervención de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por inexistencia de un conflicto entre partes. "; Sistema de Información Jurídico Laboral; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; CD Juslab ver 3.0; México, 31/may/1988.

Se le ha considerado además como un atributo consustancial de las universidades; argumentando, que la 3ª. reforma al artículo tercero constitucional, no otorgó la autonomía, sino que lo único que hizo fue reconocerla<sup>736</sup>. Esto es, que siempre que el poder público constituye una universidad, ipso jure debería poseer autonomía, razonamiento que nos parece alejado de la realidad.<sup>737</sup>

Al responder a la pregunta sobre ¿cuál es la misión de la Universidad?, Ortega y Gasset afirmó que: "la enseñanza universitaria nos aparece integrada por estas tres funciones: I. Transmisión de la cultura. II. Enseñanza de las profesiones. III. Investigación científica y educación de nuevos hombres de ciencia."<sup>738</sup>

Sin desconocer el valor de los análisis que sobre ese tema se han producido,<sup>739</sup> estimo que la óptica de las políticas públicas puede contribuir a enriquecerlo. Para ese fin empleo un enfoque diferente del problema.

El enfoque, desde esta perspectiva, parte de inquirir ¿porqué, en relación con qué, y con quién se constituye la autonomía?

Atendiendo en primer término a la pregunta ¿porqué se constituye la autonomía?, estimo que el argumento de Juventino V. Castro<sup>739</sup> responde con meridiana claridad:

" las universidades como organismos descentralizados son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia atiende a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en la libertad de enseñanza, pero no implica de manera alguna su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, y restringida a sus fines, por lo que no constituyè como un obstáculo que impida el ejercicio de las potestades constitucionales y legales de éste para asegurar el regular y eficaz funcionamiento del servicio de enseñanza."

<sup>736</sup> "De aquí, de las frases de los senadores se deduce claramente, primero, que el señor Presidente de la República no está pretendiendo otorgarle la autonomía a las universidades, por que ésta ya la tienen por naturaleza, tiene derechos previos y por encima del Estado, lo único que puede hacer la Constitución es reconocer esa autonomía ya existente."... diputado Edmundo Gurza Villarreal; Cámara de Diputados; Diario de los Debates; 17/XII/79.

<sup>737</sup> A modo de ejemplo vale mencionar el caso de la Universidad Pedagógica Nacional que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública; las Universidades Tecnológicas que, de acuerdo a su concepción original en Francia responden a: calidad, pertinencia, intensidad, continuidad, polivalencia y flexibilidad, y que recientemente han sido constituidas como organismos públicos descentralizados por decretos o leyes de los poderes de las entidades federativas, y que se integran en un subsistema de universidades tecnológicas creado en 1991. Ver cronología de la 4ª. y 5ª. reforma al artículo que se analiza; supra, p. , y además el caso de las Universidades privadas, que aunque el poder público no las constituye, si les incorpora al Sistema Educativo Nacional a través del reconocimiento de validez oficial de estudios (art. 10, fracc. V, de la Ley General de Educación vigente).

<sup>738</sup> Ortega y Gasset, José; Misión de la Universidad; (1930); -<http://www.raulpalma.com/ortega/textos/oygmisi1.htm>

<sup>739</sup> Castro, Juventino; op. cit.; ver nota de pie de página No. 704.

Para responder a la pregunta ¿en relación con que se constituye la autonomía?, estimo necesario precisar que esta se concibe en correspondencia con el poder, como reducto de la libertad<sup>740</sup>, dentro de la cual la de pensar y discutir resulta vital para el desarrollo y la transmisión del conocimiento.

Dentro de esa libertad, se comprende la de cátedra, o de enseñanza que es "Una forma de la libertad de pensamiento y expresión, en la que tradicionalmente se han incluido, según G. R. MORROW<sup>741</sup>, las tres acepciones siguientes:

- a) libertad. *de cátedra*: Derecho del profesor universitario a "expresar la verdad, de palabra o por escrito, tal como él la entiende, sin temor a ser destituido" o a otras represalias.
- b) *Autonomía universitaria*: libertad de instituciones de enseñanza superior para "determinar sus normas y prácticas, sin restricciones por parte de organismos ajenos a ellas".
- c) libertad. *de aprendizaje*: "Derecho del estudiante a no sufrir presiones externas y a aprender con la misma libertad con que el profesor enseña."

La libertad de expresión dentro del aula es una condición indispensable para la libre exposición de la cátedra, para el desarrollo de las ideas y el conocimiento en quienes participan en el proceso de la educación superior.<sup>742</sup> Es el fundamento del pensamiento crítico y el mejor antídoto conocido para los dogmas: teológicos, políticos, científicos, económicos, etc.<sup>743</sup>

Sin embargo, es preciso mencionar que Díaz Barriga<sup>744</sup> afirma que los principios de libertad de cátedra y libertad de investigación, guardan una estrecha relación con la concepción de universidad inspirada en la napoleónica europea<sup>745</sup>, que tiene

<sup>740</sup> En pedagogía, "la libertad se considera fundamento y producto de la educación. La libertad va unida a la educabilidad, a través de la cual el hombre no sólo se mantiene en un constante hacerse, sino que decide personalmente la forma de llevarlo a cabo, aunque condicionado por el substrato biopsíquico y social, de tal manera que el ejercicio de la libertad no está ni totalmente determinado (determinismo) ni indeterminado (indeterminismo radical)."; Diccionario de las Ciencias de la Educación; México; Ed. Santillana; 1996; 3a. reimpresión; p.

<sup>741</sup> Diccionario de las Ciencias de la Educación; México; Ed. Santillana; 1996; 3a. Reimpresión; p. 869 al 871.

<sup>742</sup> "...Ni el Estado y los partidos, ni los ciudadanos aislados crean la ciencia política, ni el Estado, ni los tribunales, ni la Suprema Corte, aunque son fuentes de Derecho, crean la ciencia del Derecho. Ninguna otra institución crea la ciencia que va aplicar, y todas necesitan poseer principios y leyes científicos, filosóficos, técnicos para aplicar sus propias determinaciones y realizar su propia función la única entidad específicamente dedicada a crear, mejor dicho, a perfeccionar el conocimiento humano en cualquier rama filosófica, científica y técnica es la universidad, la universidad que dota a todas las demás de la ciencia necesaria para cumplir sus funciones específicas en los social."; el diputado Luis Calderón Vega, en contra de la propuesta de texto presentada por el Dip. Luis M. Farías en nombre de las Comisiones Dictaminadoras; Cámara de Diputados; Diario de los Debates; Noviembre 13, 1979.

<sup>743</sup> La idea de libertad de (enseñanza) cátedra surge como una concreción de derecho reclamado por los intelectuales a investigar y difundir sus ideas sin someterse a poderes externos a la comunidad científica. La primera universidad que aceptó el principio de la l. de e. fue la de Leiden (Países Bajos) en 1575; Diccionario de las Ciencias de la Educación. México. Ed. Santillana, 1996. 3a. reimpresión. pág.866 a la 869.

<sup>744</sup> Díaz Barriga, Ángel; Empleadores de universitarios; M.A. Pomúa; 1a. Edición; México;1995; p. 17.

<sup>745</sup> En sentido opuesto a esta tesis, "Al abordar el "debate político" de la educación superior señalan, contrariamente a lo aseverado por muchos analistas, que debido a razones históricas, la Universidad mexicana no se acerca realmente al modelo napoleónico y que tampoco pueda hablarse de una identidad Universidad-Estado a pesar del carácter eminentemente público del sistema (al menos en sus orígenes), pues pronto hubo divergencias de puntos de vista que



elementos que le caracterizan como una institución vinculada al saber, "donde se considera relevante la transmisión enciclopédica del conocimiento".

Ergo la autonomía, referida específicamente al aspecto académico puede considerarse como una mesopolítica consecuente con las macropolíticas públicas: de la libertad de expresión y discusión de las ideas<sup>746</sup>, y del estado laico<sup>747</sup>.

En tercer lugar, y para responder a la interrogante ¿en relación con quien se constituye?, por principio debe reconocerse que la autonomía solo puede darse a partir de, y dentro del Estado. De otro modo estaríamos hablando de soberanía en el sentido que le atribuye la teoría pluralista del derecho.<sup>748</sup>

f.

Por otra parte, es evidente que la autonomía educativa constituye una expresión de independencia, sobre todo en materia académica, que implica el autogobierno, con respecto de los detentadores del poder.

Es preciso aclarar que al referir a los detentadores del poder, no solo se hace referencia a quienes lo ejercen desde la esfera oficial, sino también a quienes lo hacen desde fuera de esta.

En esos términos, ¿quienes tienen en sus manos el poder concreto - condigno, compensatorio y condicionado<sup>749</sup> - para imponer su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de las instituciones autónomas, y alterar el libre curso de la libertad de cátedra y expresión de las ideas, así como de la libertad de investigación?

---

hicieron que las relaciones fueran extremadamente complejas e incluso tensas. Así por razones históricas y por el acrecentamiento de su peso político, la autonomía se convirtió en un tema tabú. Al respecto, los examinadores observan una interpretación que se ha dado al término: rechazo a toda injerencia externa, sobre todo la del gobierno, por más que las universidades públicas sean financiadas casi exclusivamente por el erario público. Así, como un primer dato de la naturaleza política de la situación de la educación superior y de las relaciones entre las universidades y los poderes públicos, observan que las prioridades de la SEP sólo se comunican a las universidades a título de información o recomendación." Bobadilla Martínez, Jorge; EL EXAMEN DE LA OCDE SOBRE LA POLÍTICA MEXICANA DE EDUCACIÓN SUPERIOR; en: Políticas Públicas y Educación Superior; Mungaray Lagarda, Alejandro y Valenti Nigrini, Giovanna; Coordinadores; <http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib5/000.htm>

<sup>746</sup> La libertad de los profesores universitarios en su enseñanza cabe dentro de la garantía del artículo 4o. Constitucional, sin otra restricción que la relativa a la instrucción religiosa; Henríquez Ureña, Pedro; op. cit.: . p. 62.; por otra parte, nuestra Constitución estableció, en artículos 6 y 7 lo siguiente: " Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público. (por reforma publicada en el D.O.F. el 6-12-1977, se le agregó en su parte final " el derecho a la información será garantizado por el Estado), con cuyo texto permanece hasta la fecha. Artículo 7. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas limites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito. Las leyes orgánicas dictaran cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos."

<sup>747</sup> Entendiendo el laicismo educativo en el sentido de libertad, de evitar el monopolio de la educación por ningún dogma político, religioso, económico, científico, etc.

<sup>748</sup> Es la contraparte de la posición teórica monista del derecho internacional de Kelsen, y supone que ambos cuerpos jurídicos, el nacional y el internacional, son diversos e independientes entre sí, pero ambos simultáneamente válidos. Ver: LA TEORIA GENERAL DEL DERECHO FRENTE A LOS PROCESOS DE INTEGRACION; ÓSCAR CORREAS; en: EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE; Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas; Jorge Witker, coordinador; vol. II; INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM; México, 1993; p. 44.

<sup>749</sup> Ver "Poder"; Conceptos Definitorios; supra. p 79.

Evidentemente no lo tiene en concreto el ente abstracto que es el Estado<sup>750</sup>; pero sí, por la vía de la representación, y siguiendo el esquema clásico de Montesquieu, uno de sus elementos: el gobierno, manifiesto a través de sus tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial<sup>751</sup>. Y en un sistema presidencialista como el nuestro, dentro de estos poderes, el Ejecutivo en forma predominante.

Lo poseen además, algunas partes de otro elemento del Estado, el de la población: esencialmente constituido por las organizaciones sindicales, políticas, burocráticas y estudiantiles, a través de los medios de presión jurídicos y extrajurídicos de que disponen para influir en la definición e implementación de las políticas públicas, externas e internas.

Finalmente, otra interrogante de importancia para el análisis de la autonomía es ¿a quién compete otorgarla?.

Tomando en consideración que, en términos generales, se trata de un régimen especial dentro del sistema jurídico del estado de derecho, la autonomía surge del poder que posee la atribución formal y material de producir y modificar las leyes<sup>752</sup> en las modernas poliarquías<sup>753</sup>: el legislativo en sentido amplio<sup>754</sup>.

Sólo este poder posee formalmente tal atribución, aunque el Ejecutivo en nuestro país la haya ejercido - en uso de facultades extraordinarias para legislar - otorgadas por la propia Constitución<sup>755</sup>, por lo que considerando la circunstancia de que el Presidente de la República no ha obrado en estos casos en uso de las que típicamente le corresponden, puede considerarse válidamente que es el legislativo "extraordinario" quien la ha otorgado.

<sup>750</sup> "Desde luego, el estado no es el gobierno ni menos el Poder Ejecutivo"; Henríquez Ureña, Pedro; Universidad y Educación; México; UNAM; 1987; 3a. Edición. p. 60.

<sup>751</sup> Vgr. Mientras que anteriormente el poder judicial había sostenido para efectos del amparo que las autoridades universitarias carecen de fuerza pública y que por lo tanto no procede en contra de ellos tal recurso, Juventino V. Castro, en la sentencia citada anteriormente, ver nota de pie de página número 734, ha sostenido en cambio que "no puede admitirse la argumentación que niega rotundamente el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo a las universidades públicas, consistente en que se trata de organismos descentralizados autónomos que no forman parte del Estado, porque precisamente, siendo organismo descentralizados no son sino una fórmula de organización de la Administración Pública en la que si bien se da una desvinculación de dichos entes en diversos grados respecto de la relación jerárquica de la organización centralizada, no obstante ello, no se conciben fuera del Estado sino dentro de él, sólo que por razones de eficacia y especialidad, en la prestación del servicio que se les encomienda, se les otorga una autonomía técnica o bien orgánica, o ambas, pero limitada y sujeta al orden jurídico y a sus propios fines."

<sup>752</sup> "La autonomía se otorga sólo mediante un acto jurídico emanado del órgano Legislativo, sea federal o local, por lo que no existe autonomía emanada de actos del Ejecutivo o del Judicial"; Melgar Adalid, Mario; Comentarios al artículo Tercero Constitucional; Sistema de Información Jurídico Constitucional Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; CD Const v 1.0; UNAM; México; 1998.

<sup>753</sup> Incluida la monarquía constitucional; ver Dahl, Robert; La Poliarquía, participación y oposición; Red Editorial Latinoamericana, S.A.(REI); 1ª. Edición; México; 1993; p. 48 y 49.

<sup>754</sup> Dentro del cual se comprenden el Constituyente Originario, el Permanente y el ordinario o común.

<sup>755</sup> Ver el caso vgr. de El Colegio Nacional, que aunque su documento de creación (decreto Presidencial del 8 de abril de 1943, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo del mismo año) no menciona expresamente la palabra autonomía, posee todas las características propias de la misma; fue modificado por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1971, y el 15 de mayo de 1995. El texto del decreto de creación inicia así: "MANUEL ÁVILA CAMACHO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.... En uso de las facultades que el Ejecutivo Federal confieren la Ley de 1º de junio de 1942 y..."

Bajo la tutela de las leyes también, el Ejecutivo en nuestro país ha tenido la facultad de otorgar una calidad parecida a las instituciones libres<sup>756</sup>, aunque siempre han mantenido, al menos formalmente, un mínimo vínculo de dependencia con la autoridad administrativa.<sup>757</sup>

De lo expresado anteriormente, salta a la vista que la autonomía solo puede ser otorgada y afectada por ley; si bien, con la reforma al texto constitucional del 1980, la atribución del legislativo se constriñó al Constituyente Permanente, excluyendo al legislador ordinario de afectarle en su esencia.

En consecuencia, las prerrogativas que su norma de creación le otorgan, están fuera del alcance del Poder Ejecutivo. No ocurre lo propio con el legislativo<sup>758</sup> y el jurisdiccional<sup>759</sup>, quienes le pueden afectar, no reducir, a través de sus actos.

<sup>756</sup> ESCUELAS LIBRES. Estas instituciones constituyen Personas Morales, y tal carácter se deriva de lo estatuido por el artículo 38, fracción II, del Código Civil vigente en la época del establecimiento de cada escuela, de la Constitución General del País y de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, sin que la condición jurídica de ellas, pueda desaparecer por virtud de un reglamento que, como tal, no crea ni puede crear estatuto legal alguno, ni conferir o negar capacidades jurídicas, y si por medio de un decreto se concedió a una escuela, el reconocimiento y los privilegios a que la Ley Reglamentaria de Escuelas Libres se refiere, ya no guarda una condición de impersonalidad y de generalidad frente al estado, sino una situación personal, definida y concreta, y aun en el absurdo supuesto de que el reconocimiento fuera ilegal, de todas maneras constituiría un acto del poder público, que creó derechos a favor de una persona moral determinada; por tanto, si la escuela relativa se halla disfrutando de una capacidad jurídica que el estado reconoció, y si se pretende desconocer tal capacidad jurídica, se conculca el artículo 14 constitucional, que dispone que nadie puede ser privado de sus derechos, sino mediante los requisitos y formalidades que el mismo precepto señala. Este artículo no distingue si se trata de derechos provenientes de una situación jurídica general o particular, o de un acto del poder público, por lo cual basta, para que se considere violado, la demostración del perjuicio indebido a un particular, en sus derechos, facultades o atribuciones, de que legalmente esta disfrutando, y como lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte en alguna ejecutoria, los argumentos de la cual son aplicables al caso, la derogación de las leyes, en manera alguna puede producir el efecto de nulificar los derechos adquiridos bajo su imperio; admitir lo contrario, sería introducir la inseguridad e inestabilidad en el régimen de los derechos creados al amparo de las leyes por mas que el derecho adquirido este sujeto a las modalidades que pueda imponer una ley aplicable al caso, por exigirlo así el progreso social o la política del estado; pues la carta federal ha substituido a la acción arbitraria administrativa, con el sistema de la garantía de un juicio, evitando que el estado, por si y ante sí, se declare exento de cumplir con las obligaciones que contraen. Si una escuela ha cumplido con los requisitos formales o reglamentarios, fijados por el estado, disfruta de una capacidad jurídica que sólo a ella incumbe y corresponde, no pudiendo entidad alguna física o moral, usar o ejercitar, en nombre de dicha escuela, las atribuciones o facultades que de su capacidad jurídica se desprenden. Una vez que la escuela ha expedido un título, comienza la acción del poder público, en cuanto atañe a su validez, de manera que la visa previa del documento por expedir, significa una limitación a la capacidad jurídica de las escuelas libres, que no se sustentan en la ley misma que se trata de reglamentar. Las escuelas libres a que alude la ley orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, sustentan su existencia en el artículo 3o. constitucional, que proclama la libertad de enseñanza; esta libertad debe entenderse restringida por la vigilancia oficial, y que, razones de orden público, hacen que no se permita que en las escuelas se impartan enseñanzas inmorales, o que ataquen conceptos vinculados con la existencia misma del país o con la soberanía de la nación; pero esa vigilancia no puede, en manera alguna, constituir un control o una dirección por parte del estado, pues esto se opone evidentemente al principio de libertad de enseñanza, y con el Decreto de catorce de marzo de mil novecientos treinta y dos, lleva la intervención de la Secretaría de Educación Pública hasta calificar los reglamentos, lo adecuado de los laboratorios, las condiciones de higiene, la preparación del profesorado, los planes de estudio, la duración, por horas, de los cursos, etc., es evidente, que, prácticamente, hace desaparecer la libertad de enseñanza ya que no deja ocasión alguna para que las escuelas libres ejerciten la libertad a que se refiere el artículo 3o. constitucional. Colegio de Las Vizcaínas O. de La Paz. 8 de mayo de 1933. Código Civil; SCJN; CD 1997; IUS: 336648; Sa., 2a. Sala, S.J.F., XXXVIII, Pág. 118; ESCUELAS LIBRES.

<sup>757</sup> Vgr. El "Decreto por el cual se concede a la Escuela Libre de Derecho el reconocimiento y los privilegios a que se refiere en la Ley reglamentaria de Escuelas Libres", publicado en el D.O.F, el 29 de enero de 1930, establece como obligación única, en su artículo octavo, comunicar "a la Secretaría de Educación Pública, anualmente, los cambios habidos en su organización y en su régimen interior, y rendirá un informe de labores desarrolladas durante el año."

<sup>758</sup> La legislación y los reglamentos de cada una de las instituciones públicas de educación superior autónomas por Ley deben ser respetuosas, y por tanto adecuarse, a lo establecido en la Ley Fundamental, los convenios y tratados internacionales ratificados por México que, en términos del artículo 133 constitucional, son Ley Suprema de la Unión; Madrazo y Beller; op. cit.

<sup>759</sup> El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha referido a la UNAM en los siguientes términos: RUBRO: UNIVERSIDAD NACIONAL, AUTONOMA, NATURALEZA JURIDICA DE LA. TEXTO: La sola lectura de los considerandos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma, revela, de modo expreso y terminante, los caracteres que el legislador quiso otorgar a la Universidad Nacional. Aparecen como propósitos legislativos: crear a la propia Universidad, como institución

El legislador ordinario puede afectarle, como de hecho ocurre respecto de posibles reformas o adiciones a sus respectivas leyes de creación, así como a través de las obligaciones genéricas que se establecen en las leyes, federales y locales, cuando sea el caso; vgr. las leyes laborales, fiscales, civiles y penales.

### Contextos:

Como lo expresa Laswell<sup>760</sup>, en políticas públicas "resulta también esencial cultivar la práctica de pensar el pasado y el futuro como partes de un contexto..."; en atención lo anterior, antes de proceder al análisis de las micropolíticas que se han generado dentro de esta mesopolítica, considero procedente hacer una somera reseña de los antecedentes, externo e interno, que dieron lugar a las universidades y la autonomía universitaria.

- En el contexto externo:

"En el norte de Europa la presencia eclesiástica y la acción de los obispos en la vida universitaria fueron presiones constantes que sirvieron para crear la conciencia de una *universitas* independiente decidida a incrustarse entre los dominios espiritual y temporal."<sup>761</sup>

En términos generales, la universidad medieval en las primeras etapas de su historia, funcionó en un contexto de notable uniformidad ideológica, en el que la libertad de cátedra estaba garantizada. Sin embargo, ya en los siglos XIV y XV surgen dificultades. Finalmente, con los conflictos ideológicos provocados por la Reforma protestante y la aparición de los Estados modernos en el siglo XVI, la universidad se verá crecientemente presionada por los poderes religioso y político.

---

democrática, debidamente solidarizada con los principios y los ideales nacionales, y reconocerle una función social de alta importancia, atribuyéndole responsabilidad ante el pueblo. Asimismo se le delegaron funciones estatales, con definición de atribuciones y responsabilidades; se reconoció su autonomía como ideal de los gobiernos revolucionarios; se especificó a la propia Universidad, dentro del ideal democrático revolucionario, para cumplir con los fines de impartir una educación superior y estudiar los problemas que afecten al País; se le dieron las más amplias facilidades de trabajo y de gobierno interior, se le proveyó de fondos o de elementos económicos, asignándole un subsidio anual, de egresos; y muy especialmente aparece la declaración expresa "Tendrá", (tiempo futuro), que ir convirtiéndose, a medida que el tiempo pase, en una institución privada, no obstante que las relaciones con el Estado ha de conservar la Universidad, y, por último, se hizo la declaración, en el considerando XIX, de ser la responsabilidad revolucionaria de nuestro País, el encausamiento en la ideología y en las funciones universitarias, y de que la autonomía que se instituye quedará bajo la vigilancia de la opinión pública, de la revolución, y de los órganos representativos del Gobierno. De tales propósitos terminantemente expresados, se desprende la conclusión de que la Universidad Nacional de México, tiene la naturaleza jurídica de una institución de Estado, y corresponde al concepto de corporaciones con determinadas funciones estatales; pero descentralizadas de la acción directa gubernamental, pudiendo ser más o menos estrechos los vínculos que unan a la propia corporación con el Estado, y que además, por el objeto de la institución, interesa asimismo a la colectividad social y a los altos fines de todo gobierno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Época : 5ª; Tomo : XXXVIII; Página : 322; PRECEDENTES: TOMO XXXVIII, Pág. 322.- Competencia 316/32, Sec. de Ac.- Catalán Felipe y otro.- 13 de Mayo de 1933.- Mayoría de 10 Votos.

<sup>760</sup> Laswell, Harold D.; La Orientación hacia las Políticas; en Aguilar Villanueva Luis F.; El Estudio de las Políticas Públicas; ob. cit.; p. 82.

<sup>761</sup> V. Cobban, A.B., The Medieval Universities: their development and Organization.; citado por Tamayo y Salmorán, Rolando; La universidad epopeya medieval; México; Ed. Huber; 1998; p. 69.

"En esta época turbulenta la autoridad episcopal concebía a las universidades del norte de Europa como "colonias" eclesiásticas pertenecientes a los obispos locales o a sus representantes. Las gildas universitarias eran consideradas apéndices eclesiásticos naturales, y como tales tenían que integrarse a la estructura eclesiástica existente y someterse a su control."<sup>762</sup>

" Las diferencias entre la *universitas magistrorum* y las autoridades locales se hacen cada vez más serias. La tensión se desencadena. Los maestros insistían en que le *chancelier* reconociera su existencia corporativa y otorgara la *licentia docendi* sólo a aquellos candidatos que la *universitas* aprobaba. El *chancelier*, por supuesto, se opuso."<sup>763</sup>

"El *chancelier* y el capítulo consideraban las pretensiones de la *universitas* como un levantamiento contra la autoridad legítima del arzobispado. La tensión explotó. Los maestros de la facultad de artes contraatacaron con una *cessatio*: abandonaron todos la *Ile de la Cité* estableciendo escuelas "rivales" dentro de la jurisdicción del abate de Sainte-Geneviève, obteniendo de él la *licentia docendi*."<sup>764</sup>

"La pretensión del control eclesiástico se fundamentaba en la autoridad reclamada por el *chancelier* (delegado del obispo) para otorgar o retirar la *licentia docendi* (y cobrar por ella), *licentia* sin la cual ningún maestro podía legítimamente enseñar. La legislación pontificia del Concilio Laterano III de 1179 preveía que los *chanceliers* otorgaran la *licentia docendi* sin costo alguno a todo candidato debidamente calificado."<sup>765</sup>

"Como los miembros de la *universitas* tenían carácter de *clericí*, el único árbitro de esta disputa era el Santo Oficio. El papa, contrario a las pretensiones de poder de las iglesias locales, brindó su protección a la beligerante *universitas magistrorum*. En 1212 el pontífice (Inocencio III) prohíbe al *chancelier* pedir juramento de obediencia a los maestros y ordena otorgar la *licentia docendi* sólo a los aspirantes aprobados por las *facultates*."<sup>766</sup>

"La reacción de la diócesis no se hizo esperar: se resiste a las disposiciones del pontífice y, *en plus*, excomulga *en masse* a toda la *universitas* por el curioso pecado de conspiración. De paso, le niega la facultad de darse sus propios estatutos."... "La *universitas* no cedió, ni mucho menos el papa. A la

<sup>762</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando; La universidad epopeya medieval; México; Ed. Huber; 1998; p. 69.

<sup>763</sup> Ídem; pp. 72 y 73.

<sup>764</sup> V. Rashdall, Hastings, "The Medieval Universities", cit., pp. 565-567; Willis, Rudy, The Universities of Europe, 1100-1914. A History, citado por Tamayo y Salmorán, Rolando; La universidad epopeya medieval; México; Ed. Huber; 1998; pp. 72 y

73.

<sup>765</sup> Ídem.

<sup>766</sup> Ídem.

postre, el *chancelier* tuvo que ceder. La *universitas magistrorum* había ganado una primera batalla."<sup>767</sup>

"Al cabo de tres años, el papa Gregorio XI (1227-1241), viendo la oportunidad de aumentar su influencia sobre la universidad, mostrándose ansioso de verla reunida de nuevo en el *studium* parisino, llama a Roma a su legado pontificio y pide a las autoridades civiles que castiguen a los "responsables". El apoyo pontificio culmina con la expedición de la bula *Parens scientiarum* (1231) que constituye la carta largamente esperada por la universidad."<sup>768</sup>

"La *universitas* de París se constituía, así, en 1231, como una corporación dotada de una carta de privilegios bajo a protección papal. La carta, de hecho la bula, autorizaba a los maestros a otorgar el *ius ubique docendi* (válido para toda la cristiandad). La *universitas*, no es necesario decirlo, alcanza con esta bula, un reconocimiento completo de su existencia corporativa."<sup>769</sup>

"Sin embargo, a mediados del siglo XII la *universitas magistrorum* enfrentó su segundo desafío: los frailes de las órdenes mendicantes."..."La educación de las dos órdenes mendicantes más importantes, franciscanos y dominicos, era proporcionada por una jerarquía de escuelas que iban desde las más elementales hasta las más avanzadas."..."Cada orden constituía una estructura descentralizada que proporcionaba educación suficiente para las necesidades de la mayoría de sus miembros."<sup>770</sup>

"Por integrarse a la *universitas*: los frailes deseaban mantener un enclave distinto en el *studium*. Los mendicantes guardaban relación sólo con la facultad de teología y no permitían a sus miembros seguir cursos de arte."..."Al evitar la *inceptio* en artes, los mendicantes evitaban el juramento de obediencia."..."En 1253 *universitas* exigió de cada uno de los maestros de las facultades, bajo pena de expulsión, un juramento de obediencia a los estatutos y la participación en la *cessatio* cuando ésta fuera decidida por la corporación. Los medicantes rehusaron someterse; además, se mantuvieron enseñando en París durante la *cessatio* de 1253. De todo esto resultó su expulsión de la *universitas*. Los frailes recurrieron al papa Inocente IV (1243-1254) y durante ocho años la disputa hizo furor. El papa Inocente IV generalmente se inclinó en favor de la *universitas*, pero su sucesor, Alejandro IV (1254-1261), decidió conducir un ataque frontal en favor de los mendicantes. Después de su muerte, la cuestión fue resuelta

<sup>767</sup> ídem, p. 74

<sup>768</sup> V. Rashdall, Hstings, "The Medieval Universities", cit., pp. 566-567; Willis, Rudy, The Universities of Europe, 1100-1914, A History, cit., pp. 24-25; "The University of París at the End of the Hundred Years' War" en Baldwin, James W., y Goldthwaite, Richards A. (ed.), Universities in Politics: Case Studies from the Late Middle Ages and Early Modern Period; citado por Tamayo y Salmorán, Rolando; La universidad epopeya medieval; México; Ed. Huber; 1998; pp. 76 y 77.

<sup>769</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando; La universidad epopeya medieval; México; Ed. Huber; 1998; p. 77.

<sup>770</sup> ídem; p. 77.

por compromiso. Los mendicantes fueron readmitidos a la *universitas* aunque no fueran miembros de la facultad de artes. Hacia 1318 los maestros seculares fueron suficientemente fuertes para imponerle a los frailes un juramento de obediencia."<sup>771</sup>

Por otra parte, Henríquez Ureña<sup>772</sup> escribió que "La universidad de la Edad Media fue persona jurídica *sui generis*: -no creo inexacto llamarle persona jurídica *de derecho internacional*-. Ese carácter, que engendraba el fuero universitario se lo atribuían por igual los Estados nacionales y la mayor institución internacional, la Iglesia Católica Romana."

Desde la óptica del materialismo histórico, "bajo la influencia de la nueva burguesía que exigía su parte en la instrucción, la escuela catedralicia fue en el siglo XI el germen de la universidad."<sup>773</sup> *La fundación de la universidad equivalió en el dominio intelectual a una nueva "carta de franquicia" de la burguesía.*<sup>774</sup>

"En la universidad, igualmente, el muchacho que deseaba estudiar las artes liberales, adquiría paso a paso, en un proceso parecido, el grado de *bachiller, licenciado y doctor*, un rasgo sumamente original que no existía en otras corporaciones hizo además de la universidad la *primera organización francamente liberal*. No solamente los estudiantes determinaban cuándo debían comenzar las clases, qué tiempo debían durar, etc., sino que el mismo grupo gobernante sólo tenía poderes delegados."<sup>775</sup> ... "Los estudiantes fiscalizaban a los profesores de una manera que asombraría no poco a los antirreformistas de hoy que quieren volver al reinado de la toga y del birrete: si el doctor saltaba un párrafo del libro que comentaba, los alumnos le imponían una multa; si se eximía de aclarar una dificultad diciendo que eso lo verían mas tarde, multa; si insistía demasiado sobre ciertos desarrollos, multa..."<sup>776</sup>

"La fundación de las universidades abrió para la burguesía la participación en muchos de los beneficios de la nobleza y del clero que hasta entonces le habían sido negados. Uno de los privilegios municipales otorgados por Alfonso de Poitiers en el siglo XIII, por ejemplo, fue el de permitir a los hijos de burgueses el ingreso a las órdenes religiosas. Y si esto es ilustrativo con

<sup>771</sup> *Ibidem*; pp. 78 y 79.

<sup>772</sup> Henríquez Ureña, Pedro; op. cit.: p. 64.

<sup>773</sup> "En la fachada de la catedral de París pueden verse todavía las figuras simbólicas que nos transportan a ese momento de la historia de la educación: la Dialéctica y la Serpiente de la sabiduría, la Gramática y el látigo de los castigos, la Aritmética contando con los dedos, la Geometría y sus compases, la Astronomía y su astrolabio, la Música y sus campanas. Ponce, Anibal; Educación y Lucha de clases; México; Ed. Mexicanos Unidos, S.A; Mayo 1983; 6a. Edición; p. 130.

<sup>774</sup> La universidad fue "una especie de comuna intelectual". Morin: *La France au Moyen Age*, pág. 90, editor Pagnerre. Paris, 1863, tercera edición; en: Ponce, Anibal; Educación y Lucha de clases; México; Ed. Mexicanos Unidos, S.A; Mayo 1983; 6a. Edición; p. 130.

<sup>775</sup> Rashdall: *Universities of Europe in the Middle Age*, págs. 518-525. Clarendon Press. Oxford, 1895; en: " Ponce, Anibal; Educación y Lucha de clases; México; Ed. Mexicanos Unidos, S.A; Mayo 1983; 6a. Edición; p. 131.

<sup>776</sup> Langlois: *Les universités du Moyen Age*, pág. 801, en "La Revue de Paris", 15 de febrero de 1896; en: Ponce, Anibal, Educación y Lucha de clases; México; Ed. Mexicanos Unidos, S.A; Mayo 1983; 6a. Edición; p.131.

respecto a la Iglesia, la lenta formación de la nobleza llamada "de toga", por oposición a la auténtica "de espada", señala también cómo por intermedio de las universidades la burguesía se apoderaba de la justicia y de la burocracia. La conquista de un título universitario ponía al buen burgués casi al ras de la nobleza, y desde el momento en que investía orgulloso los signos de la dignidad doctoral -el birrete y la toga, el anillo y el libro- ya empezaban a mirarlo como a un noble."<sup>777</sup>

"Para él, el privilegio en los procesos; para él, la precedencia en el paso. Entre los más ilustres doctores en leyes las ciudades elegían ahora, sus embajadores y oficiales, *los mismos que hasta ayer habían sido elegidos en el clero...* En los tiempos en que afianzaban orgullosamente su poderío, la Iglesia había lanzado por boca de San Agustín su afirmación orgullosa: "creo para comprender" -*credo ut intelligam*- en estos otros en que empezaba a sentirse amenazada, Abelardo invertía la divisa de Agustín: "comprendo para creer". Un esbozo tímido pero innegable del racionalismo burgués asomaba en esa frase, sin que el teólogo que la pronunciaba tuviera por supuesto la más mínima conciencia."<sup>778</sup>

Actualmente, "Las universidades inglesas clásicas se gobiernan automáticamente de hecho. Jurídicamente, sin embargo, se apoyan en estatutos aprobados por el Parlamento, y éste podría decidir (cosa que jamás ha hecho) ejercer sobre ellas el poder que ahora no tiene; pero aún en caso semejante, Oxford y Cambridge contarían, para su defensa, con los representantes parlamentarios que eligen"... "Las universidades alemanas reciben del gobierno su organización y sus leyes, inclusive las reglamentarias, que se dictan oyendo a la institución. Pero son independientes para la elección de su gobierno propio, su rector y su Consejo; para su disciplina interna, que todavía conserva, del antiguo fuero, una limitada jurisdicción penal; y sobre todo para la enseñanza y la investigación. De hecho son independientes dentro del Estado, como dice Paulsen en su obra magistral (*las universidades alemanas y el estudio universitario*)."<sup>779</sup>

- En el contexto interno:

"La noción se deriva de patrones institucionales medievales que presidieron la formación y el desenvolvimiento de las universidades de Bologna y Salamanca; estos patrones fueron trasplantados al Nuevo Mundo al fundarse las universidades pontificias y reales de Lima y México (1551) (J. Tate Lanning 1940). La capacidad de autogobierno fue, empero, siempre relativa, y se redujo sensiblemente durante los siglos XVIII y XIX. La Ley

<sup>777</sup> "En París, como en Boloña, eran muchos los jóvenes que sin estudiar solicitaban que les dieran el título de licenciado, no con la intención de enseñar, más sí con el deseo de decorarse con un título." Langlois, ídem. pág. 806; en: Ponce, Aníbal; Educación y Lucha de clases; México; Ed. Mexicanos Unidos, S.A; Mayo 1983; 6a. Edición; p.132

<sup>778</sup> "Ponce, Aníbal; Educación y Lucha de clases; México; Ed. Mexicanos Unidos, S.A; Mayo 1983; 6a. Edición; p. 131.

<sup>779</sup> Henríquez Ureña, Pedro; Universidad y Educación; México; UNAM; 1987; 3a. Edición. p. 61.



Avellaneda (1885) vino a concederles cierta legitimidad jurídica al concepto en el marco de un estado latinoamericano independiente; esta tendencia adquirió vigor con el florecimiento de movimientos estudiantiles durante la última parte del siglo XIX y principios del presente. El Primer Congreso de Estudiantes Americanos celebrado en Montevideo (1909) y, con particular intensidad, el Manifiesto de la Juventud Argentina de Córdoba a los Hombres Libres de Sudamérica (21 de junio de 1918)<sup>780</sup> amplían el significado político práctico de la autonomía (PUBA, 1969). La idea formará parte central de los estatutos universitarios y, en la mayoría de los casos, se verá incorporado a los textos constitucionales (COSEC, 1960).<sup>781</sup>

"La Real y Pontificia Universidad de México, la primera universidad en funcionamiento en las Américas (1553), ayudó a establecer el modelo dominante para las posteriores universidades de la región. Su misma génesis sugiere enérgicamente su carácter mixto. Cuando los líderes religiosos de México emitieron su primer reclamo por una universidad, previeron una institución dedicada a fines religiosos (preparación de sacerdotes) y seculares. En 1539, el gobierno municipal (*cabildo*) de la ciudad de México le pidió formalmente a la Corona española que creara una universidad. Un decreto real emitido en 1551 estableció una universidad bajo patronazgo legal y financiero de la Corona. El Papa concedió la autorización del Vaticano en 1595 y la Iglesia asistió a la Corona en el financiamiento de la institución. Su condición mixta fue posteriormente reafirmada en la función del *maestrescuela*, representante directo de la Corona y la Iglesia."<sup>782</sup>

Bajo la presidencia de Porfirio Díaz fue fácil para otro educador, Justo Sierra, inaugurar una universidad positivista. Sierra habló claramente el día de la inauguración de su institución: "La universidad pontificia no es el antecedente, es el pasado... La universidad mexicana que nace hoy, no tiene árbol genealógico."<sup>783</sup> Dentro de las grandes líneas que, según Ernesto Meneses, trazó de las tendencias educativas de la época posrevolucionaria, se encuentra "la creación de una universidad en la que se enseñaría a "investigar y pensar, investigando y pensando", lo cual se

<sup>780</sup> América Latina es también una región donde, a principios del presente siglo, se produjo un movimiento de reforma universitaria, iniciado por los estudiantes, la llamada Reforma de Córdoba de 1918 que se propuso dar un perfil propio a las universidades de la región, fortalecer su autonomía, abrir sus puertas a las clases sociales emergentes y promover vínculos más amplios y sólidos entre el quehacer universitario y los requerimientos de la sociedad."; Tünnermann Bernheim, Carlos; La Declaración Mundial sobre la Educación Superior en El Siglo XXI; conferencia magistral presentada durante la XIII asamblea de la UDUAL, celebrada en la Universidad Metropolitana Tecnológica de Chile del 26 al 28 de octubre de 1998; - <http://www.unam.mx/udual/publicaciones/ru298ar1.htm>. Ver también: Manifiesto de la Juventud Argentina de Córdoba; en Ibarra, Ana Carolina; Doce textos argentinos sobre educación; SEP-EI Caballito; Biblioteca Pedagógica; 1ª. Edic. ; 1985; pp. 111-117.

<sup>781</sup> Hodara, Joseph; Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales; Comité Editorial: Salustiano del Campo, Director del Diccionario; Juan F. Marsal, Representante del Clacso; José A. Garmendia; Representante del Grupo Español; redactado bajo el Patrocinio de la UNESCO; UNESCO 1975; Editorial Planeta-de Agostini, S.A.; Barcelona, España, Enero 1988.

<sup>782</sup> Levy, Daniel C; La educación superior y el Estado en Latinoamérica; México; M.A. Porrúa; 1a. Edición 1995; p. 239.

<sup>783</sup> Ídem, p. 241.

encontraría ligado al "repudio del positivismo, enemigo de la filosofía y de las humanidades..."<sup>784</sup>

"Aunque su idea de una universidad positivista que sirviera al "orden y al progreso" fue rápidamente destruida por la irrupción de la Revolución mexicana, ninguna nueva ley universitaria fue promulgada hasta 1929 y los estatutos positivistas siguieron en vigencia por dos décadas más. Su universidad nacional era definitivamente pública, un apéndice del Estado con designación ministerial del rector y otras autoridades superiores, y control y finanzas públicas. Su función explícita fue llenar los requerimientos públicos. De hecho, la mayoría de los cambios que tuvieron lugar entre 1910 y 1929 reforzaron la condición pública de la universidad hasta el punto de que la universidad se convirtió...en un "departamento universitario", que funcionaba de hecho como ministerio de educación dotado con poderes de supervisión sobre la educación en todos sus niveles. En última instancia, la universidad misma fue un instrumento en la creación del ministerio (1921), momento en que el rector José Vasconcelos dejó la universidad para convertirse en el primer secretario de educación."<sup>785</sup>

Diego Valadés narra que "Desde 1911, el vicepresidente Pino Suárez encomendó a su secretario particular José I. Novelo la elaboración de un proyecto para dar autonomía a la Universidad Nacional"... que "Coincidiendo con la preocupación de Pino Suárez, y en el marco de una polémica que se suscitó en la Cámara de Diputados en 1912, en tomo a las ventajas y desventajas de que en México hubiera una Universidad, el diputado Carlos Gobeia afirmó, categórico, que era "urgente independizarla por completo de los vaivenes de la política".<sup>786</sup>

Menciona además que "A fines de 1914, José Natividad Macías y Alfonso Cravioto elaboraron un proyecto de ley en el que se establecía la autonomía de la Universidad Nacional. Este proyecto no cobró vigencia en virtud de los problemas políticos que tuvo que confrontar Venustiano Carranza"...y que "También en 1914 se constituyó una comisión integrada por Julio García, Jesús Galindo y Valle y Ezequiel A. Chávez, para elaborar un proyecto de ley de independencia de la Universidad. A invitación de Luis Castillo Ledón y de Antonio Caso, el ponente en esa comisión fue Ezequiel A. Chávez quien, en diciembre de 1914, presentó el Proyecto de Ley de Independencia de la Universidad Nacional".<sup>787</sup>

Carpizo menciona entre los antecedentes de la autonomía universitaria en México "el decreto número 2 del 5 de octubre de 1917 que reconoció

<sup>784</sup> Carrillo Blouin, Elsa; los informes presidenciales en México: 1876-1976, ¿ruptura o continuidad?; UNAM; 1a. Edición; México; 1996; p. 251.

<sup>785</sup> Levy, Daniel C; La educación superior y el Estado en Latinoamérica; México; M.A. Porrúa; 1a. Edición 1995; p. 241 p

<sup>786</sup> Valadés, Diego; Derecho de la Educación; Panorama del Derecho Mexicano; UNAM-Mc Graw Hill; serie Jurídica; México; 1997; p. 49.

<sup>787</sup> Idem; p. 56.

algunos aspectos autonómicos a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y, en igual forma, el decreto núm. 106 de 1923 de la legislatura local en el caso de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, aunque dichos decretos no fueron cumplidos íntegramente."<sup>788</sup>

A modo de ejemplo acerca de los antecedentes de las universidades de provincia, citaré en los casos de las de Michoacán, Sinaloa, Durango y San Luis Potosí:

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.<sup>789</sup>

Sus antecedentes históricos se remontan a 1540, año en que Don Vasco de Quiroga fundara en la ciudad de Pátzcuaro el Colegio de San Nicolás Obispo, con el propósito de formar sacerdotes que lo auxiliaran en la evangelización de los naturales del vasto territorio bajo su jurisdicción.

Gracias a sus negociaciones, Carlos I de España expidió una Cédula Real el 10. de mayo de 1543, en la que aceptaba asumir el patronazgo del colegio, con lo que a partir de esa fecha pasaba a ser el Real Colegio de San Nicolás Obispo.

En 1566 una Ejecutoria Real dispuso que el Cabildo Eclesiástico ejerciera a nombre del monarca español, la administración del plantel quiroguiano. Frente a las exigencias de la Iglesia postridentina, de dar una nueva orientación a la formación de sacerdotes, el Cabildo resolvió en 1574, entregar la responsabilidad académica a la ameritada Orden de los Jesuitas.

En 1580 con el cambio de la residencia episcopal de Pátzcuaro a Valladolid, el Real Colegio de San Nicolás también fue trasladado y fusionado al Colegio de San Miguel Guayangareo. La nueva sede catedralicia representó un gran avance para el fortalecimiento del obispado de Michoacán, no obstante la formación de sacerdotes seguía sin responder a los reclamos del Concilio Tridentino, ampliamente reafirmados durante el III Concilio Provincial Mexicano de 1585.

Para resolver esta situación el cuarto obispo de Michoacán, Fray Alonso Guerra, se empeñó a partir de 1590, en convertir al colegio en un Seminario Tridentino. Esta iniciativa encontró férrea oposición en el seno del Cabildo Eclesiástico, por considerar que de aceptar la propuesta se contravendrían los objetivos que dieron vida al plantel. A la muerte del obispo Guerra, tocó al sucesor Fray Domingo de Ulloa recibir el 17 de octubre de 1601 la bula

<sup>788</sup> Carpizo, Jorge; Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; PORRÚA-UNAM; México 1995; Vol. A-CH. Pág. 282.

<sup>789</sup> -<http://www.ccu.umich.mx/univ/univ-hist.html>

de Clemente VIII, que ordenaba establecer un Seminario Conciliar aprovechando la infraestructura de San Nicolás.

La reacción del Cabildo no se hizo esperar y en abierto desacato emprendió por la vía jurídica, una enérgica defensa que envolvió a las autoridades civiles y eclesiásticas de la Nueva España en un enfrentamiento que habría de prolongarse hasta el año de 1610, cuando el Papa Paulo V revocó la orden de su antecesor.

Al comenzar el siglo XIX, el plantel atravesaba por los momentos más sólidos de su existencia y todo parecía indicar que se lanzaba a una carrera ascendente dentro del mundo intelectual novohispano. Sin embargo, las consecuencias del movimiento de independencia acaudillado por un selecto grupo de maestros y alumnos nicolaitas, entre los que se pueden mencionar a Miguel Hidalgo y Costilla, José Ma. Morelos, José Sixto Verduzco, José Ma. Izazaga e Ignacio López Rayón, llevaron al gobierno virreinal a clausurarlo.

Una vez consumada la independencia de México, las medidas tendientes a la reapertura del plantel se iniciaron durante la década de los años veinte, tras una larga y penosa negociación entre la Iglesia y el Estado, el Cabildo Eclesiástico cedió, el 21 de octubre de 1845, a la Junta Subdirectora de Estudios de Michoacán el Patronato del plantel.

- Con esta base legal, el gobernador Melchor Ocampo procedió a su reapertura el 17 de enero de 1847, dándole el nombre de Primitivo y Nacional Colegio de San Nicolás de Hidalgo, con ello se inició una nueva etapa en la vida de la institución.

- Este proyecto se consolidó al triunfo de la Revolución Mexicana, cuando a escasos días de tomar posesión del gobierno de Michoacán, el ingeniero Pascual Ortiz Rubio tomó la iniciativa en sus manos, logrando establecer la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo el 15 de octubre de 1917.

En 1920, según la opinión del gobernador Francisco J. Múgica, la universidad continuaba "como un grupo de escuelas, que marchaban independientes unas de otras". Para remediar esta situación, el general Múgica modificó la Ley Constitutiva y nombró nuevas autoridades, la rectoría la ocupó Ignacio Chávez, joven médico michoacano recién egresado de la Escuela de Medicina de la Universidad Nacional y que traía muy fresco ese modelo de universidad.

Universidad Autónoma de Sinaloa<sup>790</sup>:

Fue fundada el 5 de mayo de 1873 con el nombre de Liceo Rosales en el puerto de Mazatlán. Un año más tarde adopta el nombre de Colegio Rosales y se le ubica en la ciudad de Culiacán. Al concluir la revolución mexicana, ya en 1918, se denomina Universidad de Occidente. Cuatro años después (1922) adopta el nombre de Colegio Civil Rosales, nombre que cambia en 1937 a Universidad Socialista del Noroeste y en 1941 a Universidad de Sinaloa.

El 4 de diciembre de 1965 el gobierno del estado de Sinaloa restablece la autonomía a esta casa de estudios, se le denomina Universidad Autónoma de Sinaloa (nombre actual) y es regida por una Junta de Gobierno.

El 10 de abril de 1972 el Congreso del Estado de Sinaloa aprueba una nueva Ley Orgánica y se establece el Consejo Universitario Paritario como órgano supremo de gobierno.

Universidad Juárez del Estado de Durango:<sup>791</sup>

En 1773 se remodeló el edificio y fue ocupado por el "Seminario Conciliar" hasta el año de 1859 en que fue clausurado. En 1856 el Lic. Don José de la Bárcena fundó el "Colegio Civil del Estado" y ocupó el actual Edificio Central de la Universidad el 25 de Enero de 1860. Su Lema original fue "VIRTUTI ET MERITO".

De origen, la Institución "estuvo preñada por una concepción religiosa del mundo, pero también del espíritu vivaz y crítico que dentro del pensamiento religioso representaron los Jesuitas. Toda la segunda mitad del siglo XIX se refleja en la educación la pugna de la Iglesia y el Estado, ya que si bien el Colegio Civil se creó como alternativa al Seminario Conciliar, donde se formaban Eclesiásticos y Abogados, esto se hizo cercenando al Seminario algunas de sus cátedras y buena parte de su biblioteca así como los Académicos que habían sido fruto de aquellos claustros del Seminario."

En 1872 al morir Don Benito Juárez, los alumnos y maestros solicitaron al Gobierno y este accedió a cambiar el nombre de Instituto del Estado, por el de "Instituto Juárez".

<sup>790</sup> -<http://www.uasnet.mx/historia.html>

<sup>791</sup> Contexto Histórico de la Universidad Juárez del Estado de Durango; -<http://www.ujed.mx>.

Universidad Autónoma de San Luis Potosí:<sup>792</sup>

Se ha ido conformando en 5 etapas:

El Colegio de la Compañía de Jesús;  
El Colegio Guadalupano Josefino;  
El Instituto Científico y Literario;  
La Universidad de San Luis Potosí y,  
La Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

### Las micropolíticas:<sup>793</sup>

Las políticas públicas constituyen una acción o un curso de acción que se expresa en dos vertientes: el programado y el realmente seguido, pero ante todo son una decisión racional, ya sea en el aspecto activo - hacer -, o aún en el pasivo - no hacer -.<sup>793</sup>

En esa perspectiva, la autonomía, esencialmente considerada como ámbito de la libertad: de cátedra y de aprendizaje - con todos aquellos factores que las hacen posibles -, dentro del contexto general del texto constitucional de 1917, puede comprenderse como una mesopolítica de la macropolítica pública de libertad contenida en los artículos 3º y 6º.

El artículo 6º Constitucional estableció que:

Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.<sup>794</sup>

Dentro de esta mesopolítica de la autonomía, se pueden distinguir con claridad dos micropolíticas: una que va desde 1917 hasta 1980 y que se caracteriza por la ausencia de referencias expresas al concepto dentro del texto constitucional. Así, la autonomía de las universidades e instituciones educativas de educación superior en nuestro país se reconoció, entonces, a través de leyes: federales y estatales.

Su otorgamiento cae dentro de la competencia concurrente<sup>795</sup> de la federación y las entidades federativas.

<sup>792</sup> -<http://www.uaslp.mx>

<sup>793</sup> Ver Conceptos Definitorios; Políticas Públicas; supra. pág. 88.

<sup>794</sup> La constitución de los Estados Unidos Mexicanos a través de los regímenes revolucionarios 1917-1940; Secretaría de Planeación y Programación; 2ª ed., 1990; pág. 47.

<sup>795</sup> Ver supra, p. 156.

La segunda, a partir de 1980, en que se incluyó expresamente en el texto del artículo Tercero Constitucional, reconoció y definió los atributos esenciales de la autonomía, sustrayéndole de esta forma de la competencia de las autoridades locales, con la redacción que permanece hasta la fecha. Significó reformas a la legislación laboral federal y coincide con el inicio de las crisis estructurales, la planificación, el sistema neoliberal y la globalización<sup>796</sup> que se viven hasta estos días.

En ambas micropolíticas, la diversidad de actores sociales y contextos, originaron distintos matices y formas para implementarla.

Ambos factores, contexto y actores sociales, se conjugan para hacer de esta mesopolítica una aréna regulatoria, en donde se disputa no solo la orientación de la educación superior, sino también intereses y canongías de toda índole: económicos, políticos, burocráticos, etc.

Las circunstancias externas hacen su parte en la complejidad, en ocasiones de forma involuntaria, y en otras, impulsada abiertamente por actores externos, bajo la forma de propuestas, condicionamientos de apoyo, etc.

En cada caso, se incluye una relación con el nombre y la fecha en que se crearon las distintas instituciones autónomas de educación superior.

- **Primer micropolítica: de 1917 a 1980.**

En su implementación, se pueden reconocer las siguientes etapas:

- a) La primera, que va de 1917 a 1929, se caracteriza porque en ella se gesta la definición y aplicación inicial del concepto.
- b) La segunda, que se inicia en 1929 y culmina con la reforma al artículo tercero constitucional en 1934, intentó restringirla imponiendo la orientación socialista, originando drásticas acciones y reacciones, sobre todo en relación con la Universidad Nacional Autónoma de México.

---

<sup>796</sup> "La complejidad del fenómeno económico y sociocultural contemporáneo que conocemos como globalización, ha provocado el incremento del debate sobre la modernización de la educación superior en todos los países del mundo... En el caso de México, la modernización económica implica pasar de un modelo altamente protegido a otro dominado por el intercambio creciente de bienes y servicios con elevado valor agregado, y cada vez más vinculado con el mercado mundial. Por primera vez y debido a este contexto, se plantea en México la necesidad de diseñar una política educativa pertinente, rigurosa y de excelencia, cuyo objetivo fundamental consista en estimular los esfuerzos de las instituciones de educación superior para que se adecuen a un entorno en sumo grado competitivo."; Gacel Ávila, Jocelyne; LA POLÍTICA DE INTERNACIONALIZACIÓN: ELEMENTO ESTRATÉGICO DE RENOVACIÓN EDUCATIVA; conferencia magistral presentada durante la XIII asamblea de la UDUAL, celebrada en la Universidad Metropolitana Tecnológica de Chile del 26 al 28 de octubre de 1998 <http://www.unam.mx/udual/publicaciones/ru298ar6.htm>

- c) La tercera, a partir de la reforma constitucional al artículo 3º. Constitucional de 1946, que comprende el período desarrollista (1950-1970) y el que surge de 1968 bajo la premisa del llamado desarrollo compartido (1970-1982).<sup>797</sup>

a) La primera etapa:

Dentro del artículo tercero constitucional, no existe una alusión expresa a la cualidad de autonomía en las instituciones de educación superior, puesto que el concepto mismo aún se encuentra en desarrollo <sup>798</sup>; si en cambio se hace una referencia expresa a la libertad de enseñanza. El texto expresó lo siguiente:

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

En julio de 1917, un grupo de profesores presentó "un memorial a la Cámara de Diputados solicitando el reconocimiento de la autonomía universitaria. Entre los signantes aparecieron Antonio Caso, Alfonso Pruneda, Enrique O. Aragón, Manuel Gómez Morín, Alfonso Caso, Antonio Castro Leal, Teófilo Olea Leyva, Vicente Lombardo Toledano, Luis Enrique Erro, Jorge Prieto Laurens, Alberto Vázquez del Mercado, Miguel Schultz y José Torres."<sup>799</sup>

José Natividad Macías, rector de la universidad en julio de 1917, "se declaró partidario de la autonomía de la Universidad independizándola por completo de la política. Para este efecto, dijo, en el Congreso Constituyente de Querétaro se trabajó por la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública, a efecto de que correspondiera a la Universidad la responsabilidad directa de atender las funciones de enseñanza superior y para ponerla al margen de las inquietudes políticas que resultaban del manejo del ministerio. Fue por esto que Venustiano Carranza apoyó la creación del departamento universitario."<sup>800</sup>

"Coincidiendo con los planteamientos de José Natividad Macías, el 14 de julio de 1917, apareció publicado en El Universal el proyecto de ley de Félix F. Palavicini para dar autonomía a la Universidad. Decía en sus considerandos que, a efecto de conservar a la Universidad en aptitud de corresponder a los fines para los que había sido creada, era requisito fundamental sustraerla de las fluctuaciones de la política, hacerla independiente del poder público, y ponerla a resguardo de toda intervención

<sup>797</sup> Díaz Barriga; op. cit.; p. 19.

<sup>798</sup> Ver supra, nota de pie de página No. 46 (de este apartado).

<sup>799</sup> Valadés, Diego; op. cit. p. 51.

<sup>800</sup> Idem.



oficial, "de la esclavitud burocrática y de la tutela ministerial con que fue establecida en 1910".<sup>801</sup>

"El 20 de julio de 1917, al discutirse en el Senado el proyecto presentado por el Ejecutivo, concerniente a la Ley Orgánica de las Secretarías del Despacho, el senador José I. Novelo se pronunció en el sentido de que la Universidad Nacional fuera declarada autónoma. Al efecto dijo: "lograr la Universidad su autonomía Técnica, doctrinaria o docente, piedra angular para su futuro florecimiento, cuando el rector de la misma y el Consejo Universitario tengan autónomamente, sin ligas con el poder público, el gobierno de la Universidad".<sup>802</sup>

"Durante el mandato de Álvaro Obregón, José Vasconcelos se encuentra a la cabeza de la Secretaría de Educación quien da un gran impulso a diversos aspectos de la educación, su proyecto abarca tanto la escuela elemental -lucha contra el analfabetismo, etcétera-, como la enseñanza superior y las artes. No es pues sorprendente que una de las principales especificidades del informe de Obregón de 1920 -año en que este personaje ocupa dicho ministerio-, sea precisamente la palabra "Universidad".<sup>803</sup>

"La administración de Portes Gil desea continuar la socialización de la cultura... Se pone algún empeño en la labor educativa campesina y obrera, se crea el servicio de higiene infantil y la escuela de Puericultura, y se da forma a la ley de inamovilidad del magisterio; pero, quizá, el paso más importante de su política sea la autonomía de la Universidad Nacional."<sup>804</sup>

"Hacia 1929, sin embargo, el régimen buscaba institucionalizarse, fundamentalmente acallando las fuentes de inestabilidad. La universidad fue uno de los campos de batalla y los líderes políticos nacionales buscaron clarificar la situación concediéndole una autonomía parcial. La universidad reformada en 1929 fue un híbrido, "mitad autónoma y mitad del Estado", pero a diferencia de la institución mixta fue un híbrido tenso en que las características distintivas de lo público y lo privado se enfrentaban mutuamente. Además, la mitad pública parecía mayor que la privada."<sup>805</sup>

En la pretensión de reducir el principio de libertad de cátedra dentro de la Universidad, se suscitaron apasionados debates entre Vicente Lombardo Toledano a favor de la educación socialista y Antonio Caso en contra.<sup>806</sup>

<sup>801</sup> ídem; p.52.

<sup>802</sup> ídem; pp. 52 y 53.

<sup>803</sup> Camillo Blouin, Elsa; op. cit.; pp. 254, 255.

<sup>804</sup> Monroy Huitrón, Guadalupe; Política Educativa de la Revolución 1910-1940; Ed. SEP; 1a. Edición; México; 1985; p. 33.

<sup>805</sup> Levy, Daniel C; La educación superior y el Estado en Latinoamérica; México; M.A. Porrúa; 1a. Edición 1995; pp. 242 y 2

<sup>806</sup> Ver: Monroy Huitrón, Guadalupe; Política Educativa de la Revolución 1910-1940; Ed. SEP; 1a. Edición; México; 1985; pp. 264-266; Guevara Niebla, Gilberto; La Rosa de los Cambios, Breve historia de la UNAM; Cal y Arena; 1a. Edición; México; 1990; pp. 41 a 43; Robles, Martha; Educación y Sociedad en la Historia de México; Siglo XXI editores; 14a. Edic. en

Posteriormente conflictos muy serios se suscitan en la Universidad; "al oponerse Bassols a la libertad de cátedra e investigación, además del conflicto surgido entre la propia Secretaría y el sindicato de profesores, dan al traste con lo que podía haber reafirmado la política educativa revolucionaria en este aciago periodo de gobierno de Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez."<sup>807</sup>

"Para resolver el problema y eludir las complicaciones gubernamentales, Abelardo Rodríguez envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Universidad de 1929. La nueva Ley redondeaba y consagraba la plena autonomía de la Universidad. El secretario Bassols explicó en la Cámara que el Estado quedaba exento de toda responsabilidad respecto de la Universidad que pasaba a ser gobernada y sostenida por sus componentes. La victoria de los universitarios para preservar la libertad académica y la autonomía se aunó al peligro de que faltara a la institución el presupuesto que le negaría el gobierno como si se tratara de una universidad privada."<sup>808</sup>

"En el Congreso Nacional de Estudiantes, celebrado en Veracruz en 1933, la primera de sus resoluciones reza:... Que la Universidad y los centros de cultura superior del país formen hombres que contribuyan, de acuerdo con su preparación profesional o la capacidad que implican los grados universitarios que obtengan al advenimiento de una sociedad socialista."<sup>809</sup>

"El diputado Altamirano propuso la creación de la una universidad de Estado, radical y socialista, ya que la Autónoma se había negado a serlo y, de hecho, quedó fuera de lo preceptuado, por lo que la educación superior quedaba atendida a sus propios recursos, pues los oficiales sabían canalizarse a nuevas instituciones con sentido definido en materia social. Esta situación dejó planteado un grave problema para la subsistencia de la Universidad Nacional."<sup>810</sup>

"En 1933, la Universidad Nacional de México fue transformada dramáticamente en una institución esencialmente privada por primera y última vez en su historia. Sostener funciones privadas con fondos del Estado era ultrajante; el Estado, en consecuencia, destinó sólo una pequeña cantidad para ayudar al establecimiento de un fondo y declaró que no habría más subsidios anuales. No hubo tampoco más supervisión estatal del presupuesto universitario ni de la designación de funcionarios, ni poder

español; México; 1996; pp. 137-146; Meneses, Ernesto; Tendencias Educativas Oficiales en México; Universidad Iberoamericana; 1ª. Edic.; México; 1988; pp. 189-190

<sup>807</sup> Monroy Huitron, Guadalupe; Política Educativa de la Revolución 1910-1940; Ed. SEP; 1a. Edición; México; 1985; p. 42.

<sup>808</sup> Sotelo Inclán, Jesús; IX La Educación Socialista; en: Solana Fernando; Cardiel Reyes, Raúl y Bolaños, Raúl; coordinadores; Historia de la Educación Pública en México; SEP-FCE; México; 1ª. Reimpresión; 1982; pp. 265 y 266.

<sup>809</sup> Monroy Huitrón, Guadalupe; op. cit.; p. 45.

<sup>810</sup> Sotelo Inclán, Jesús; IX La Educación Socialista; en: Solana, Fernando; Cardiel Reyes, Raúl y Bolaños, Raúl; coordinadores; Historia de la Educación Pública en México; SEP-FCE; México; 1ª. Reimpresión; 1982; p. 274.

de veto sobre las resoluciones de la universidad. A pesar de ello los problemas no desaparecieron...".<sup>811</sup>

"El Instituto Politécnico Nacional (IPN) creado en 1937 podía ser visto fácilmente como una opción pública a la universidad privada. El Estado iba a proveer sus fondos, nombrar sus funcionarios, establecer su currículo y encargarle la misión de proveer tecnología adecuada a las necesidades de desarrollo. Sin duda, la mayor presión sobre la universidad fue su falta de fondos; muy pronto estableció negociaciones y aceptó funciones públicas revolucionarias. Su libertad sin base económica resultó efímera. El presidente Lázaro Cárdenas le concedió entonces algunos fondos pero se mantuvo firme en sostener que toda nueva responsabilidad básica del Estado dependía de la voluntad de la universidad de subordinar la autonomía privada a la revolución pública."<sup>812</sup>

Coincido con Sotelo Inclán en que "no puede aceptarse lo asentado en el importante libro de V. Lerner que califica la creación del Politécnico de represalia contra la Universidad. Las funciones del Instituto correspondían a una necesidad nacional, muy por encima de un propósito bastardo. Su desarrollo puede estudiarse con mayor amplitud y precisión en los estudios de Eusebio Mendoza Ávila."<sup>813</sup>

Universidades de provincia: Durango y Jalisco:

"Resuelto el problema de la imposición de la doctrina socialista en la UNAM quedaba por resolver el de las universidades e institutos de educación superior de los Estados. En el Instituto Juárez de Durango los estudiantes se lanzaron a la huelga, igual que los de Jalisco. El gobernador de Durango sostuvo pláticas con los estudiantes y modificó el proyecto de la Ley Orgánica del Instituto para dejar instituida la enseñanza laica, sin caer en la reforma, respetando la libertad de cátedra, aunque reservándose el derecho de nombrar rector y revisar la cuenta anual de gastos."<sup>814</sup>

En Jalisco, como el gobernador se apresuró a implantar la enseñanza socialista los estudiantes se declararon en huelga y ocuparon el edificio principal de la Universidad de Guadalajara. Fueron desalojados y apresados. El gobernador clausuró la institución. "Los estudiantes realizaron un mitin el 15 de noviembre de 1933 en la Plaza de San Francisco. La policía trató de dispersarlos, pero se congregaron frente a la Escuela Normal, donde izaron la bandera de huelga. Los policías fueron rechazados con piedras y palos, por lo que empezaron a disparar

<sup>811</sup> Levy, Daniel C.; La educación superior y el Estado en Latinoamérica; México; M.A. Porrúa; 1a. Edición 1995; pp. 242 y 243.

<sup>812</sup> Levy, Daniel C.; op. cit.; pp. 242 y 243.

<sup>813</sup> Sotelo Inclán, Jesús; IX La Educación Socialista; Solana Fernando; Cardiel Reyes, Raúl y Bolaños, Raúl; coordinadores; Historia de la Educación Pública en México; SEP-FCE; México; 1ª. Reimpresión; 1982; Pág. 293

<sup>814</sup> Ver: Sotelo Inclán, Jesús; IX La Educación Socialista; en: Solana, Fernando; Cardiel Reyes, Raúl y Bolaños, Raúl; coordinadores; Historia de la Educación Pública en México; SEP-FCE; México; 1ª. Reimpresión; 1982; p. 266.

con el consiguiente saldo de jóvenes heridos; éstos fueron conducidos al hospital, otros a la prisión. El gobernador mantuvo clausurada la Universidad y, tiempo después, el Congreso local confirmó esa clausura para reorganizar la enseñanza."<sup>815</sup>

El problema de Jalisco se repitió, con más o menos gravedad y en otros estados en oposición a la anunciada reforma socialista. "Se acusó a los universitarios de estar manipulados por intereses clericales y reaccionarios, cuando su lucha era simple y llanamente por los ideales universitarios que se generalizaron: autonomía y libertad de cátedra. La lucha fue dura pero la ganaron."<sup>816</sup>

Instituciones autónomas creadas durante el período que comprende esta etapa:

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO <sup>817</sup>	1917
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA <sup>818</sup>	1918
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE YUCATÁN	1922
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SAN LUIS POTOSÍ <sup>819</sup>	1923
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA <sup>820</sup>	1925

b) La segunda etapa:

Dentro de este período se concreta en el texto constitucional la implementación de la orientación socialista de la educación, contraviniendo la naturaleza misma de la autonomía por dos razones: la primera porque la imposición de ideas es contraria al pensamiento crítico que debe imperar en la universidad, y la segunda, a causa de la pretensión de extender la calidad de "estatal", entendida como educación impartida por el gobierno<sup>821</sup>, a las universidades.

La reforma del texto constitucional estableció lo siguiente:

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

El concepto de autonomía, sin embargo, aparece mencionado en las dos leyes orgánicas, en las que encontramos que se confiere un status semejante a las

<sup>815</sup>Idem.

<sup>816</sup>Idem; pp. 266 y 267.

<sup>817</sup><http://www.ccu.umich.mx>

<sup>818</sup><http://www.uasnet.mx>

<sup>819</sup><http://www.uaslp.mx>

<sup>820</sup><http://www.udg.mx>

<sup>821</sup> Aunque en el lenguaje oficial se habla de escuelas del estado, o de educación impartida por el estado, la sabiduría popular las llama cotidianamente "escuelas de gobierno" y dice, "estudia - o estudió- en escuela del gobierno".

escuelas particulares que cuenten con carta de autorización de la SEP y a las universidades o institutos de tipo universitario autónomos, reconocidos por las Entidades Federativas, aún siendo particulares.<sup>822</sup>

#### Ley Orgánica de Educación:

Artículo 3°.- La Universidad Autónoma de México, no queda comprendida en los términos de esta Ley; en consecuencia, se regirá por los preceptos contenidos en la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, promulgada con fecha 23 de octubre de 1933.

Los Institutos particulares de tipo universitario gozarán de la misma franquicia siempre que la Secretaría de Educación Pública les expida su carta de autorización.

#### Ley Orgánica de la Educación Pública:

Artículo 2°.- Salvo lo dispuesto expresamente en esta ley, la misma no será aplicable:

I.- A la Universidad Autónoma de México, que se regirá por su Ley Orgánica, promulgada el día 23 de octubre de 1933, o por las normas que para ella se dicten en lo futuro;

II.- A las universidades o institutos de tipo universitario dependientes de las Entidades Federativas, que se regirán por sus leyes o estatutos especiales;

III.- A las universidades o institutos de tipo universitario autónomos, reconocidos por las Entidades Federativas, sean descentralizados de su administración o particulares, que se regirán por sus leyes o estatutos especiales;

IV.- A las universidades, escuelas o institutos de tipo universitario que hayan obtenido u obtengan en el futuro

<sup>822</sup> Sin la trascendencia de que se tuvo durante la vigencia de esas leyes, actualmente, numerosas escuelas particulares que imparten educación superior usan en sus nombres el calificativo autónoma, vgr.; el ITAM, la Universidad Autónoma de Guadalajara, la Universidad Autónoma de Durango, la Universidad Autónoma de la Laguna; la Universidad Autónoma de Fresnillo, etc.; aunque José de Jesús Ledesma Uribe señala que las universidades privadas pueden adoptar los siguientes tipos: escuela libre universitaria, universidad con decreto o acuerdo de validez oficial de estudios y universidad con carácter de autónoma. "Universidad pública autónoma y universidad privada"; Cuadernos de legislación universitaria; Número 1; Volumen I; UNAM; México; 1986; pp. 74 y 75, estimamos que de acuerdo a la legislación vigente, esa denominación no tiene otros fines que la publicidad o, posiblemente el manejo interno de las relaciones laborales.

reconocimiento o autorización de la Secretaría de Educación Pública.

En cumplimiento del segundo apartado de la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución, el Ejecutivo deberá iniciar ante el Congreso de la Unión, una ley especial para la enseñanza de tipo universitario, en la que se estatuyan las bases generales para unificarla en toda la República, se fijen las reglas de coordinación en esta materia entre la Federación y los Estados, y se determinen las condiciones par reconocer la validez de los estudios universitarios realizados en planteles particulares.

"La Ley Orgánica de 1945 restituyó a la Universidad su carácter de nacional y su condición de institución autónoma y al mismo tiempo pública, es decir, que recibiría subsidio regular del Estado."<sup>823</sup>

El artículo 1o. de la Ley citada dice: "La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública<sup>824</sup> -organismo descentralizado del Estado- dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura."<sup>825</sup>

Durante el período comprende esta etapa se crearon las siguientes Instituciones autónomas:

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA <sup>826</sup>	1937
UNIVERSIDAD DE COLIMA <sup>827</sup>	1940
UNIVERSIDAD DE SONORA <sup>828</sup>	1942
UNIVERSIDAD VERACRUZANA <sup>829</sup>	1943
UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO <sup>830</sup>	1945

### c) La tercer etapa:

<sup>823</sup> Guevara Niebla, Gilberto; La Rosa de los Cambios, Breve historia de la UNAM; Cal y Arena; 1a. Edición; México; 1990; p. 57.

<sup>824</sup> Estimo que este concepto se desprende del artículo 25, fracc. II del Código Civil para el Distrito Federal en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal, y que su inclusión obedeció al propósito de enfatizar su ubicación como una institución exorbitante del ámbito gubernamental.

<sup>825</sup> Compilación de Legislación Universitaria I; UNAM; Oficina del Abogado General; Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria; 1ª. Edición; México; 1992; p. 27.

<sup>826</sup> -<http://www.buap.mx>

<sup>827</sup> -<http://www.ucoi.mx/>

<sup>828</sup> -<http://www.uson.mx>

<sup>829</sup> -<http://www.coacade.uv.mx>

<sup>830</sup> -<http://www.ugto.mx>

Texto constitucional:

Artículo 3o.- 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.

El gobierno cambia su definición de la educación universitaria y modifica la implementación de su política en relación con la universidad; "de haberla considerado como institución divorciada de los intereses del pueblo y portadora de principios y dogmas de la tradición y aristocracia del pensamiento, se comienza a dar un apoyo sin precedentes que tiene su expresión más nítida en la construcción de Ciudad Universitaria."<sup>831</sup>

Sin embargo, el contexto en que se produce la implementación de esta política varía; "el modelo económico en el que se basa esta expansión entra en abierta crisis en los años sesenta. Desde la perspectiva económica se pasa de la teoría del desarrollo a la teoría de la dependencia. Los beneficios que el desarrollo traería a la economía y a la sociedad no se dejan ver del todo. Diversos conflictos sociales constituyen una manifestación de esta posición; el de maestros, ferrocarrileros y médicos. Sin embargo, el fin de este periodo coincide con el conflicto político vivido por el movimiento estudiantil de 1968, aunque diversos autores también reconocen que al término de la década de los sesenta se empiezan a manifestar las diversas crisis del desarrollo estabilizador asumido en esos años."<sup>832</sup>

Además, "La forma como el Estado manejó el conflicto, produjo una ruptura con los sectores universitarios, así como con las clases medias del país. La política de reforma educativa buscó, en particular en el ámbito de la educación superior, establecer mecanismos que permitieran construir un nuevo consenso."<sup>833</sup>

En los setentas, una "compleja combinación de procesos transformó la universidad tradicional en una universidad masificada...El principal promotor fue el gobierno federal, sobre todo a través del gasto público en educación."<sup>834</sup>

La legislación federal que rigió a partir de noviembre de 1973 fue la Ley Federal de Educación, que sobre el particular estableció:

<sup>831</sup> Díaz Barriga, Ángel; Empleadores de universitarios un estudio de sus opiniones; Miguel Ángel Porrúa, S.A.; México; 1995; p.

<sup>832</sup> Ídem;

<sup>833</sup> Ídem;

<sup>834</sup> Hirsch Adler, op. cit.; p. 150.

Artículo 31.- La función educativa a cargo de las universidades y los establecimientos de educación superior que tengan el carácter de organismos descentralizados del Estado se ejercerá de acuerdo con los ordenamientos legales que los rijan.

Para Joaquín Brunner "la expansión no fue el producto de una decisión racional, sino el resultado de un complejo proceso social de negociación que fue transformando y articulando -a los proyectos educativos centrales- las demandas educativas y de movilidad social de algunos sectores con posibilidades de presión frente al Estado."<sup>835</sup>, no obstante, desde la óptica de las políticas públicas, puede observarse que si bien no se trató de un plan o programa minuciosamente definido y estrictamente seguido, observado desde esta época, es posible advertir una implementación del tipo incrementalista que respondió al entorno interno y externo del momento y que no modificó en lo esencial la política de libertad en relación con la autonomía universitaria.

Se crearon, nuevas opciones que pudieran restar peso a la UNAM: el gobierno "creó y amplió instituciones directamente dependientes (como el subsistema tecnológico) y por otro intervino en la creación y desarrollo de las universidades autónomas"...y "apoyó también con diversas medidas a las universidades privadas, en algunos casos, como el del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y el Centro de Enseñanza Técnica y Superior les otorgó subsidios económicos. En otros amplió sus atribuciones legales (como en el caso de la Universidad Iberoamericana) y dio facilidades administrativas para proyectos de innovación importantes."<sup>836</sup>

"Con diversas estrategias, el gobierno federal fue absorbiendo el financiamiento de las universidades...la relación básica de éstas, -hasta finales de los años sesenta- había sido con los gobiernos estatales."<sup>837</sup>

"Creció la planta de personal académico dando lugar a un importante mercado académico universitario y a la búsqueda y polémica en torno a la "profesionalización de la docencia",... aumentan los investigadores y los servicios culturales... Se desarrolla el sindicalismo universitario (académico y administrativo) y de posiciones antagónicas."<sup>838</sup>

Se da "un notorio rechazo por parte del Estado y de la mayor parte de las autoridades universitarias en cuanto a la formación de sindicatos, y más cuando se intenta que éstos representen simultáneamente al personal académico y administrativo. Frente a la creación de sindicatos universitarios, algunas autoridades responden también con la formación de asociaciones y sindicatos vinculados a la autoridad central."<sup>839</sup>

<sup>835</sup> Citado por Hirsch Adler; op. cit.; pp. 150 y 151.

<sup>836</sup> Hirsch Adler; op. cit.; pp. 151 y 152.

<sup>837</sup> Idem; pp. 153 y 154.

<sup>838</sup> Idem; p. 155.

<sup>839</sup> Idem; pp. 155 y 156.



"Las Rectorías se fortalecen inmensamente como poder central. Se presentan como la alianza entre las distintas fuerzas corporativas de intelectuales, que entre sí se disputan el poder... Surge la carrera político-burocrática en las universidades, separada de la académica; a tal extremo, que muchos de los miembros del personal académico que entran en la administración se quedan en ella."<sup>840</sup>

"La universidad masificada implicó un importante proceso de apertura (y una cierta movilidad social) al permitir el acceso a la educación media superior y superior -previamente reservada a las elites- a sectores sociales más amplios," principalmente de los estratos medios, conformando lo que Brunner ... define como fenómeno de "mesocratización".<sup>841</sup>

Se multiplican los grupos de presión al interno de las universidades, por ausencia de mecanismos institucionales fuertes que den cabida a la negociación e incorporación de grupos plurales de interés.

"En 1976, el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Guillermo Soberón, presentó al presidente de la República un proyecto de adición a la Constitución Federal. Este proyecto estaba referido exclusivamente a la regulación de las relaciones laborales entre la universidad y su personal. Por otra parte, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior también ha sostenido reiteradamente la necesidad de elevar la autonomía universitaria al nivel de norma constitucional el artículo 3º."<sup>842</sup>

"En el régimen presidencial de José López Portillo también hubo gravísimos problemas en algunas universidades autónomas; como son: la Benito Juárez de Oaxaca, de Zacatecas, del Estado de Morelos y de Sinaloa. También se produjo la intervención de la fuerza pública (como en el caso de la UNAM en 1977, la Universidad Autónoma de Guerrero en 1977 y la Universidad Autónoma de Nayarit en 1979 (el problema más grave)."<sup>843</sup>

<sup>840</sup> Idem; pp. 156 y 157.

<sup>841</sup> Idem; p. 157.

<sup>842</sup> México: Actualización Constitucional; Ruiz Massieu, José Francisco; Valadés, Diego; P. 615.

<sup>843</sup> Hirsch Adler; op. cit.; p. 162.

Durante el período que comprende esta etapa se crearon las siguientes Instituciones autónomas:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS <sup>844</sup>	1953
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA <sup>845</sup>	1954
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SONORA <sup>846</sup>	1955
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA BENITO JUÁREZ DE OAXACA <sup>847</sup>	1955
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO <sup>848</sup>	1956
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TAMAULIPAS <sup>849</sup>	1956
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE COAHUILA <sup>850</sup>	1957
UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO <sup>851</sup>	1957
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA <sup>852</sup>	1957
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS <sup>853</sup>	1958
UNIVERSIDAD JUÁREZ AUTÓNOMA DE TABASCO <sup>854</sup>	1958
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO <sup>855</sup>	1959
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERRERO <sup>856</sup>	1960
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO <sup>857</sup>	1961
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL CARMEN	1965
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CAMPECHE <sup>858</sup>	1965
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT <sup>859</sup>	1969
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ <sup>860</sup>	1973
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS <sup>861</sup>	1974
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES <sup>862</sup>	1974
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA <sup>863</sup>	1974
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO <sup>864</sup>	1974
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA <sup>865</sup>	1976
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA SUR <sup>866</sup>	1976

<sup>844</sup> -<http://www.uaem.mx/>

<sup>845</sup> -<http://www.uachnet.mx>

<sup>846</sup> -<http://www.itson.mx>

<sup>847</sup> -<http://www.uabjo.mx>

<sup>848</sup> -<http://www.uaemex.mx>

<sup>849</sup> -<http://www.uat.mx>

<sup>850</sup> -<http://www.sai.uadec.mx>

<sup>851</sup> -<http://www.ujed.mx>

<sup>852</sup> -<http://info.rec.uabc.mx>

<sup>853</sup> -<http://bufa.reduaz.mx>

<sup>854</sup> -<http://www.ujat.mx>

<sup>855</sup> -<http://www.uaq.mx>

<sup>856</sup> -<http://uag.uagfm.mx>

<sup>857</sup> -<http://www.reduah.mx>

<sup>858</sup> -<http://www.uacam.mx>

<sup>859</sup> -<http://www.uan.mx>

<sup>860</sup> -<http://www.uacj.mx>

<sup>861</sup> -<http://www.unach.mx>

<sup>862</sup> -<http://www.uaa.mx:8001>

<sup>863</sup> -<http://www.uam.mx>

<sup>864</sup> -<http://www.chapingo.mx>

<sup>865</sup> -<http://www.uatx.mx>

<sup>866</sup> -<http://www.uabcs.mx/>

- **Segunda micropolítica: de 1980 a la fecha.**

A partir del reconocimiento de una crisis estructural en México por parte del Gobierno, empieza paulatinamente una nueva micropolítica de autonomía universitaria que se materializa en el texto constitucional con la reforma al artículo 3º.

Siguiendo a Burgoa<sup>867</sup>, estimo que la causa medular de la reforma consiste en precisar las relaciones laborales de las universidades con su personal académico y administrativo ya que expresamente prescribe que tales relaciones *deberán regularse por lo que establece el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución*. "Sin embargo, esta regulación no es absoluta, o sea, que los profesores y trabajadores administrativos de las universidades gozan de todos los derechos que el indicado apartado "A" consagra en favor de los prestadores de servicios laborales, *salvo los que sean incompatibles con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones universitarias.*"

El Texto constitucional queda con la redacción siguiente:

Artículo 3º.<sup>868</sup>

I a VII.- ...

VIII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.<sup>869</sup>

<sup>867</sup> Burgoa, Ignacio; Las Garantías Individuales; Ed. Porrúa; 28a. Edición; México; 1996; p.448

<sup>868</sup> Publicación: D.O.F. 09-06-1980; <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art003/ref003.htm>

<sup>869</sup> La propuesta original del Ejecutivo decía así: " Artículo 3º... VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga 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 libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. El ejercicio de los derechos laborales tanto del personal académico como del personal administrativo se realizará de acuerdo con las modalidades necesarias y para hacerlo compatible con la autonomía y con la libertad de cátedra e investigación."; ARTICULO 3, 3a REFORMA; EXPOSICION DE MOTIVOS; CAMARA DE DIPUTADOS; OCTUBRE 16, 1979.

La Ley Federal del Trabajo, en su numeral 353, empleando la singular fórmula de agregar "incisos" en lugar de artículos, y comprendiéndolos en un capítulo XVII dentro del citado artículo, regula del 353-J al 353-U, el "Trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley".<sup>870</sup>

Por otra parte, la idea de universidad de masas va quedando postergada, y "lo que parecía una expansión sin límite, empieza a convertirse, no siempre de manera evidente, ni con gran rapidez, en una política de contracción: presupuestaria, de las actividades institucionales, del trabajo académico y del ingreso de alumnos... La estrategia de detener la expansión de la educación media superior y superior formula explícitamente."<sup>871</sup>

"La matrícula universitaria empezó a contemplarse como un grave problema, se diseñaron diversas medidas para controlar el ingreso y desviar la demanda... Entre ellas la descentralización de la UNAM y la creación de nuevas instituciones, como la UAM y el Colegio de Bachilleres. También se buscó, aunque afortunadamente no se llevó a cabo sustraer la educación preparatoria de las universidades, para acabar con el pase automático y establecer más fácilmente una política de control de acceso."<sup>872</sup>

Según Hirsch Adler, la implementación de la reducción de la matrícula se justifica "como necesidad de mejorar la calidad educativa - frente a la expansión anterior- y como un resultado de las políticas instrumentadas para enfrentar la crisis. En todos los planes, programas y discursos oficiales se hace frecuente referencia a la calidad educativa"...a la cual "en el documento: Declaraciones y aportaciones de la ANUIES para la modernización de la educación superior (1989), se define de la siguiente manera: "En términos relativos se puede entender la calidad de la educación como la eficiencia en los procesos, la eficacia en los resultados con las expectativas y demandas sociales, es decir, el impacto y el valor de sus contribuciones con respecto a las necesidades y problemas de la sociedad"...".<sup>873</sup>

Por su parte, el poder judicial ha tenido una consistente participación en la implementación de esta política pública; a modo de ejemplo, me permito citar las siguientes ejecutorias:

- Si bien es cierto que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 3o, fracción VIII, de la Carta Magna y 4o. de la Ley Orgánica de la Universidad Veracruzana, el ingreso, promoción y permanencia de su personal académico se determina por la propia universidad, en términos de los ordenamientos relativos que al efecto expida, que el artículo 1o. del

<sup>870</sup> Ver: Sistema de Información Jurídico Laboral; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; CD Juslab ver 3.0; México, 31/may/1988.

<sup>871</sup> Hirsch Adler; op. cit.; pp. 167 y 168.

<sup>872</sup> Ídem; p. 168.

<sup>873</sup> Ídem; p. 169.

Estatuto del Personal Académico de la Universidad Veracruzana señala que este instrumento jurídico tiene como objeto regular lo académico y en forma particular el ingreso, promoción y permanencia del personal académico, que los diversos 8o. y 9o. del propio estatuto contemplan los requisitos para la generación de plazas de este tipo de personal, que el 29 indica las categorías académicas y en el título IV, capítulo primero, del estatuto de mérito, se dispone la forma para la promoción de las categorías académicas, también lo es que de la lectura de los propios preceptos no se desprende que la facultad de reglamentar el ingreso, promoción y permanencia que tienen las universidades, también implique la de conocer y resolver el caso de una controversia entre la universidad y el personal académico sobre la interpretación o aplicación de dichas reglas, pues ninguno de los ordenamientos en cita señala ante qué órgano se deba ocurrir al surgir alguna controversia respecto de dichas cuestiones, lo cual al acontecer afecta obviamente derechos laborales que atento a lo dispuesto por los artículos 3o, fracción VIII, y 123 apartado "A" constitucionales, en relación con los diversos 353-J, 353-K, 353-L y 353-S de la Ley Federal del Trabajo, que rigen las relaciones laborales entre los trabajadores administrativos y académicos y las universidades e instituciones de educación superior, debe dilucidarse por la correspondiente autoridad laboral, motivo por el que si determinado trabajador académico solicita un reconocimiento o una promoción y ésta le es denegada por la institución universitaria, es claro que se afectan sus derechos laborales y, por ende, corresponde a la autoridad de trabajo conocer y decidir ese conflicto, como en el caso concreto en que resulta competente la Junta Especial número ocho de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado para conocer y resolver el expediente laboral originado por la demanda en que el actor solicitó a la universidad veracruzana el reconocimiento de una categoría académica y esta última declaró que era improcedente.<sup>874</sup>

- El artículo 3o. fracción VIII, de la Constitución General de la República determina que las universidades y demás instituciones de educación superior tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas para realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura. Dicho precepto y fracción, en su parte final, establecen que las relaciones laborales tanto del personal académico como el administrativo se normarán por el apartado A, del artículo 123, de la propia Constitución en los términos y modalidades que establece la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características de un trabajo especial. De lo anterior resulta que tratándose de las relaciones laborales entre las universidades y demás instituciones educativas a quienes la ley otorga autonomía, y el personal académico y

<sup>874</sup> PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEPTIMO CIRCUITO; Amparo directo 1119/86. Carlos Arturo Gómez Vignola. 29 de noviembre de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Eliel E. Fitta García. Secretario: Pedro Pablo Hernández Lobato; Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo IX, mes de mayo de 1992, p. 561.

administrativo de las mismas, deben sujetarse a lo que disponen el artículo 181 y el Capítulo XVII, de la Ley Federal del Trabajo.<sup>875</sup>

- Cuando un profesor de asignatura, que ha venido laborando en forma interina por contratos temporales y por períodos lectivos, esto es, en la forma excepcional contemplada en el artículo 51 del Estatuto del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, reclama se convoque a concurso de oposición cerrado o para promoción, ello resulta improcedente porque aquél no ha satisfecho previamente el concurso de oposición para ingreso o abierto, a que aluden los artículos 48 y 66 de dicho ordenamiento; disposiciones que deben acatarse en sus términos, pues dicha institución educativa por mandato constitucional es autónoma y dentro de sus atribuciones tiene la libertad de fijar las modalidades de las relaciones laborales con ese tipo de servidores, de ahí que la Ley Federal del Trabajo los considere con características propias por ser una actividad especial de índole específica.<sup>876</sup>
- En virtud de su autonomía, la Universidad Nacional Autónoma de México, en términos de los artículos 3o, fracción VIII constitucional y 353, de la Ley Federal del Trabajo, tiene la potestad para fijar, no sólo las condiciones de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, mediante las disposiciones de su Ley Orgánica, los estatutos y reglamentos que de aquella emanen, sino también el arbitrio para determinar los criterios de valoración establecidos en el artículo 68 del Estatuto del Personal Académico; cuál o cuáles tomarán en cuenta al formular sus dictámenes las diversas comisiones encargadas de seleccionar al ganador del concurso de oposición correspondiente, de acuerdo con sus necesidades de institución dedicada a la enseñanza.<sup>877</sup>
- Las características de los nombramientos y contratos que rigen la situación jurídica del personal docente de la Universidad Nacional Autónoma de México, se encuentran reguladas por las disposiciones de la Ley Orgánica de dicha Institución y de los Estatutos y Reglamentos que de la propia Ley emanan, los cuales, en la parte conducente, indican los procedimientos internos para que las designaciones de profesores e investigadores adquieran el carácter de definitividad, exigiéndose en todo caso el

<sup>875</sup> SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO; Amparo directo 170/91. Universidad Juárez del Estado de Durango. 25 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretaria: Leticia R. Celis Saucedo; Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo VIII, mes de diciembre de 1991, p. 325.

<sup>876</sup> PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO; Amparo directo 2771/89. Universidad Nacional Autónoma de México. 7 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente Roberto Gómez Argüello Secretario Gilberto León Hernández; Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo IV, julio-diciembre de 1989, segunda parte-1, p. 569.

<sup>877</sup> QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO; Amparo directo 5530/87. Luisa Gabriela del Valle Díaz Muñoz. 23 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Barredo Pereira. Secretaria: Elsa María Cárdenas Brindis; Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo II, julio-diciembre de 1988, segunda parte-2, p. 612.

cumplimiento de los requisitos de prueba de oposición o procedimientos igualmente idóneos para comprobar la capacidad de los contratados.<sup>878</sup>

Como complemento, en 1993, dentro de la Ley General de Educación, el legislador estableció que:

La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.<sup>879</sup>

Wietse de Vries, en "Políticas Públicas y Funcionarios Modernos"<sup>880</sup>, a partir de un análisis en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, hace una excelente radiografía de la complejidad que se presenta en las universidades; dice que:

*A partir de 1989, la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) lanzó diversas iniciativas para modernizar la educación superior. Se introdujeron procesos de evaluación, un programa de becas para el desempeño académico, y un Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES).*

*La literatura internacional sobre la educación superior enfatiza la resistencia al cambio de las universidades, aun cuando se presentan cambios vertiginosos en su entorno. Como observa Kerr: Alrededor de 85 instituciones occidentales fundadas hasta 1520 aún existen con formas conocidas, funciones similares e historias sin rupturas: la Iglesia Católica, los parlamentos de la Isla de Man, de Islandia y de la Gran Bretaña, algunos de los cantones suizos, y setenta universidades. Han desaparecido los monarcas con poder efectivo, los señores feudales con sus vasallos, los gremios con sus monopolios. Sin embargo, las setenta universidades mencionadas subsisten en el mismo sitio, incluso en algunos de los edificios de antaño, y los profesores y estudiantes realizan actividades parecidas a las de sus antecesores, mientras que las formas de gobierno parecen conducirse de manera similar al pasado (Kerr, 1982; 152)*

*Del mismo modo, estudios sobre las reformas educativas impulsadas desde el gobierno pintan un panorama de grandes expectativas, pero de frutos magros. Por lo general, los resultados de estos programas son pobres o, incluso, contrarios a lo que se buscaba lograr (Cerych y Sabatier, 1986).*

<sup>878</sup> Amparo directo 5048/79. Bernardo Antonio Muñoz Riverhol. 27 de febrero de 1980. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Juan Moisés Calleja García; Sostiene la misma tesis: Amparo directo 7323/789. Universidad Nacional Autónoma de México. 5 de marzo de 1980. 5 votos. Ponente: Alfonso López Aparicio; Sexta Época: Volumen LXX, Quinta Parte, Pág. 40; Semanario Judicial de la Federación, séptima época, volúmenes 133-138, 5a. parte, p. 75.

<sup>879</sup> Artículo 1º. Último párrafo.

<sup>880</sup> De Vries Wietse; Políticas Públicas y Funcionarios Modernos; en, Perfiles Educativos; Número 71; México; enero-marzo de 1996; UNAM-Centro de Investigaciones y Servicios Educativos.

*Clark (1992) describe a las universidades como organizaciones de base pesada: las decisiones son tomadas dentro de las unidades por los académicos, y la autoridad de los niveles supuestamente superiores es limitada. Las universidades, plantea Clark, cambian gradual y permanentemente al nivel de las unidades de base, pero se resisten a cambios impuestos desde el exterior.*

*Después de haberse presentado durante veinte años como universidad <crítica, democrática y popular>, y de sufrir una crisis a finales de los ochenta, la UAP resurgió como institución de <excelencia con compromiso social>.*

*El hecho de que el subsidio se basara en la matrícula contribuyó sin duda al crecimiento acelerado de ésta. En este sentido, el entorno inducía a ciertas respuestas, pero estas respuestas fueron tomadas dentro de la institución, en lugar de ser impuestas desde el exterior en forma de políticas.*

*Ahora bien ¿cómo se organizaba el gobierno de esta institución en los ochenta?... La Ley Orgánica databa de 1963 y había perdido su vigencia a lo largo de un camino de politización y crecimiento. Fuera del Contrato Colectivo, no existían reglamentos que estipularan las tareas académicas y administrativas.*

*Un factor de importancia al respecto fue que la modificación de la Ley Orgánica no corresponde al Consejo Universitario, sino al Gobierno del estado. En los ochenta existía la duda sobre si someterse al juicio del estado no atentaba contra la autonomía. Sin embargo, aunque los cambios no se manifestaron de jure, muchas prácticas cambiaron de facto, y durante los ochenta la UAP se regía por varias reglas y costumbres no escritas.*

*Por lo que se refiere al gobierno institucional, resalta la elección por voto universal de las autoridades ejecutivas (el rector y los directores de escuelas). En el Consejo Universitario, los estudiantes tenían paridad de votos con los académicos, mientras que el personal no académico contaba con 21 consejeros (casi 20 por ciento de los votos)*

*La votación universal y la paridad en el Consejo implicaba que para llegar al poder era más importante contar con el apoyo de los estudiantes y personal administrativo que con los académicos, ya que este último grupo constituía una minoría. Por supuesto, esto no quiere decir que los académicos carecieran de poder.*

*... La expansión del aparato administrativo se debió de manera importante a una lógica patrimonialista (Weber, 1984). En ausencia de reglamentos, la libertad del rector de nombrar a sus colaboradores, quienes a su vez*



*designaron a su personal, llevó a un crecimiento anárquico del sector administrativo.*

*Cada autoridad solía nombrar a personas leales en puestos cercanos, donde luego adquirieron plaza definitiva. El siguiente en ocupar el puesto se veía enfrentado con personal inamovible. La respuesta frente a este problema fue simplemente instalar personal por encima del ya establecido.*

*A principios de los ochenta, el número de administrativos rebasó al número de académicos. En 1970 los académicos formaron el 64 por ciento, mientras que el personal administrativo llegó al 53 por ciento...*

*A pesar del anuncio del gobierno, de 1985, de que la matrícula dejó de ser la base para el subsidio, la institución siguió empeñándose en aumentar la matrícula. Incluso, la difícil situación financiera a finales de los ochenta no se debió a cambios en el monto del subsidio, que en términos reales no disminuyó. Más bien, tuvo su origen en la política desenfadada de contrataciones por razones patrimonialistas, dentro de una lógica política de base electoral.*

*Finalmente, un factor de importancia fueron los cambios en la política federal hacia la universidad pública, que implicaron el fin de la <negligencia benigna> (Fuentes, 1991). Las primeras señales se dieron a partir de la segunda mitad de los ochenta. La decisión a nivel federal, en 1985, de cambiar la vinculación entre matrícula y financiamiento por una entre personal y financiamiento, colocó a la UAP en una situación de déficit crónico. La SEP sólo pagaba el personal contratado con su beneplácito, mientras que la UAP había aumentado su planta con alrededor de 1200 plazas no autorizadas, además de otorgar prestaciones que iban más allá de lo estipulado a nivel federal.<sup>881</sup>*

*En 1989, el rector negó proporcionar datos de la planta académica para el proceso de deshomologación, razón por la cual la SEP no entregó los fondos para el programa de becas. Mientras que la situación interna se volvió cada vez más conflictiva, la SEP disminuyó el subsidio y en 1989 se empezaron a pagar 10 días por quincena.*

*En vísperas de los noventa, la UAP se veía enfrentada con dos agendas. En el plano interno, la institución tenía prioridades en el terreno de <la reorganización normativa y financiera> (Doger, 1991). En el externo, el gobierno federal había cambiado de actitud, formulando una serie de*

<sup>881</sup> Actualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1999; D.O.F. del 12-31-98, establece en su artículo décimo cuarto transitorio que: "Se mandata a la Secretaría de Educación Pública a fin de ... IV. Establecer mecanismos que contribuyan a que las instituciones de educación superior, sin menoscabo del principio de su autonomía, aseguren el uso racional y transparente de su presupuesto, ..."

*políticas al mismo tiempo que condicionaba el financiamiento con la adopción de las mismas.*

*Ahora bien, raras veces las leyes cambian la situación. Son más bien el reflejo de los cambios que su origen. Veremos cómo empezó a funcionar el gobierno universitario en la práctica, a la par de las reformas legislativas.*

*El panorama para 1993 pinta diferente. Nacieron dependencias y se reorganizaron algunas existentes. Pero lo que llama la atención es que esta diversificación no ha llevado a un incremento en los puestos de confianza o administrativos de base. Al mismo tiempo, el número de plazas directivas ha conocido un incremento impresionante.*

*La administración de las escuelas de los diferentes niveles (medio superior, medio profesional y superior) observó un ligero crecimiento de puestos directivos entre 1984 y 1993 las nuevas formas de financiamiento. Dentro del primero, el gobierno federal señala cuatro procesos: la evaluación institucional, la revisión del desempeño académico, la visita de comités de <pares> externos a las carreras, y la evaluación del sistema. Dentro del financiamiento, se creó un Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), que contempla varios rubros prioritarios...*

En la implementación de esta micropolítica en el aspecto administrativo encontramos que una estrategia fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Formación de Personal Académico de las Instituciones de Educación Media Superior y Superior. El complemento de esta estrategia es ampliar, diversificar y consolidar el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Media Superior y Superior, para valorar el desempeño del personal académico, los programas, las instituciones y el subsistema de educación media superior y superior en su conjunto.

El Programa se sustenta en experiencias pasadas y programas que se hallan en marcha y que por sus resultados positivos se mantienen vigentes en los planteamientos de las organizaciones a las que estas instituciones educativas están afiliadas, especialmente en los acuerdos interinstitucionales logrados en el ámbito de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (Sinappes), en los que destaca el documento Propuestas para el Desarrollo de la Educación Superior, aprobado en la vigésima sexta asamblea de la ANUIES que se celebró en julio de 1995; así como en las propuestas recabadas en el proceso de consulta popular.

Se parte de un diagnóstico de espíritu abierto y autocrítico que señala deficiencias y problemas de diversa índole para implantar políticas y acciones que los atiendan y permitan extender la cobertura, así como mejorar la calidad y pertinencia de los servicios.

En congruencia con lo anterior, el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, expresa que La historia reciente de la educación superior en México muestra avances significativos en materia de coordinación interinstitucional, en buena medida, debido al trabajo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET) y la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES).

Instituciones autónomas creadas durante el período que comprende esta micropolítica:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUINTANA ROO

1990

### La evaluación:

Un panorama de carácter cuantitativo del estado de la educación superior en las instituciones autónomas puede consultarse en los documentos siguientes:

En línea y a texto completo:

- Evaluación y Acreditación en las Instituciones de Educación Superior; Carlos María de Allende.<sup>882</sup>
- Tres décadas de políticas del Estado en la educación superior; (Serie Investigaciones); Magdalena Fresán Orozco, Manuel Barquín Alvarez, Manuel Gil Antón, María Lorena Hernández Yáñez, Jorge Guillermo Cano Tisnado, Roberto Rodríguez Gómez, Rollin Kent, Wietse de Vries, Sylvie Didou, Rosalba Ramírez.<sup>883</sup>
- Transformación de la Universidad Pública en los '90; (Serie Memorias); José Dóger Corte, Felipe Martínez Rizo, Víctor M. González Romero, Juan Carlos Romero Hicks, Rubén Rocha Moya.<sup>884</sup>

<sup>882</sup> -<http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib3/0.htm>.

<sup>883</sup> <http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib11/0.htm>.

<sup>884</sup> -<http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib9/0.htm>

En edición impresa:

Guevara Niebla, Gilberto; Comp.; La catástrofe silenciosa; México; FCE; 3ª. Reimpresión; 1997; pp. 56-60 y 295-297. (de 1970 a 1995).

Sin embargo, hacer una evaluación de las micropolíticas en términos reales, es decir, tomando en cuenta no solo los costos económicos, que suelen ser los más baratos, sino además los costos sociales, políticos, etc. es tema de las políticas públicas.

Efectuarlos no es tarea sencilla, máxime cuando no existe aún una cultura de la evaluación en nuestro país, y porque la historia que estamos observando bajo el prisma conceptual de las políticas públicas no se ha desarrollado como tal.

Las medidas adoptadas, gran parte de ellas, inspiración de otros lares, en mucho representan el esfuerzo de una Nación en lucha por encontrar el rostro de su propia identidad y su lugar en el contexto mundial.

Hacer una evaluación de cada una de las micropolíticas reseñadas en este apartado, debe ser motivo de un trabajo especial cuyo espacio permita la profundidad de análisis necesario.

### **Los actores sociales:**

En la concepción, definición e implementación de esta mesopolítica pública, evidentemente compleja, han tomado parte diversos actores sociales, en los ámbitos interno y externo.

Por razones de objetivo y espacio, en un trabajo de esta naturaleza solo es posible tomar referencias significativas para demostrar la participación de cada cual, parte de ello ya se ha realizado en las páginas que integran la explicación de esta mesopolítica, por lo que siguiendo el mismo orden de las mesopolíticas anteriores, haré una referencia de los mismos en los ámbitos interno y externo

#### **I.- Ámbito interno:**

##### **El gobierno (Federal y Estatal):**

Poderes Ejecutivo (Secretaría de Educación Pública),  
Legislativo y Judicial.  
Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Los rectores.

Los académicos.

Los sindicatos.

Los estudiantes.

Los partidos políticos.

Los intelectuales.

El sector privado.

Los medios masivos de comunicación.

## 2.- Ámbito externo:

La UNESCO.

El Banco Mundial.

La OCDE.

Otros organismos internacionales

## 1.- El ámbito interno:

### La Secretaría de Educación Pública:

Los problemas financieros que enfrentan algunas instituciones de educación superior estatales no se resolverán con la canalización de más presupuesto, sino con una mejor administración de los recursos para evitar "gastos institucionales insostenibles", aseguró el subsecretario del ramo, Daniel Reséndiz...En velada referencia a la crisis económica que enfrenta la Universidad Autónoma de Querétaro por haber incrementado el monto de las prestaciones a sus trabajadores sindicalizados, el funcionario señaló

que la autonomía universitaria "no se debe usar para que algún gremio se otorgue a sí privilegios económicos que otros no pueden tener".<sup>885</sup>

La CONPES animó desde 1990 los trabajos del Programa de Modernización Educativa 1989-1990, encomendándolo a nuevos organismos como la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) o el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (COSNET). La política para la educación superior en la primera mitad de los noventa se centró en gran medida en la institucionalización de un sistema de evaluación de la educación superior. (De ello hablaremos detenidamente más adelante.) También se estableció el FOMES, o Fondo para la Modernización de la Educación Superior, consistente en la aplicación de recursos extraordinarios que el gobierno otorga en función de las tareas que propongan las instituciones educativas, de acuerdo con las metas de la política de desarrollo de la educación superior. El FOMES tenía varias tareas asignadas, pero se ocupó particularmente de proyectos de mejora de infraestructura. Así mismo el programa SUPERA buscó atender a lo que con el tiempo se convertiría en un segundo eje fundamental de la política de educación superior: la mejora del profesorado.

#### El Poder Judicial:

"UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO. REPRESENTACIÓN JURÍDICA DE LA. (EN EL INCISO M) Del artículo 21 de la primera ley orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 10 de julio de 1929, se dispuso que el rector de la propia universidad sería su representante jurídico, estableciendo el artículo 2o. de la misma ley, que la universidad nacional de México quedaba constituida en corporación pública autónoma, con plena personalidad jurídica, y sin mas limitaciones que las señaladas por la constitución general de la república, controvirtiéndose, por lo tanto, en una persona moral comprendida en la fracción II del artículo 38 del Código Civil del Distrito Federal vigente en esa época, continuando con tal carácter a través de lo dispuesto en la fracción II del artículo 25 de la materia, que entró en vigor en el propio Distrito Federal el 1o. de octubre de 1932, que todavía rige en la actualidad, y conservando esa personalidad a través de sus leyes orgánicas de 19 de octubre de 1933 (artículo 1o.), y de 30 de diciembre de 1944 (artículo 1o. igualmente), constituyendo, por lo mismo, una persona moral distinta de la Federación, como entidad de derecho público. En consecuencia, la inhibitoria de jurisdicción promovida por el procurador general de la república ante un juez federal, ostentándose como representante jurídico de la propia universidad, para, que, una autoridad local del trabajo dejara de conocer de una reclamación presentada en su contra por algunos de sus empleados que habían sido separados de sus cargos, no fue planteada legalmente, por carecer dicho alto funcionario de

<sup>885</sup> Claudia Herrera Beltrán; Por el momento no se requiere: el subsecretario Daniel Reséndiz; La Jornada, 24 de noviembre de 1997.

personalidad jurídica para ello, y por lo tanto, debe hacerse declaración, por la Suprema Corte, en tal sentido y ordenarse que se devuelvan los expedientes relativos que se enviaron para la resolución de la controversia por las autoridades que se ostentaron como contendientes, para los efectos legales que procedan.<sup>886</sup>

La Comisión Nacional de Derechos Humanos:<sup>887</sup>

En materia de educación superior, el derecho a una educación igualitariamente accesible, respecto de las universidades públicas autónomas, se deriva del artículo 3º constitucional, fracción VII, que impone a estas instituciones la obligación de realizar sus fines académicos de acuerdo con el principio de igualdad consignado como contenido y práctica educativa en el propio precepto constitucional. En su aspecto sustantivo, el derecho a una educación superior igualitariamente accesible, se traduce en la no aplicación de criterio restrictivo alguno o discriminatorio, que no esté fundado exclusivamente en la capacidad y en los méritos académicos del aspirante.

Una vez más hay que insistir que el problema de la educación superior no es sólo cuantitativo, sino cualitativo. Ambos aspectos están interrelacionados. No se puede soslayar el hecho, por ejemplo, de que el crecimiento desmedido de la matrícula en las instituciones de educación superior ha traído consigo enormes dificultades. Es una falacia sostener que las universidades serán más equitativas cuantos más alumnos admitan, porque esta posición deja de considerar el aspecto cualitativo. Las instituciones públicas de educación superior deben desplegar al máximo sus posibilidades, sin que esto signifique una merma en la calidad académica.

Las universidades e instituciones de enseñanza superior que sean autónomas por Ley, tienen la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, de modo que son las únicas que pueden determinar las condiciones mediante las cuales seleccionan a sus alumnos, aunque manteniendo el principio de igualdad de oportunidades ...Deben ofrecer el servicio público educativo a su máxima capacidad y dentro de sus posibilidades, sin que esto signifique el decrecimiento o deterioro de la calidad educativa, ...El Estado y la Sociedad deben realizar esfuerzos importantes a fin de terminar con el espejismo de que las formas privilegiadas de movilidad y capilaridad sociales en el país son las de

<sup>886</sup> Pleno; Quinta Época; Fuente: Informes; Tomo: Informe 1956, Parte I; Página: 128; Competencia No. 319/32, entre la Junta Especial Número 5 de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y el Juez 4o. de Distrito en el Distrito Federal (Con Jurisdicción en Materia Civil), para conocer de una reclamación presentada Carolina Monge Cruz y otras personas contra La Universidad Nacional Autónoma de México. Fallada en 23 de octubre de 1956, Por unanimidad de 16 votos.

<sup>887</sup> Madrazo, Jorge y Beller, Walter; CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

ingresar a una específica universidad y cursar la opción educativa profesional, subestimando otras alternativas y otras instituciones.

Los rectores:

Cada estudiante universitario de nivel licenciatura representa una inversión de 20 mil pesos anuales para la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), afirmó el rector de la máxima casa de estudios, Francisco Barnés de Castro, al reunirse con el consejo directivo de la Sociedad de Ex alumnos de la Facultad de Ingeniería... El rector de la UNAM dijo también que existe la necesidad de formar al alumno no sólo para su incorporación inmediata al campo laboral, ya que su meta "no es formar estudiantes para el ejercicio profesional de hace 10 años, sino prepararlos para los retos laborales que se requerirán dentro 10 o 15 años, lo que implica anticipar el desarrollo de los acontecimientos".<sup>888</sup>

Los académicos:

La reducción de 8 por ciento en el presupuesto destinado a la educación superior amenaza la producción del conocimiento, "que es el capital social para el porvenir de México como nación soberana", sostuvo, Francisco Bolívar Zapata, presidente de la Academia de Ciencias. Agregó que la reducción del gasto en investigación "pone en peligro el futuro de México".<sup>889</sup>

Los estudiantes:

Estudiantes, maestros y funcionarios de la Universidad de Guadalajara se concentraron ayer en la Plaza de la Liberación para protestar por el presupuesto que los Gobiernos federal y local les ofrece para 1999... La casa de estudios solicita un subsidio de 3 mil 600 millones de pesos y aunque el presupuesto aún no ha sido aprobado por los cuerpos legislativos, la propuesta es de 2 mil millones.<sup>890</sup>

Los intelectuales:

Entre nosotros, el porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que tienen acceso a la educación superior es apenas de 16%, mientras en los países más avanzados oscila entre 50 y 70%. De una evaluación de 53 países, realizada por el Foro Económico Internacional, tomo los siguientes datos comparativos con Francia: por su proporción de jóvenes en estudios terciarios, este país está en el lugar 9, nosotros en el 44; por el promedio de

<sup>888</sup> Castillo García; Gustavo; Barnés: la UNAM no puede darse el lujo de creer que es la mejor institución; La Jornada 7 de septiembre de 1997.

<sup>889</sup> En riesgo, el futuro de la educación superior, expresa Bolívar Zapata; Alonso Urrutía y Andrea Becerril; La Jornada 25 de noviembre de 1998.

<sup>890</sup> Exigen mayor presupuesto; Reforma; Galia García y Joel Muñoz; Jueves 17 de Diciembre de 1998.



grados de escolaridad cursados por la población, Francia ocupa el lugar 4, México el 45; por su producción de investigación científica, el país galo está en el lugar 5, nosotros en el 50; por la aportación que hace el sector privado a gastos en investigación y desarrollo, Francia está en el lugar 9, nosotros en el 39. (The Global Competitiveness Report 1999, World Economic Forum, 1998.)<sup>891</sup>

### El sector privado:

Si el movimiento del 68 y la politización que se produjo en las universidades públicas había incrementado la añeja desconfianza de los empresarios respecto de la educación pública;...<sup>892</sup> Llama la atención que el pleno de la COPARMEX se pronunció porque se fortalezcan las universidades públicas,<sup>893</sup> declaración que rompe una larga historia de diferencias entre la agrupación patronal y este tipo de instituciones... Sin embargo, más que la educación, lo que a mediados de los setenta preocupaba a los empresarios era la imagen del empresario en los medios intelectuales, las universidades y las escuelas, entre los empleados, obreros y la opinión pública en general. Lamentaban que en el mundo entero el verdadero papel del sector empresarial y su contribución a la sociedad moderna "ha sido distorsionado por corrientes ideológicas [y] situaciones políticas que relacionan los males y problemas sociales con un exagerado interés económico de parte del sector empresarial", dando así una falsa imagen de él.<sup>894</sup> Para modificar esos planteamientos y corregir la imagen del sector privado, el recién creado CCE decidió organizar una gran campaña en los medios de comunicación.<sup>895</sup> En su plan se habla de influir sobre las instituciones de educación para que tanto los estudiantes como los maestros conocieran y compartieran los grandes valores de la libre empresa.<sup>896</sup> ...En ese orden de cosas, el CCE argumentó ante la Secretaría de Educación Pública (SEP), en 1980, que la imagen negativa que se había dado de los empresarios era causa del radicalismo que se observaba en las universidades públicas.<sup>897</sup>

<sup>891</sup> Latapí Sarre, Pablo; *Cómo frenar al país*; Proceso; No. 1152; 29 de noviembre de 1998.

<sup>892</sup> Los movió también a fomentar más aceleradamente la creación de instituciones privadas que formaran a sus propios hijos y a los cuadros técnicos y administrativos de sus empresas.

<sup>893</sup> La Jornada, 24/06/93.

<sup>894</sup> Consejo coordinador Empresarial (CEE), "Anteproyecto para crear una imagen adecuada y fidedigna del sector empresarial en México", Excelsior, 21 de mayo de 1975. Este documento está claramente inspirado en el llamado "Memorandum Powell" de la U. S. Chamber of Commerce, que la Cámara Americana de Comercio de México difundió ampliamente en México en 1973. En él se recomendaba la acción política empresarial unificada para salvar a la libre empresa en el mundo. Véase Erwin Rodríguez, "La Cámara Americana de Comercio", Estudios Políticos, FCPS, UNAM, vol. 1, año 1, abril-junio de 1975.

<sup>895</sup> Véase Consejo Coordinador Empresarial (CEE), anteproyecto para crear una imagen adecuada y fidedigna del sector empresarial en México", op. cit.

<sup>896</sup> Ibid. El principal problema, decían, es de capacitación y educación, Excelsior, 17/03/78.

<sup>897</sup> Proceso, 16/04/84; citado por los actores, Loyo...; Ricardo Tirado, La Cúpula Empresarial en el Debate Educativo, p. 146.

Los partidos políticos:

Acción Nacional<sup>898</sup>: ENSEÑANZA ...La actividad universitaria sólo puede cumplir propiamente su misión si se desarrolla en un ambiente de disciplinada autonomía. Por la importancia que esa actividad tiene en la vida de la Patria, debe ser apoyada moral y económicamente por toda la colectividad; pero por las circunstancias especiales de la vida universitaria en México y en tanto puede garantizarse la independencia económica de la Universidad respecto del Estado, éste debe proporcionar los medios económicos suficientes para que la actividad universitaria se desenvuelva normalmente.

Los medios masivos de comunicación:

Todos los mexicanos sabemos que las cuotas de la Universidad son muy bajas, por lo que la gran mayoría está de acuerdo con el rector, pero este sin duda será uno de los asuntos que caerán en las redes de los partidos políticos para ser politizados...Ya no es un secreto que el PRD ha tomado este asunto en sus manos, esperando potenciarlo y politizarlo al máximo en su lucha por la simpatía de los votantes... Sin embargo, hay que reconocer que lo que está haciendo el rector Francisco Barnés es lo correcto.<sup>899</sup>

## II.- Ámbito Externo:

UNESCO:

"Se precisa una nueva visión de la educación superior que combine las demandas de universalidad y el imperativo de una mayor pertinencia para responder a las expectativas de la sociedad en que opera. Esta visión recalca los principios de libertad académica y autonomía institucional e insiste al mismo tiempo en la necesidad de responder ante la sociedad".<sup>900</sup>

El Banco Mundial:<sup>901</sup>

El Banco Mundial propuso también diversificar la educación superior y aumentar los cobros de colegiaturas y servicios prestados por las instituciones públicas.

<sup>898</sup> Acción Nacional; PRINCIPIOS DE DOCTRINA; -<http://www.pan.org.mx/inbas/principi.htm#ENSEÑANZA>.

<sup>899</sup> Cuotas UNAM; Fax urgente; Por ÍCARO; El Sol de México; 26/02/1999.

<sup>900</sup> Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior.- UNESCO 1995.

<sup>901</sup> Mungaray Lagarda, Alejandro y Valentí Nigrini, Giovanna; Coordinadores; Políticas Públicas y Educación Superior; <http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib5/000.htm>

La OCDE:<sup>902</sup>

Luego del ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) este organismo también comenzó a hacer estudios y recomendaciones sobre la educación superior y el desarrollo científico y económico del país, como lo hace regularmente con todos los países miembros. Previendo la continuación de la demanda social de educación superior en México, en razón de la extensión de la educación básica a contingentes mayores de población, la OCDE recomendó también redefinir la autonomía de las universidades y crear un sistema nacional de educación media con reglas comunes; implantar examen de admisión para todos los aspirantes a la licenciatura y apelar a nuevas formas de financiamiento para que las instituciones de educación superior moderaran su dependencia casi exclusiva del subsidio federal; flexibilizar las licenciaturas y acercar las normales a las universidades; mejorar la formación de profesores y hacer el mayor énfasis en la evaluación y acreditación.

Otros organismos internacionales:<sup>903</sup>

En el correr de los años noventa también los organismos internacionales tuvieron algo que decir sobre la educación superior mexicana, en una escala que no tenía precedentes. En 1991 se expidió el informe "Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México", que el gobierno federal había solicitado al Consejo Internacional de Desarrollo Educativo (ICED) presidido por Philip Coombs, un experto que ya había sido influyente en las reformas educativas impulsadas en México en los años setenta. El ICED criticó el concepto de autonomía tal como se practica en las universidades mexicanas, considerándolo exagerado y favorable a los grupos de interés que se oponen al cambio. La autonomía no podía ser total, porque las instituciones debían rendir cuentas a los contribuyentes. Para esto era necesario establecer un sistema de acreditación y evaluación independiente del gobierno y de las instituciones mismas. En la base de ello estaría el cambio de una estrategia cuantitativa a otra cualitativa condicionando la entrega de dinero a las instituciones a la realización de transformaciones académicas.

En otros temas el ICED recomendaba reconsiderar el pase reglamentado y criticaba la excesiva diferenciación entre instituciones educativas públicas y privadas en aspectos de gestión, desarrollo académico y cuerpo de profesores. En las universidades públicas había un exceso de profesores de asignatura y los sueldos eran demasiado bajos. También proponía el

<sup>902</sup> Mungaray Lagarda, Alejandro y Valenti Nigrini, Giovanna; Coordinadores; Políticas Públicas y Educación Superior; <http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib5/000.htm>

<sup>903</sup> Mungaray Lagarda, Alejandro y Valenti Nigrini, Giovanna; Coordinadores; Políticas Públicas y Educación Superior; <http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib5/000.htm>

establecimiento de un examen nacional de ingreso a las universidades, la subdivisión de las macrouniversidades buscando un tamaño ideal de 20,000 matriculados, el cambio en la UNAM de un modelo de facultades a otro departamental, y la creación de un sistema de actualización a distancia para profesores de la enseñanza media superior.

#### Consideraciones finales:

En primer término es justo reconocer que esta mesopolítica permitió el desarrollo de la educación superior en nuestro país, en gran medida hasta el nivel que actualmente tiene.

Contribuyó a lograrlo, tomando en cuenta que la inmensa mayoría de quienes son profesionistas en nuestra República han sido egresados de ellas; porque además, un abrumador porcentaje del profesorado que ha iniciado otras instituciones de educación superior proviene de sus filas y, finalmente, porque predomina el número de los investigadores de alto nivel que pertenece o ha surgido de las universidades públicas.

En el aspecto jurídico, la existencia de la autonomía no dependió de su expresión literal dentro del texto constitucional, y por lo tanto, en un principio, sus características fueron determinadas por las leyes, federales y estatales.

No obstante, al ser incluida en el texto constitucional por el Constituyente Permanente, sus elementos esenciales han salido de la competencia del legislador común, y solo podrían modificarse mediante una nueva micropolítica encaminada a modificar la Constitución.

La esencia de la autonomía: la libertad para impartir la cátedra y para investigar, con todas las condiciones que su operación implica, se ha respetado íntegramente, salvo durante el período de la educación socialista. En esta etapa, se advierte una perspectiva reduccionista en la interpretación del concepto autonomía, que se entiende como tal siempre y cuando se apege al modelo socialista.

Se hace evidente, con el ejemplo de esta mesopolítica, sobre todo en la etapa de la educación socialista, que en la implementación de las micropolíticas no basta la expresión en los textos legales para obtener su cumplimiento, y que sobre la aplicación inmediata, ha resultado más fructífera la alternativa incremental, suficientemente consensada con todos los actores sociales.

Es necesario insistir en la necesidad de profundizar en un sistema de evaluación académica, para elevar la calidad de la educación superior, contando con la participación libre de las universidades autónomas.

De la redacción actual de la fracción VII del artículo 3º. Constitucional, queda para un análisis mas profundo si las instituciones de educación superior de carácter privado pueden, mediante una ley, obtener la autonomía que les exima de la necesidad de obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios, con las consecuencias que ello supone.

## Cuarta Parte.

### Capítulo 1º. Escenarios posibles.

Si se considera por una parte que la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley le faculta, y por otra, que las constituciones políticas que integran nuestro texto constitucional condicionan las macropolíticas, mesopolíticas y micropolíticas que de ellas se desprenden en sus más diversas formas, se puede pensar válidamente que los escenarios con mayores posibilidades de resultar viables deben referirse a las primeras<sup>904</sup>.

Bajo esa consideración, los escenarios que a continuación se imaginan, tienen como punto de referencia la Constitución Política vigente en nuestro país.

En el aspecto temporal, imaginar escenarios requiere de un marco que les delimite y sirva de referencia. En el plazo inmediato muy pocas cosas pueden cambiar; en el corto plazo otras más pueden variar; en el mediano plazo, muchas pueden modificarse; en el largo plazo la mayoría variará, en tanto que en el muy largo plazo, muy probablemente todas las cosas y condiciones habrán cambiado.

Para los efectos de este ejercicio de imaginación, el período que se considera se encuentra entre el 2,000 y el 2,030; es decir, dentro de la magnitud del largo plazo.

El contexto, tanto interno como externo, es un factor trascendente<sup>905</sup> cuya consideración resulta indispensable para imaginar escenarios, valorar los recursos disponibles, señalar objetivos y diseñar posibles alternativas para alcanzarlos.

Un método para perfilar los escenarios consiste en identificar los elementos estructurales y proyectar sus tendencias en diversos sentidos, en calidad de variables independientes, observando mediante el uso de modelos matemáticos y econométricos el comportamiento de éstas en relación con las dependientes.

Identificar los elementos estructurales en el contexto interno es una tarea de observación profunda, que requiere el análisis de todos los existentes para llegar a una pequeña lista de aquellos, que pueden ser tangibles e intangibles, y cuya importancia pueda trascender las simples modas, ya se trae de políticas, económicas, sociales, etc.

Hacer lo propio en el contexto externo, es una tarea más compleja que exige tomar plena conciencia del papel que se juega dentro del concierto internacional,

<sup>904</sup> No se desconoce que entre las facultades que posee la autoridad, se encuentra la de reformar las normas que le facultan, con el fin de modificar o ampliar tales facultades. Pero en este caso, la modificación, aunque puede ser parte de la implementación de la política pública, debe preceder a la acción de la autoridad para poder reputarse legalmente válida.

<sup>905</sup> Ver: el capítulo IV, de la primera parte: Políticas Públicas.

primordialmente a la luz de las reglas del ejercicio del poder y del desarrollo del conocimiento como su fuente fundamental.

Desde esas consideraciones, el problema de proyectar tendencias con éxito resulta más complejo de lo que parece y requiere de un persistente trabajo de expertos para obtener y usar adecuadamente la información pertinente para los fines que se persiguen.

En el tema de este trabajo, para proponer los escenarios, se estimó procedente partir de las interrogantes siguientes:

1. ¿Qué factores pueden mantener su importancia en el mediano y largo plazo, condicionando las determinaciones de los decisores de las políticas públicas y de los diversos actores sociales que luchan por obtener los beneficios de las mismas, y además, elevarlas a la categoría de políticas constituyentes?
2. ¿Qué objetivos pueden definirse, con probabilidades de ser aceptados por La Población, y como deben implementarse a través del aparato burocrático del gobierno?. ¿Cómo deben participar los actores sociales y cómo hay que hacer para obtener su participación?
3. ¿Cuál será el destino de los actores sociales que hoy participan?

Análisis:

En principio es necesario tomar posición acerca de las teorías de la educación que se resumieron en el capítulo II de la primera parte.

Considerando que:

Vivimos en la era del conocimiento, y que este es, como dice Toffler, el único recurso que mientras más se usa más riqueza produce.

Bajo tales circunstancias, el capital cultural, como lo afirman los integrantes de la Escuela de Frankfurt, entre ellos Jürgen Habermas, ocupa un lugar anterior aun al capital económico.

Los pueblos que desarrollen su capital de conocimiento serán quienes ocupen la dirección del mundo del futuro.

El futuro de México y los mexicanos depende en primerísimo lugar de nosotros mismos.

Entonces, la teoría del capital humano, al margen de los significados negativos que argumentan sus detractores, resulta aceptable para procurar el desarrollo de nuestro país.

Para responder a las interrogantes inicialmente planteadas, es preciso señalar que las consideraciones se harán en forma general por razones de espacio y de la profundidad que han merecido en análisis, que destacados intelectuales han realizado a propósito anteriormente.

En relación con la primera:

Los factores trascendentes serían:

El petróleo.

La deuda: externa e interna.

La demografía.

La democracia.

El desarrollo del conocimiento.

Y aunque su relevancia y trascendencia es evidente, resulta necesario reflexionar porque merecen tal calidad.

El petróleo.

Porque nuestras reservas están calculadas para durar hasta el año 2030.<sup>906</sup>

Porque un considerable porcentaje del gasto con el que opera el gobierno, proviene de esa fuente de ingresos fiscales. Y en consecuencia, parte muy importante del servicio educativo, vgr. los salarios de los maestros de educación básica, y los subsidios para las instituciones de educación pública provienen de ahí.

La deuda externa e interna.

Porque es un compromiso ineludible que puede ser exigible, en el caso de la externa, aún bajo el argumento del poder condigno.<sup>907</sup>

Porque su pago incide en la jerarquización y dirección de las asignaciones de recursos públicos<sup>908</sup>.

<sup>906</sup> En tanto que "en el 2,015, las reservas de Alaska y del Mar del Norte europeo (estarán) agotadas", "las reservas de los Estados centroasiáticos"... asegurarían el suministro de petróleo y gas natural; Dieterich Steffan, Heinz; Globalización, Educación y Democracia en América Latina; en Chomsky, Noam y Dieterich, Hienz; La Sociedad Global; Educación, Mercado y Democracia; Editorial Joaquín Mortiz; Contrapunto; México; 5ª. Reimpresión; 1997; p. 57.

<sup>907</sup> En relación con este punto, se puede consultar "El costo de pagar... y de no pagar" en: Estay Reyno, Jaime; Pasado y presente de la deuda externa de América Latina. México. UNAM. 1996; 1ª. Edición. pp. 181 a 187.

<sup>908</sup> Roberto González Amador escribió: "El saldo de la deuda interna del gobierno federal alcanzó en diciembre pasado 366 mil millones de pesos, cantidad que representó un aumento de 40.3 por ciento, en comparación con la registrada al término



## La demografía.

Porque aún con las razonables tasas de incremento demográfico que actualmente se tienen, ese concepto dinámico que es la población y que resulta de la diferencia entre nacimientos y defunciones, ponderado por los flujos emigrantes e inmigrantes, presiona fuertemente en la demanda de los servicios públicos, entre ellos, el educativo.<sup>909</sup>

## La democracia.

Porque su cumplimiento, en el sentido válido del concepto es decir, respeto al voto de los ciudadanos, aun si estos parecen estar equivocados, es una de las pocas garantías que puede tener el gobierno para contrarrestar las presiones desestabilizadoras de origen externo<sup>910</sup>.

Porque, como lo afirma Lindblom<sup>911</sup>; dentro de ella es posible la negociación como vía por excelencia para generar y desarrollar políticas públicas, en tanto que dentro de los sistemas autoritarios, es la decisión del autócrata la que decide con un reducido séquito que se hace y que no.

---

de 1997, indicó un reporte del Banco de México". En: El saldo de la deuda interna del gobierno creció 40.3% en un año; En diciembre pasado alcanzó los 366 mil millones de pesos, indicó el Banco de México; La Jornada, 5/02/1999; José Antonio Román escribió: "La Secretaría de Educación Pública (SEP) anunció ayer un "ajuste" de 911 millones de pesos al presupuesto destinado al sector educativo para 1998, que representa 6 por ciento del recorte total del gasto federal provocado por la caída del precio internacional del petróleo. Así, su presupuesto para el presente año será finalmente de 146 mil 255 millones de pesos."; en: Todos debemos asumir "las reglas de la democracia", dice el subsecretario Mancera, La Jornada; 11 de febrero de 1998; En cuanto a los montos actuales de la deuda externa, y la estrategia económica de la actual administración, para sus últimos tres años, puede consultarse a Green, Rosario; Lecciones de la Deuda Externa de México de 1973 a 1997; México; FCE; 1998; 2ª edición; pp. 396 a 419.

<sup>909</sup> "Creemos que en este encuentro podemos dar un salto cualitativo para que la política de población sea el instrumento fundamental para planificar las acciones de los gobiernos federal, estatales y municipales, y orientar además el gasto del gobierno"; Fernando Solís Cámara al inaugurar el quinto Encuentro Nacional de Consejos de Población, puntualizó Solís Cámara; Ivonne Melgar; Reforma; La estrategia de control de población se enfocará ahora al combate a la pobreza y la concentración urbana; 1/12/1998.

<sup>910</sup> David Vega subraya que... la importancia de la educación en el desarrollo de la democracia, citando *La sucesión presidencial en 1910*, de Don Francisco I. Madero, en los siguientes términos: "Según intentamos demostrar... no es tan difícil como se aparenta creer el que un pueblo haga uso pacíficamente de sus derechos electorales. La principal dificultad para que se implanten esas prácticas en nuestro suelo, la han querido encontrar algunos escritores en la ignorancia del ochenta y cuatro por ciento de nuestra población, enteramente analfabeta. Nosotros creemos que se exagera la importancia de ese obstáculo... El pueblo ignorante no tomará una parte directa en determinar quiénes han de ser los candidatos para los puestos públicos; pero indirectamente favorecerá a las personas de quienes reciba mayores beneficios... Aún en países muy ilustrados no es el pueblo bajo el que determina quienes deben llevar las riendas del gobierno. Generalmente los pueblos democráticos son dirigidos por los jefes de partido, que se reducen a un pequeño número de intelectuales... Aquí en México pasará lo mismo y no será la masa analfabeta la que dirija al país, sino el elemento intelectual"... en *El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad*; Ed. Pomúa; México, 1989; pág. 2.

<sup>911</sup> Charles E. Lindblom, propone ante la jerarquía o el control unilateral, y el sistema de precios una tercera alternativa, que es un método "por medio del cual los controles de funcionarios públicos sobre otros se vuelven multilaterales en lugar de unilaterales. (o multilaterales) cuando no hay control"; "Que motiva a los hombres a buscar más en forma exhaustiva e incesante" "...y que consiste en la negociación, entendiendo por tal "todos los métodos, estratagemas y trucos - ofrecer nuestra ayuda por todas partes, formar alianzas y coaliciones, adoptar una postura partidista, buscar la ventaja, así como engatusar, arañar, transar, trampear, amenazar, engañar, mentir, blofear, -pero sin excluir la persuasión y la negociación cordial-..."; en *Democracia y Sistema de Mercado*. México. FCE. 1999; pág. 216 y 244.

### El desarrollo del conocimiento.

Porque permitirá obtener más con menos recursos; encontrar sucedáneos de bajo costo, vgr. en materia de energía y alimentos; y su importancia será fundamental, primero para optimizar las tareas de investigación mediante el uso de nuevas tecnologías; primordialmente en los campos de la genética, la robótica, la informática<sup>912</sup> y las comunicaciones.<sup>913</sup>

Porque el conocimiento, constituye aún un atributo exógeno del hombre; un avance fundamental lo constituirá el descubrimiento de las condiciones que permitan convertirlo en cualidad endógena, transformando esencialmente los fundamentos y objetivos de la educación. Esto es, cuando el hombre sea capaz de transmitir genéticamente los conocimientos adquiridos a sus descendientes.

En relación con la segunda interrogante: que objetivos pueden definirse con probabilidades de ser aceptados como problemas, es decir, como asuntos que esperan solución -ver el capítulo del Políticas Públicas-, es preciso tener en cuenta la composición de nuestra población.

El ejemplo de las "olas" de Toffler<sup>914</sup> resulta útil para tal propósito. Aunque una gran mayoría de los habitantes de nuestro país es ahora urbana, esta variación acerca de su lugar de residencia no ha implicado necesariamente un cambio en su status dentro de la configuración de los procesos de producción y distribución de la riqueza.

Al lado de una minoría que dispone y se beneficia de los recursos de la tercera ola, exigiendo que los recursos públicos se destinen preferentemente para apoyar los aspectos más adelantados, coexiste una gran mayoría que sufre carencias y atrasos, pero que aspira desde lo más íntimos de su ser a la movilidad social, al mejoramiento de sus condiciones, pero que no sabe como lograrlo ni dispone de los medios individuales, -y salvo casos aislados- de una organización eficiente para orientar las decisiones de políticas públicas en su favor generando, no obstante, una creciente carga de tensión que presiona sobre la estabilidad y aún sobre la paz social.

Bajo tales circunstancias, el simple recurso de "reducir la complejidad" en los argumentos, a términos manejables en el doble lenguaje del poder político, resulta un ejercicio demagógico cada vez más complejo y costoso. En cambio, la alternativa de encontrar los puntos de convergencia, mediante la negociación

<sup>912</sup> Ver: Gates, Bill; *Camino al Futuro*; México: Editorial McGraw Hill, Interamericana; 1ª. Edición; 1996.

<sup>913</sup> Respecto a su aplicación dentro de la educación en nuestro país, ver: *Evaluación Educativa*; en Perfil de la Educación en México; SEP; 1999; pág. 89 a 95.

<sup>914</sup> Ver: Toffler, Alvin; *El Sock del Futuro*; Editorial: PLAZA & JANES, Editores; Colección TRIBUN; 1998; y *La Tercera Ola*; Editorial: DIANA, ED.; MEX; 1993.

propiciada activamente por el poder público, que aparenta ser más complicada, puede ser la más redituable en términos de aceptación y de probabilidades de éxito, para todos los actores sociales, internos y externos.

Un gran papel protagónico en este propósito, lo desempeñarán necesariamente los medios masivos de comunicación.

En cuanto al papel de los actores, como se mencionó anteriormente, en el actor principal; el gobierno, el problema no es la cantidad, sino la calidad; entre más o menos aparato burocrático, es preferible definir el problema como un asunto de mejor o peor.

En cuanto al resto de los actores sociales internos más significativos dentro del ámbito educativo, aunque es previsible que pugnen por obtener sus pretensiones en el mayor grado posible, debe hacerse plena conciencia que la educación de nivel y calidad no puede mirarse impasiblemente como un sencillo asunto de dosificación para la gobernabilidad interna, sino que finalmente es un delicado factor de subsistencia nacional.

No debe perderse de vista que el objetivo fundamental es la paz social y el estado de derecho, y que el papel del gobierno debe significarse por la conducción firme del servicio educativo, de buena calidad, al mayor número posible de habitantes de nuestro país que permita evolucionar de un país de ciudadanos educados a nivel básico, a una sociedad de universitarios, como los países dominantes. Esto finalmente constituye un factor esencial que determina la diferencia entre colaborar y obedecer, entre conducir razonablemente el destino o reaccionar extemporáneamente ante lo inevitable: Y es, además, un servicio público que la iniciativa privada nunca será capaz de cumplir a causa de su íntima vocación.

Finalmente, acerca de la última pregunta, ¿cuál será el papel de los actores sociales que actualmente participan?, la experiencia histórica ha demostrado que cuando el gobierno se retrae de su función mediadora y compensadora de las diferencias y deficiencias sociales, las fuerzas del mercado, por su vocación irrenunciable, terminan por obligarle a retomar su papel para restablecer la paz y el orden social, bajo costos mucho mayores.

Bajo esas consideraciones, los escenarios que se perciben son los siguientes:

- a) Integración o no integración con el bloque del norte de nuestro continente.

La no integración significaría aislamiento y marginación; el problema, en todo caso, está en el cómo de la integración:

¿Cómo el socio obrero al que se refiere Bolaños Guerra en su libro citado en este trabajo?<sup>915</sup>

¿Cómo sociedad en tránsito de obrera a dirigente?

Conclusión: parece no haber elección posible, integración con mucho esfuerzo y trabajo.

En consecuencia, las instituciones educativas sobre todo las de niveles superiores, deben atender ya a las necesidades de empresas en entornos altamente competitivos y de un aparato público que requiere mayor eficiencia y calidad en los servicios que presta.

b) Desarrollo del capital humano, frente a la explotación de nuestros recursos naturales.

Es descarnada pero evidente la afirmación de Eduardo Ramírez<sup>916</sup>, las mayores potencias europeas y asiáticas actuales, se levantaron de sus cenizas y de la derrota para convertirse en lo que son, fundamentalmente a partir de su capital humano.

En ese supuesto, resulta imprescindible, además de la educación formal, desarrollar el de educación permanente, formal e informal, como un estilo o un concepto de vida indispensable, no sólo para nuestro desarrollo, sino para nuestra supervivencia. Es preciso además, retomar aquella propuesta de la meritocracia, en el sentido más plausible de su significado, para motivarla.

Conclusión: el desarrollo del capital humano debe ser, como lo es en los Estados Unidos y en cualquier otro país con una perspectiva clara de su presente y su futuro, un asunto de seguridad nacional.

Reflexiones finales:

Proponer una política pública, como un ejercicio de redacción del texto Constitucional, al margen de los factores de poder, aunque interesante desde el

<sup>915</sup> Gonzalo Varela Petito escribió: "Si comparamos a México con sus socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), Estados Unidos y Canadá contaban respectivamente a principios de esta década con 9 y 5.5 estudiantes de educación superior por cada cien habitantes, mientras en México la misma cifra era de 1.5. En los dos primeros países la educación superior atendía en 1991 a 63% y 55.5% del grupo de edad correspondiente, mientras México captaba al 10.4%. Hay sin duda distintas variables explicativas de la brecha existente, pero entre ellas resalta el hecho de que en 1990 México dedicara 0.37% de su PIB a la educación superior en comparación con 2.7% de EE.UU. y 2.2% de Canadá.<sup>13</sup> Otras fuentes dan un grado de captación mayor del grupo de edad de 20-24 años por parte de la educación superior mexicana equivalente al 15%, pero en relación con una cifra también mayor en EE.UU. (76%) y en otros países latinoamericanos como Argentina (43%) y Chile (20.7%)."; en: LA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA DÉCADA DE LOS 90: GRANDES ESPERANZAS E ILUSIONES PERDIDAS; EL ESTADO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR; Alejandro Mungaray Lagarda, Giovanna Valenti Nigrini, Coordinadores; - <http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib5/000.htm>

<sup>916</sup> Op cit.

punto de vista doctrinario, resultaría estéril y contrario al espíritu de este trabajo<sup>917</sup>.

La ingeniería social, impulsada unilateralmente, a partir de los textos legales de mayor o menor jerarquía, aunque gocen de buena apariencia literaria, pero fuera de contexto y aceptación social, ha resultado evidentemente desalentadora. Los ejemplos surgidos del análisis de las mesopolíticas en este trabajo, son muy elocuentes: el federalismo y el laicismo en el texto de 1917, el socialismo de la reforma de 1934, etc.

No significa lo anterior abdicar del compromiso racional y académico, sino aceptar que el camino parte de la interdisciplinariedad del conocimiento y la praxis, y que el papel del jurista moderno, deber ser a la vez el del intelectual y hombre de acción inmerso en el sistema social, capaz de hacer y conducir eficazmente políticas públicas.

Debe ser el "Policy Maker", experto en reclutar expertos para traducir las aspiraciones de los individuos que integran nuestra sociedad en macropolíticas, mesopolíticas y micropolíticas razonables y viables. En aplicar el argumento financiero, como un elemento importante, más no determinante de las leyes.

Más que proponer otra reforma al Texto Constitucional, el primer paso para encontrar una solución de largo alcance reside en profundizar en el análisis del ciclo de las políticas públicas para encontrar objetivos deseables y viables, negociar y obtener consensos, porque el problema no es, además, un asunto de simple mutación o de reforma de la Constitución, así sea cosmética o profunda, sino un problema de eficacia del aparato del poder: público, social y privado.

Esto significa un esfuerzo colectivo de racionalidad. No resulta admisible renunciar a imaginar nuestro futuro de acuerdo a nuestros propios intereses y metas como nación y arriesgarnos a construirlo, soñando con soluciones mágicas, internas o externas.

La visión racional estricta del análisis de políticas puede reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero no renunciar por eso a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política. La visión negociadora y pragmática de la política, utiliza táctica o casuísticamente el análisis.

<sup>917</sup> Carpizo dice que: "La creación de una nueva constitución no es un ejercicio teórico, no es una discusión académica, no es la expresión de buenos deseos o intenciones... Las constituciones modernas son pactadas entre las fuerzas políticas y sociales más importantes de la nación... Hay que saber con precisión qué queremos cambiar, por qué y cómo. Actualmente abundan las propuestas de cambio, algunas son adecuadas, otras no. En los cambios no hay que descuidar la cuestión de la gobernabilidad porque si ésta no funciona adecuadamente se lesiona al propio sistema democrático, una de cuyas bases es precisamente la gobernabilidad... La tesis y el aspecto más importante de nuestra Constitución es el de la justicia social... En este asunto las propuestas de nuestra ley fundamental fueron y son de vanguardia. Lo que hay que lograr es que se normativicen íntegramente..."; Reformar o reemplazar; Constitución nueva o Constitución renovada Etcétera No. 331.; - <http://www.etcetera.com.mx/1999/331/cj0331.htm>

El análisis de políticas dominante se caracteriza por incorporar explícitamente el esquema de decisión racional o de solución racional de problemas, cuyos pasos son:

- Determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias,
- Indicar las opciones de acción que por los medios que incorporan y el
- Cálculo de sus consecuencias se consideran idóneas para efectuar la acción,
- Comparar las opciones en términos de eficiencia técnica y económica,
- Elección y puesta en práctica programada de la alternativa óptima,
- Evaluación de resultados, y
- Retroalimentación.

El incrementalismo, en cambio, puede resultar aparentemente cómodo pero deja a quien se refugia sistemáticamente en él, en las manos de quienes sí asumen el desafío de analizar factores y contextos, encausando las condiciones en su provecho.

## Capítulo II.- Conclusiones.

En la parte introductoria de este documento, se expresó que el planteamiento del problema consiste en lo siguiente:

¿Cuáles han sido las macro y mesopolíticas públicas en materia educativa que se han desarrollado en nuestro país, desde 1917 hasta 1999, y en qué contextos relevantes, socioeconómicos y políticos se han generado?.

Las hipótesis medulares de esta investigación han sido las siguientes:

Primera.- Nuestra Constitución Política, (1917-1998) es una metapolítica pública, y como tal, puede ser observada, analizada, explicada y desarrollada aplicando la teoría de las Políticas Públicas.

Segunda.- La educación, contenida principalmente en el artículo tercero constitucional, es una macropolítica pública, en la cual pueden identificarse diversas mesopolíticas públicas: federalismo educativo, laicismo, educación particular, educación gratuita, educación obligatoria, autonomía universitaria y axiología.

- En relación con el planteamiento del problema:

En la segunda parte de esta tesis, en los seis capítulos correspondientes al texto original y cinco reformas del artículo tercero constitucional, se identificaron las mesopolíticas públicas señaladas en el párrafo anterior, y se mencionaron además, los contextos externos y sucesos internos en materia educativa, más relevantes, relacionados con la macropolítica pública, contenida en el artículo Tercero Constitucional.

Como se expresó inicialmente, ese trabajo de contextualización externa, identificación mesopolíticas y sucesos internos relevantes en materia educativa, obedeció al propósito de aportar información destinada a contribuir al análisis de las políticas públicas contenidas en la Constitución Política.

Sobre esa base, en la tercera parte, se seleccionaron tres mesopolíticas: el federalismo, el laicismo y la autonomía, contextualizándolas con el texto de las otras normas Constitucionales para analizarlas a partir de las micropolíticas a las que dieron origen.

Dentro cada una de las micropolíticas identificadas, se distinguieron además las distintas etapas dentro de su implementación, desde las cuales se pudieron

advertir los conflictos de eficacia que se suscitaron a partir de las acciones concretas de los diversos actores sociales.

Ello permitió, además, colocar en perspectiva las arenas políticas en que se dirimieron las diferentes pretensiones de quienes ejercen el poder: condigno, compensatorio y condicionado, y evidenciar los costes sociales de la ingeniería social o del pensamiento único, vgr. en el caso del socialismo versus la autonomía y libertad de cátedra.

- En consideración con las hipótesis:

En el trayecto, con el fin de esclarecer las hipótesis generales, se estimó pertinente distinguir las interrogantes e hipótesis particulares comprendidas en aquellas, a las cuales se dio respuesta en la medida del avance del análisis.

Las interrogantes e hipótesis particulares que se plantearon fueron las siguientes:

1a. interrogante: ¿Es nuestra Constitución Política es una política pública?.

*Primera hipótesis:* Sí es una política pública.

2a. interrogante: ¿Qué clase de política pública es entonces nuestra Constitución Política?.

*Segunda hipótesis:* Es una metapolítica pública que contiene o engloba a las políticas públicas en nuestro país.

3a. interrogante: ¿El artículo 3o. Constitucional es una macropolítica pública?.

*Tercera hipótesis:* El artículo 3o. Constitucional sí es una macropolítica pública.

4a. interrogante: ¿Qué tipo de política pública es nuestro artículo 3o. Constitucional?

*Cuarta hipótesis:* Es una macropolítica pública que engloba las mesopolíticas públicas en materia educativa.

5a. interrogante: ¿Es posible identificar las políticas públicas contenidas en el art. 3o. Constitucional?

*Quinta hipótesis:* Si es posible, mediante el análisis de su evolución jurídico-política e histórico-social.



6a. interrogante: ¿Es posible hacer un análisis de las políticas públicas contenidas en el artículo 3o. Constitucional haciendo abstracción del contexto temporal y espacial?

*Sexta hipótesis:* No es posible, hacer un análisis de las políticas públicas contenidas en el artículo 3o. Constitucional; fuera del contexto temporal y espacial, interno y externo, porque conduciría a conclusiones apartadas de la objetividad.

7a. interrogante: ¿Es posible intentar un ejercicio de análisis general de las políticas públicas contenidas en el artículo 3o. Constitucional?

*Séptima hipótesis:* Sí es posible hacer un ejercicio de análisis general de las políticas públicas contenidas en el artículo 3o. Constitucional. Es preciso anotar que por la complejidad y amplitud del tema sería necesariamente un trabajo de carácter enciclopédico.

8a. interrogante: ¿Cómo es el fenómeno educativo?

*Octava hipótesis:* Es esencial, multidimensional y trascendental.

9a. interrogante: ¿Qué significado tiene la inclusión de las políticas públicas en materia educativa dentro de nuestro texto constitucional?

*Novena hipótesis:* Su inclusión tiene el propósito de garantizar, por el medio más elevado y firme, la prestación del servicio público educativo.

10a. interrogante: ¿Nuestra Constitución Política delimita el ejercicio del poder público?

*Décima hipótesis:* Nuestra Constitución Política sí delimita el ejercicio del poder público, aunque al hacerlo no le dota necesariamente de eficacia en su desempeño.

11a. interrogante: ¿Qué factores intervienen en la eficacia de las políticas públicas?

*Décima primer hipótesis:* La democracia, el poder real y formal, la participación de los expertos en los campos involucrados en el

problema, la participación de los afectados por las mismas, el contexto interno y externo, los tiempos, etc.

12a. interrogante: ¿Quién define la agenda gubernamental en nuestro país?

*Décima segunda hipótesis:* En nuestro país define la agenda gubernamental el poder ejecutivo.

13a. interrogante: ¿Qué método de implementación de políticas públicas en materia educativa se ha observado en nuestro país?

*Décima tercer hipótesis:* En nuestro país se han observado los métodos de macro y micro-implementación, racional e incremental.

14a. interrogante: ¿Pueden contribuir las ciencias de las políticas públicas a impulsar la eficacia de los postulados constitucionales en materia educativa en nuestro país?

*Décima cuarta hipótesis:* Las ciencias de las políticas públicas sí pueden impulsar la eficacia de los postulados constitucionales en materia educativa en nuestro país.

15a. interrogante: ¿Cómo pueden hacerlo?

*Décima quinta hipótesis:* Aportando información relevante de los medios y formas que permiten a las decisiones efectivamente trascender en realizaciones.

- En cuanto al "ciclo de la política" tomado de Peter J. May y Aaron Widavsky<sup>918</sup> cuyos momentos son:
  - a).- Fijación de la agenda,
  - b).- Análisis de la cuestión,
  - c).- Implementación,
  - d).- Evaluación y
  - e).- Terminación.

Su aplicación ha permitido un análisis profundo y objetivo de las micropolíticas; como ejemplos de cada una de ellas, se citan los casos más relevantes:

<sup>918</sup>Ver: las Políticas Públicas, conceptos definitorios, p. 92.

a).- Fijación de la agenda, referida a la integración de cuestiones dentro de los propósitos inmediatos del Poder Ejecutivo, y como la definición de un problema determinado.

En el primer caso, se pueden citar el laicismo y la autonomía.

En el segundo caso, el federalismo educativo.

b).- Análisis de la cuestión:

La aplicación de los actores sociales para definir los problemas desde sus particulares intereses y posiciones ideológicas se pudo advertir en las mesopolíticas analizadas:

En el federalismo, vgr., cuando este se define en principio como la concentración de atribuciones por "la federación"; en el segundo, cuando se proyecta como un proceso inverso.

En el laicismo, cuando se le aprecia como un instrumento para el desarrollo del conocimiento, en tanto que por otra parte, se le califica de obstáculo para la libertad de enseñanza. Se observó además como factores psicológicos condicionan la posibilidad de aprendizaje, vgr. el caso de la disonancia cognoscitiva.

En la autonomía, en tanto que se consideró necesaria su inclusión en el texto constitucional, sobre todo para salvaguardar la integración de su personal académico a través de sus pares, al margen de intereses partidistas, sindicalistas, etc., con el propósito de preservar la libertad de cátedra e investigación.

c).- Implementación:

El caso más extremo de implementación racional, se manifestó en la micropolítica correspondiente a la educación socialista, cuando desde una parte del texto constitucional se intenta impulsar un modelo socio-político diverso del imperante en el resto de las macropolíticas contenidas en las normas constitucionales, así como del sistema capitalista, con matices sociales -sobre todo en el aspecto agrario y laboral- que imperaba en el país.

En las otras mesopolíticas analizadas, encontramos numerosos ejemplos de la implementación incremental, si bien los incrementos han sido impulsados por una buena dosis de racionalismo, sobre todo a partir de la adopción de los planes y programas para el desarrollo.

## d).- Evaluación:

Esta parte del ciclo, ha sido particularmente descuidada por los hacedores de políticas públicas en nuestro país hasta hace pocos lustros; en principio por las circunstancias postrevolucionarias, después por la falta de disciplina e interés, más enfocada a producir resultados optimistas que a reflejar la realidad del país.

Ha sido hasta tiempos relativamente recientes en que las cifras y valoraciones oficiales<sup>919</sup> se producen oportunamente y parecen aproximarse con los datos extraoficiales.

En particular, la evaluación acerca de la eficacia de las mesopolíticas públicas contenidas en las normas constitucionales, en relación con los efectos que se espera que produzcan, aún se encuentra en etapa de perfeccionamiento y ajustes; y no escapa al fenómeno social de proclividad a proponer sin profundizar y sin tener la evaluación objetiva de cuales y cuantas metas han sido alcanzadas y cuales no, así como su comparación con los resultados obtenidos por otros países en circunstancias semejantes al nuestro.

La cultura de la evaluación en materia de políticas públicas, que permite identificar con certeza las áreas y momentos en que se producen las disfunciones y en que grados ocurren permitiendo introducir oportunamente las modificaciones pertinentes, es aún un proceso que requiere ser perfeccionado y aceptado como un elemento esencial dentro de las mismas.

## e).- Terminación:

Esta es la fase más sutil dentro del ciclo; ya que, salvo el caso de medidas de corte racionalista que se adoptan sin mediar una preparación gradual que las propias circunstancias sociales, políticas, jurídicas, económicas, etc. originan y condicionan, no es fácil precisar cuando realmente termina una política pública, e inicia otra:

<sup>919</sup> Miguel Limón Rojas -en relación con el tema de la mesopolítica del federalismo educativo-, informó que, este "ha sido determinante para continuar en todos sentidos. Este año los estados ejercen directamente el 70 por ciento del Presupuesto Federal en la materia. La experiencia obtenida en la federalización de la educación básica ha propiciado que los estados asuman gradualmente las funciones de construcción de escuelas en todos los niveles, lo mismo que la prestación de los servicios de educación profesional técnica y la dirigida a los adultos. Ahora consumaremos la descentralización del CAPFCE, del Conalep y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. La SEP continuará operando en los estados de la República, de manera directa, los mil 312 planteles federales del Sistema Tecnológico"...; en relación con el factor estructural de la demografía que: "En el Ciclo Escolar 1999-2000 se espera que 23 millones 350 mil alumnos cursen el preescolar, la primaria y la secundaria, es decir, alrededor de 250 mil más que en el presente ciclo, en tanto que el grupo de población entre cuatro y 15 años prácticamente ya no crece"... y en relación con las instituciones de educación superior "tan importante como ampliar el espacio de oportunidades en las universidades y en todas las instituciones de estudios superiores, es el asegurar la calidad en el proceso de formación de los alumnos. El Programa de Mejoramiento del Profesorado desempeña un papel determinante y beneficiará a profesores con apoyos y recursos que les permitirán realizar estudios de posgrado..."; Palabras del Secretario de Educación Pública, durante la presentación del Programa de Educación 1999, en la Residencia Oficial de Los Pinos; Enero 27, 1999; - <http://www.sep.gob.mx/csoc/secret/secret1/220199.htm>; ver además Evaluación Educativa; en Perfil de la Educación en México; SEP; 1999; pág. 85 a 87.

Porque, como se expresó en el capítulo correspondiente, normalmente, si tomamos en cuenta que la mayoría de ellas se producen incrementalmente, gestan nuevas políticas públicas en las que se resuelven iniciando un nuevo ciclo.

- Conclusiones:

Tomando en cuenta lo anteriormente expresado, y considerando:

A) Que las respuestas a las quince interrogantes e hipótesis particulares, desarrolladas a partir de las hipótesis generales, son congruentes con estas, y

B) Que los momentos del ciclo de las mesopolíticas han podido ser identificados y analizados a lo largo de la Tercera Parte de este trabajo de investigación, dedicado a tres ejemplos de las mesopolíticas públicas desarrolladas en materia educativa durante el Siglo XX en México, Federalismo Educativo, Laicismo y Autonomía Universitaria, pueden formularse las siguientes conclusiones:

1.- Las dos hipótesis medulares de esta investigación han quedado demostradas.

2.- En consecuencia:

a) Es válido afirmar que nuestra Constitución es una metapolítica pública, y como tal puede ser observada, analizada, explicada y desarrollada, aplicando la teoría de las políticas públicas, y

b) Es correcto aseverar que la educación contenida principalmente en el Artículo Tercero Constitucional, es una macropolítica pública en la cual pueden identificarse, diversas mesopolíticas públicas.

**Bibliografía impresa y electrónica; URL'S en la WWW.**

**A.**

- Acción Nacional; "Principios de doctrina"; -<http://www.pan.org.mx/inbas/principi.htm#ENSEÑANZA>.
- Acosta Romero, Miguel; en "Las Mutaciones de los Estados en la Última Década del Siglo XX, necesidad de nuevas constituciones o actualizaciones y reformas de las vigentes"; Porrúa; 1ª. Edic. México; 1993.
- Aguilar Camín, Héctor; Después del milagro; México; 1996; Ed. Cal y Arena; Decimosegunda edición.
- Aguilar David, René; Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos, Biblioteca Jurídica, Madrid, Esp. , 1ª. Reimpresión, 1973. p. 297.
- Aguilar Villanueva, Luis F., El Estudio de las Políticas Públicas, editorial Miguel Ángel Porrúa, 1a. reimpresión, México, 1994.
- Aguilar Villanueva, Luis F.; La Hechura de las Políticas; Segunda antología; Estudio introductorio; Miguel Ángel Porrúa;
- Aguilar Villanueva, Luis F.; Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; Estudio introductorio; Tercera y Cuarta antología; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edición; 1993.
- Aguilar Villanueva, Luis; La Implementación de las Políticas; estudio introductorio; Miguel Ángel Porrúa; México; 1ª. edic.; 1993.
- Aguiló, Josep; Sobre la Derogación; Ensayo de Dinámica Jurídica; Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política; Fontamara; 1a. Edición; México; 1995.
- Alighiero Manacorda, Mario. Historia de la educación 1, de la antigüedad al 1500. México. 1983. 1a. Edición. 302.
- Ampudia, Ricardo; La Iglesia de Roma; estructura y presencia en México; FCE; primera edición; 1988.
- Anteproyecto de "Ley de Educación del Distrito Federal".
- Aristóteles: La política. Libro III, cap. IV., Espasa-Calpe, Argentina, 1ª. Edic. , Col. Austral, Buenos Aires, 1941.
- Arteaga Nava, Elisur. Constitución, Política y Realidad. México, Siglo XXI. 1997. 1a. Edición.
- Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. México. Ed. UNAM. 1994. Tomo III. 1a. Edición.
- Arteaga Nava, Elisur; La Constitución Mexicana comentada por Maquiavelo; UAM-Siglo XXI editores; 2ª. Edic. corregida y aumentada; México; 1988.
- Ávila Ortiz, Raúl; El Derecho Cultural en México; una propuesta académica para el proyecto político de la modernidad; UNAM-Coordinación de Humanidades/Miguel Ángel Porrúa; México; 1999; (en prensa).

**B.**

- Balandier, Georges; El Desorden; La teoría del caos y las ciencias sociales; elogio de la fecundidad del movimiento; GEDISA; España; 3ª. Reimpresión, 1997.
- Bardach, Eugene; Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas, un manual para la práctica; Miguel Ángel Porrúa-CIDE; traducción de David García Junco Machado; México; 1a. Edic.; 1998.
- Barranco, Bernardo; México y la geopolítica del Vaticano; (Tercera y última); La Jornada; domingo 24 de enero de 1999.
- Baudouin Jean; Karl Popper; ¿qué sé? ; CNCA-Publicaciones Cruz O. S.A.; 2ª. Edic.; México; 1995.
- Blancarte J., Roberto (coord); Religión, Iglesias y Democracia; La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM; 1ª. Edic.; México; 1995.
- Bolaños Guerra, Bernardo; El derecho a la educación; México; ANUIES; 1996.

- Bohem de Lameiras Brigitte, coordinadora; El Municipio en México; Ed. El Colegio de Michoacán; México; 1987.
- Borquez, Djed; Crónica del Constituyente; Gobierno del Estado de Querétaro; Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; 1ª. Edic., INEHRM, 1992.
- Bowen, James y Hobsos, Peter R.; Teorías de la Educación, Innovaciones Importantes en el Pensamiento Educativo Occidental; LIMUSA; México; 1996.
- Brom, Juan; Esbozo de Historia Universal; México; Grijalbo; 1973.
- Burgoa, Ignacio; Las Garantías Individuales; Ed. Porrúa; 28a. Edición; México; 1996.
- Burgoa, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; Ed. Porrúa. 1994. 9a. Edición

C.

- Calsamiglia, Albert; Racionalidad y Eficiencia del Derecho, Distribuciones Fontamara S.A., 1ª. Edic. Méx.
- Campillo Cuauhtli, Héctor; Manual de historia de la Educación; Ensayos Pedagógicos; Fernández Editores; México; 7ª. Edic.
- Carabes Pedroza, J. Jesús, et. al; Fundamentos político-jurídicos de la educación en México. México. 1979. Ed. Progreso. 1a. Edición.
- Carbonell y Sánchez, Miguel; Presidencialismo y función legislativa; Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano, Edit. ALDUS, México, 1ª. Edic., 1994.
- Carbonell, Miguel; Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México; UNAM; México; 1ª. Edición; 1998.
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1a. edición, México, 1991.
- Carrillo Blouin, Elsa; los informes presidenciales en México: 1876-1976, ¿ruptura o continuidad?; UNAM; 1a. Edición; México; 1996.
- Casillas Hernández Roberto; Fuerzas de Presión en la estructura Política del Estado; 2ª. Edic.; México; 1980.
- Castañeda Sabido, Fernando et. al; El uso y la práctica de la ley en México; UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; Miguel Ángel Porrúa; México; 1a. Edic. 1997.
- CASTRO Y CASTRO, JUVENTINO V., MINISTRO PONENTE en el AMPARO EN REVISIÓN 1195/92, JULIO OSCAR TRASVIÑA AGUILAR.
- Castro, Juventino V.; La mutación estructural del derecho en México; Porrúa; México; 1998. 1a. Edición; p. 116-117.
- Cicerón; De la República, ( De Res Pública), UNAM, Bibliotheca Scriptorvm, graecorvm et romanorvm mexicana; Instituto de Investigaciones Filológicas, Centro de Estudios Clásicos; 1984. Código Civil; SCJN; CD 1997.
- Comisión Episcopal de Educación y Cultura. Presencia de la Iglesia en el mundo de la educación en México. México, 1994. 7a. Edición.
- Compilación de Legislación Universitaria I; UNAM; Oficina del Abogado General; Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria; 1ª. Edición; México; 1992; p. 27.
- Constitución de Alemania. - <http://www.juridicas.unam.mx/infojus/fij.htm>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; CD Const. V10.0 para windows; UNAM-IIJ; México; 1998.
- Correas, Óscar, La Teoría General del Derecho Frente a Los Procesos de Integración; El Tratado de Libre Comercio de América del Norte; Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas, UNAM; México, 1993.
- Cuadernos de legislación universitaria; Número 1; Volumen I; UNAM; México; 1986.
- Cuadernos de Japón, Japan Echo Inc. ; Volumen VI, número 1; 1993.
- Cuando por la Raza Hablará el Espíritu; Manuel Gómez Morín, rector de la UNAM; Meyer, Jean et al; Editorial Jus; 1ª. Edición; México; 1995.

CH.

Chateau, Jean; Los grandes Pedagogos; FCE; quinta reimpression; México; 1985;  
Chomsky, Noam y Dieterich, Heinz; La Sociedad Global; Educación, Mercado y Democracia;  
México; editorial Joaquín Mortíz; 5ª. Reimpression; 1997.

D.

Dahl, Robert; La Poliarquía, participación y oposición; Red Editorial Latinoamericana, S.A.(REI); 1ª.  
Edición; México; 1993.  
De Ibarrola, María; Las Dimensiones Sociales de la Educación; México; Ediciones El Caballito-  
SEP; 2ª. Edición.  
De la Luz Mena José, La escuela socialista. Su desorientación y fracaso. El verdadero derrotero,  
México, s.p.i., 1941, p.87.  
De l'Espirit des Lois (1750), Montesquieu: Del Espíritu de las Leyes, Traducción de Mercedes  
Blázquez y Pedro de Vega, Ed. Altaya, Barcelona, Esp., 1993  
De Vergottini Giuseppe, Las Constituciones francesas y la Revolución, traducción de Pablo Lucas  
Verdú, Derecho Constitucional Comparado, Espasa Universitaria, Espasa- Calpe, Madrid.  
De Vries Wietse; Políticas Públicas y Funcionarios Modernos; en, Perfiles Educativos; Número 71;  
México; enero-marzo de 1996; UNAM-Centro de Investigaciones y Servicios Educativos.  
Debbasch, Charles; Daudet, Yves: Diccionario de Términos Políticos; Edit. Temis; Bogotá -  
Colombia; 1985.  
Delors, Jacques; La Educación encierra un tesoro; Informe a la UNESCO de la Comisión  
Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors;  
Santillana - Ediciones UNESCO; España; 1996.  
Desarrollo Psicológico y Educación; LI. Psicología de la Educación; Compilación de César Coll,  
Jesús Palacios, Alvaro Marchesi; Edit. Alianza; Madrid; tercera reimpression; 1992.  
Deutsch, Karl; Política y Gobierno; FCE; 1a. Edición en español; España; 1976.  
Diario de los debates del Congreso de la Unión.  
Díaz Barriga, Ángel; Empleadores de universitarios un estudio de sus opiniones; Miguel Ángel  
Porrúa, S.A.; México; 1995.  
Díaz Estrada, Jorge. et. al: Comentarios a la Ley General de Educación. México. Ed. Centros de  
Estudios Educativos. 1995. 1a. Edición.  
Diccionario Jurídico Mexicano; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; PORRÚA-UNAM;  
México 1995.  
Diccionario de las Ciencias de la Educación. México. Ed. Santillana, 1996. 3a. reimpression.  
Diccionario General de la Lengua Española vox; 1987-1997 Microsoft Corporation.  
Diccionario Jurídico Mexicano; UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas- Porrúa; México; 1993;  
sexta edición, Vol. D-H.  
Diccionario Jurídico Mexicano; UNAM-IIJ; Porrúa; México, 1995; vol. I-O; p. 1791.  
Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior.- UNESCO 1995.  
Dror, Yehezkel; La capacidad de gobernar, Informe al Club de Roma., FCE; Méx., 2a. ed. 1996.  
Dror, Yehezkel; Enfrentando el futuro; FCE; 1ª. Reimpression; 1993.  
Durkheim, Emile, en Educación y Sociología, Editorial Colofón, México, 1996.  
Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ariel Ciencia Política, 2ª.  
Reimpression, México, 1992.  
Dye, Thomas S.; Understanding Public Policy; Prentice Hall; New Jersey, E.U.; 1995.



E.

- Eco, Umberto, Martini Carlo María; ¿En qué creen los que no creen?; Traducción y prólogo de Esther Cohen; Taurus; México; primera edición; 1997.
- El Colegio Nacional, (Decreto Presidencial del 8 de abril de 1943, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo del mismo año).
- Enciclopedia Microsoft® Encarta® 97 Diccionario Actual de la Lengua Española, © 1995 Bibliograf, S.A., Barcelona.
- Escrivá Ivars, Javier; La Objeción de conciencia.
- Estay Reyno, Jaime; Pasado y presente de la deuda externa de América Latina; México; UNAM; 1996; 1ª. Edición.
- Etzioni, Amitai y Eva. Los Cambios Sociales. México. FCE. 1995. 5a. reimpression.

F.

- Festinger, León; La Ciencia de la Comunicación Humana; Wilbur Schramm, Tratados y Manuales.- Edición 1980, Basic Books Inc.
- Fredes Fernández, Francisco; La Validez Oficial de Estudios en la Legislación Mexicana; Mimeo.
- Fernández Rodríguez, Rogelio y Varela Petito, Políticas Públicas en América Latina; 6 estudios de caso; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; México, 1991.
- Fernández Ruiz, Jorge; Derecho Administrativo (servicios públicos); Porrúa; UNAM; primera edición; México; 1995.
- Fuentes Carlos, Por un Progreso Incluyente, Instituto de Estudios Educativos Sindicales de América, México, 1ª. Edición, 1997.

G.

- Gacel Ávila, Jocelyne; La Política de Internacionalización: Elemento Estratégico de Renovación Educativa; conferencia magistral presentada durante la XIII asamblea de la UDUAL, celebrada en la Universidad Metropolitana Tecnológica de Chile del 26 al 28 de octubre de 1998 -<http://www.unam.mx/udual/publicaciones/ru298ar6.htm>
- Galbraith, John Kenneth; Anatomía del Poder; Edivisión, Compañía Editorial; 4ª. Impresión; México; 1990.
- Gámiz Parral, Máximo, Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas; Universidad Nacional Autónoma de México; 1ª. edición 1990.
- García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo I. España. Ed. Civitas 1974. Séptima Edición.
- García Maynez, Eduardo; Introducción al estudio del Derecho; Porrúa, 19ª. Edición corregida; México, 1971.
- García Rivas, Heriberto, 150 Biografías de Mexicanos Ilustres, editorial Diana, 14ª. Reimpresión, México, 1978.
- Gates, Bill; Camino al Futuro; México; Editorial McGraw Hill, Interamericana; 1ª. Edición; 1996.
- Giroux, A. Henry; Teoría y resistencia en educación; México; Siglo XXI; 1ª. Edic. en español; 1991.
- Green, Rosario; Lecciones de la deuda externa de México de 1973 a 1997; México; FCE; 1998; 2ª. Edición.
- Gómez de Silva, Guido; Breve diccionario etimológico de la lengua española; El Colegio de México, FCE; cuarta reimpression; 1995; México.
- Gómez Hinojosa, José Francisco; La dimensión social de la religión, notas para su recuperación en México, Universidad Iberoamericana; cuadernos Fe y Cultura; México; 1ª. Edición.

- González Oropeza, Manuel, *La interpretación Jurídica en México*; en *Estudios Jurídicos en memoria de Eduardo García Maynez*; Edit. Porrúa; México, 1996.
- González Oropeza, Manuel; *El Federalismo UNAM*; México: 1ª Edic.; 1995.
- González, Francisco; *Historia de México*; Edic. Quinto Sol; 7ª. Reimpresión; México; 1995.
- Guerrero, Omar, *Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria*, *El Colegio de México*, México, 1994.
- Guevara Niebla, Gilberto; *La Educación Socialista en México (1934-1945)*; SEP- Ediciones el Caballito; 1ª. Edic.; México; 1985.
- Guevara Niebla, Gilberto; *La Rosa de los Cambios, Breve historia de la UNAM*; Cal y Arena; 1a. Edición; México; 1990.

H.

Hauriou, André; Gicquel Jean y Gélard, Patrice; *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, 2ª. Edic. muy ampliada 1980, Edic. Ariel, Colección Demos, Traducción de José Antonio González Casanova, 1971.

Henriquez Ureña, Pedro; *Universidad y Educación*; México; UNAM; 1987; 3a. Edición.

Hobbes, Thomas; *Leviatán o la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y Civil*; FCE; 7ª. Reimpresión; México; 1996.

Hodara, Joseph; *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales*; Comité Editorial: Salustiano del Campo, Director del Diccionario; Juan F. Marsal, Representante del Clacso; José A. Garmendia; Representante del Grupo Español; redactado bajo el Patrocinio de la UNESCO; UNESCO 1975; Editorial Planeta-de Agostini, S.A.; Barcelona, España, Enero 1988.

-<http://bufa.reduaz.mx>

-<http://info.rec.uabc.mx>

-<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leyest.htm>. constituciones estatales.

-<sup>1</sup><http://plato.evansville.edu/>; the 4<sup>th</sup>. Tetralogy, exploring Plato's middle dialogues, translation by Benjamin Jowett, (1<sup>st</sup>. Publication in 1871), 1998.

-<http://uag.uagfm.mx>

-<http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib11/0.htm>.

-<http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib3/0.htm>.

-<http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib5/000.htm>.

-<http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib9/0.htm>

-<http://www.buap.mx>

-<http://www.ccu.umich.mx>

-<http://www.ccu.umich.mx/univ/univ-hist.html>

-<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/>

-<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art003/ref001.htm>

-<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art003/ref002.htm>

-<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art003/ref003.htm>

-<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art003/ref003.htm> <sup>1</sup> Publicacion: D.O.F. 09-06-1980

-<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art003/ref004.htm>

-<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art003/ref005.htm>

-<http://www.clad.org.ve/red1.html>), Red de Posgrado en Administracion y Politicas Publicas.

-<http://www.coacade.uv.mx>

-<http://www.cumbre.cl/cumbre/pla4000.htm> Cumbre de las Americas.

-<http://www.chapingo.mx>

-<http://www.heartland.org/contacts.htm>

-[http://www.yahoo.com/Social\\_Science/Political\\_Science/Public\\_Policy/Institutes/Think\\_Tanks/](http://www.yahoo.com/Social_Science/Political_Science/Public_Policy/Institutes/Think_Tanks/) tanques pensantes en Estados Unidos y en el mundo.

-<http://www.itson.mx>

-<http://www.nira.go.jp/ice/ft-info/nwdtt96/index.html>,  
 -<http://www.observatorio.org>  
 -<http://www.pan.org.mx/inbas/principi.htm#ENSEÑANZA>  
 -<http://www.pps.org.mx/historia.htm>  
 -<http://www.reduaeh.mx>  
 -<http://www.sai.uadec.mx>  
 -[http://www.sep.gob.mx/leyes\\_de\\_educaci\\_n\\_de\\_los\\_esta.html](http://www.sep.gob.mx/leyes_de_educaci_n_de_los_esta.html)  
 -[http://www.sep.gob.mx/leyes\\_de\\_educaci\\_n\\_de\\_los\\_esta.html](http://www.sep.gob.mx/leyes_de_educaci_n_de_los_esta.html), leyes a texto completo.  
 -<http://www.uaa.mx:8001>  
 -<http://www.uabcs.mx/>  
 -<http://www.uabjo.mx>  
 -<http://www.uacam.mx>  
 -<http://www.uacj.mx>  
 -<http://www.uachnet.mx>  
 -<http://www.uaem.mx/>  
 -<http://www.uaemex.mx>  
 -<http://www.uam.mx>  
 -<http://www.uan.mx>  
 -<http://www.uaq.mx>  
 -<http://www.uasip.mx>  
 -<http://www.uasip.mx>  
 -<http://www.uasnet.mx>  
 -<http://www.uasnet.mx/historia.html>  
 -<http://www.uat.mx>  
 -<http://www.ucol.mx/>  
 -<http://www.udg.mx>  
 -<http://www.ugto.mx>  
 -<http://www.ujat..mx>  
 -<http://www.ujed.mx>  
 -<http://www.unach.mx>  
 -<http://www.uson.mx>  
 -<http://www.uatx.mx>  
 -<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/art003/ref005.htm>

I.

Ibarra Colado Eduardo y Soria Murillo Victor M.; *la Democracia en México, Políticas Públicas Alternativas en México*; Enrique de la Garza Toledo (Coordinador); La Jornada Ediciones; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Unam; primera edición; México, 1996.

Ibarra, Ana Carolina; *Doce textos argentinos sobre educación*; SEP-EI Caballito; Biblioteca Pedagógica; 1ª. Edic. ; 1985.

Israel Hoy, Ajva Press, Jerusalem, 1993.

J.

Jiménez Urresti, Teodoro Ignacio; *Reestreno de las relaciones entre el Estado Mexicano y las Iglesias*; editorial Themis; Colección ensayos jurídicos, 1ª. Edición; México; 1996.

Johnson Paul; *La Historia de los Judíos*; Javier Vergara, editor; Buenos Aires, Argentina; 1991.

Jürgen Habermas, *Moralidad, Ética y Política - propuestas y críticas -*, (María Herrera, coordinadora); Capítulo 1; *La Soberanía Popular Como Procedimiento. Un Concepto Normativo de lo Público*. Alianza Editorial; 1ª. Edición en español, México, 1993.

**K.**

- Kaplan, Marcos; *El Sistema Mundial en la Era de la Incertidumbre*; UNAM; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias e Humanidades, Coordinación de Humanidades; México; 1994.
- Kelsen, Hans; *Teoría Pura del Derecho*; Porrúa-UNAM; 1ª. Ed. en Editorial Porrúa; México, 1991.
- Klikoberg, Bernardo; *Participación Popular, algunos problemas estratégicos*; en *Gestión y Política Pública*, Vol. V., No. 1: México, 1er. Semestre de 1996, CIDE.
- Knauth, Lothar; *La modernidad del Japón*; México; UNAM; 1980; 1a. Edición.

**L**

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Través de los Regímenes Revolucionarios, 1917-1990*, Secretaría de Programación y Presupuesto, 2ª. Edición revisada y actualizada, México, 1990.
- La Descentralización Educativa, Avances de un Proyecto Nacional*; Secretaría de Educación Pública; México; 1986.
- Lafer, Celso. *La Reconstrucción de los Derechos Humanos*. México. FCE. 1994. 1a. Edición.
- Larroyo, Francisco; *Historia comparada de la educación en México*, México, Editorial Porrúa, 3a. Edición.
- Lasalle, Ferdinand; *¿Qué es una Constitución?*; Ed. Colofón; 1ª. Edic. ; México, 1986.
- Latapi, Pablo; coordinador; *Lecturas básicas para investigadores de la educación*; SEP; Nueva Imagen; México; 1992.
- Levy, Daniel C; *La educación superior y el Estado en Latinoamérica*; México; M.A. Porrúa; 1a. Edición 1995.
- Levy, Daniel; *University and Government in Mexico*; New York; 1980.
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.*
- Ley Federal de Educación.*
- Ley General de Educación.*
- Ley Orgánica de Educación.*
- Ley Orgánica de la Educación Pública.*
- Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito, Federal, 1867-1967*, UNAM, México.
- Lindblom, Charles E.; *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*; INAP Instituto Nacional de Administración Pública; 1a. Edición Noviembre de 1991.
- Lindblom, Charles E.; *Democracia y sistema de Mercado*. FCE. 1999. 1ª. Edic.
- Loewenstein, Karl; *Teoría de la Constitución*; Ed. Ariel; Biblioteca de Ciencia Política; Colección Demos; traducción de Alfredo Gallego Anbitarte; España; reimpresión 1979.
- López de Medrano Santiago; *Lenguajes Simbólicos*; ANUIES, México, 1973; p. 49.
- Loyo Aurora; *Los actores sociales y la educación; los sentidos del cambio (1988-1994)*; Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Plaza y Valdés Editores; México; 1997.
- Luhmann, Niklas y De Georgi Rafael, *Teoría de la Sociedad*, UDG, UIA, ITESO; México, 1993.
- Luhmann, Niklas; *Sociedad y sistema, la ambición de la teoría*, (Traducción de Santiago López Petit y Dorothee Scmitz); España; 1ª. Edic. 1990.
- Luhmann, Niklas y Schorr, Karl Eberhard; *El sistema educativo; problemas de reflexión*; Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente; México; 1a. Edición en español; 1993.
- Luhmann, Niklas; *Poder*; Universidad Iberoamericana; Anthropos, Editorial del Hombre; 1ª. Edic. 1995; España.
- Luth, Christoph; *El bachillerato en Francia*, (traducción de Pilar Van Breda Burgueño); *Pensamiento Universitario*, nueva época, No. 79; UNAM, Coordinación de Humanidades; CESU; 1ª. Edic. 1992.

**M.**

- Madrazo, Jorge y Beller, Walter; Consideraciones sobre el derecho a la educación y la educación superior en México, desde la perspectiva de los Derechos Humanos, CNDH; Gaceta 61; Comisión Nacional de Derechos Humanos; Ciudad de México, agosto de 1995.
- Margadant S., Guillermo F.; Panorama de la Historia Universal del Derecho; México; Miguel Ángel Porrúa; Sexta Edición.
- Martín Lipset, Seymour; El hombre político, Las bases sociales de la política; REI; México, 1ª. Edic., 1993.
- Martínez Báez, Antonio; Obras I, Obras Político Constitucionales; UNAM; México; 1ª. Edic. ; 1994.
- Martínez Zaldúa, Ramón; ¿Qué es la Masonería?; Costa Amic, Editores; 8ª. Edición; México; 1995.
- Maturana, H. R. y Varela J.F.; Autopoiesis and Cognition; Boston Studies in the Philosophy Science; vol. 42; Dordrecht Holanda; D. Reidel; 1980.
- Melgar Adalid Mario, Orozco Enríquez J. Jesús; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Artículo tercero constitucional comentado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, DF, PGJDF, México, 1993
- Melgar Adalid, Mario; Comentarios al artículo Tercero Constitucional; Sistema de Información Jurídico Constitucional Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; CD Const v 1.0; UMAM; México; 1998.
- Melgar Adalid, Mario; Educación Superior; Propuesta de Modernización; Primera edición, 1994.
- Meneses, Ernesto; Tendencias Educativas Oficiales en México; Universidad Iberoamericana; 1ª. Edic.; México; 1988.
- Meyer, Jean; La Cristiada; vol. I- La guerra de los cristeros; Siglo veintiuno editores; 17a. Edic.; México; 1997.
- Microsoft Bookshelf en Español.
- Moctezuma Barragán, Esteban; La educación pública frente a las nuevas realidades. México. FCE. 1993. 1a. Edición.
- Monroy Huitron, Guadalupe; Política Educativa de la Revolución 1910-1940; Ed. SEP; 1a. Edición; México; 1985.
- Monsivais, Carlos; La Lucha por el Alma de los Niños. Capítulo 999; La Jornada; XII Aniversario; Miércoles 16 de Octubre de 1996; pp.1 y 7.
- Mungaray Lagarda, Alejandro y Valenti Nigrini, Giovanna; Coordinadores; Políticas Públicas y Educación Superior; -<http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib5/000.htm>

**N.**

- Naranjo Mesa, Vladimiro; Teoría Constitucional e Instituciones Políticas; 4ª. Edición; ed. Temis S.A., 1991.
- Navarro Valls, Rafael; Las objeciones de conciencia.
- Novoa Monreal, Eduardo, El Derecho como Obstáculo al Cambio Social. Siglo XXI, 10a. Edic. , 1991.

**O.**

- Olivecrona, Karl. Lenguaje Jurídico y Realidad. México. Ed. Distribuciones Fontamara. 1995. 3a. Edición.
- Ornelas Navarro, Carlos; El Sistema Educativo Nacional; FCE; México; 1997.
- Ortega y Gasset, José; Misión de la Universidad; (1930); -  
-<http://www.raulpalma.com/ortega/textos/oygmisi1.htm>
- Ovilla Mandujano, Manuel. Teoría del Derecho. México.1990. 1a. Edición.

P.

- Palacios Alcocer, Mariano; El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano; Unam; México; Primera Edición: 1995;
- Pallares, Eduardo: ¿Que es una Constitución?, 1ª. Edic. Fontamara, México, 1994. Parsons, Talcott; On the Concept of the Political Power; The Social System, Glencoe IL; Proceedings of the American Philosophical Society, 1963.
- Partido Popular Socialista; Estatutos.
- Partido Revolucionario Institucional; Estatutos y Declaración de Principios.
- Paz, Octavio; El Laberinto de la Soledad, FCE, México, 1953.
- Pelaez Ramos, Gerardo; El Sindicalismo magisterial. México. SNTE. 1994. 1ª Edición.
- Pereznielo Castro, Leonel (Compilador); Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional; Editorial Porrúa; México; 1992.
- Perfil de la Educación en México; Subsecretaría de Planeación y Coordinación; México; SEP.
- Piaget, Jean; Psicología y Pedagogía; Aries; 8a. Reimpresión; México; 1993.
- Piaget, Jean.; El Estructuralismo; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Publicaciones Cruz O.S.A.; ¿Qué sé?; 1ª. Edic.; México; 1995.
- Pinto Mazal, Jorge; La Autonomía Universitaria; Antología; UNAM; México; 1974.
- Plan Orgánico de Trabajo Pastoral 1989-1991 presentado por la CEM.
- Popper, Karl. R. y Condry, John; La televisión es mala maestra; Nueva edición, revisada y aumentada con escritos de Karol Wojtyla; FCE; México, 1998.
- Ponce, Aníbal; Educación y Lucha de Clases; Editores Mexicanos Unidos, S.A. 6ª. Edic.; México; 1983.
- Presencia de la Iglesia en el mundo de la educación en México; - instrucción pastoral -; Comisión Episcopal de Educación y Cultura; 7ª. Edición; México; 1994.
- Presupuestos de Egresos de la Federación.
- Problemas Actuales del Derecho Constitucional; Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo; Universidad Nacional Autónoma de México; 1994.
- Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.
- Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME) (SEP 1994. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000).

R.

- Rabasa O. Emilio y Caballero, Gloria; Mexicano, esta es tu Constitución; Miguel Ángel Porrúa, LVI Legislatura Cámara de Diputados; décima edición, primera reimpresión; México; 1996.
- Rabasa O. Emilio; Historia de las Constituciones Mexicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2a. ed., México, 1994.
- Ramírez García, Eduardo; La Estructura Socioeconómica de México; Fondo de Cultura Económica; (en prensa); México; 1998.
- Reyes Heróles, Jesús; Educar para construir una sociedad mejor; México; CONAFE; Vol. II.
- Rivera, Antonio; La Educación Superior en los Estados Unidos. Un Panorama General; Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1995, primera edición.
- Robertiello, Richard C.; Abrázalos estrechamente y después ...déjalos ir; Diana; 16ª. Reimpresión; México; 1987.
- Robles, Martha; Educación y Sociedad en la Historia de México; Siglo XXI editores; 14a. Edic. en español; México; 1996.
- Rodríguez, Erwin; "La Cámara Americana de Comercio", Estudios Políticos, FCPS, UNAM, vol. 1, año 1, abril-junio de 1975.
- Roemer, Andrés; Derecho y Economía; Políticas Públicas del Agua; Miguel Ángel Porrúa-CIDE; México; 1ª. Edic. 1997.

- Roemer, Andrés; Sexualidad, Derecho y Política Pública; Academia Mexicana de Derecho y Economía - Miguel Ángel Porrúa - ISSSTE; México, 1a. edic. 1998.
- Rolando Cordera y Carlos Tello en México, la disputa por la nación; perspectivas y opciones del Desarrollo; México; Siglo XXI, editores; 1ª. edición 1981.
- Rousseau Juan Jacobo: El Contrato Social, UNAM, Nuestros Clásicos, México, 1969.
- Russell, Bertrand; Religión y Ciencia, FCE, Breviarios, 9ª. Reimpresión, México, 1994.

S.

- Sartori, Giovanni; Homo videns. La sociedad teledirigida; España; Ed. Taurus; 1998; 1a. Edición Semanario Judicial de la Federación.
- Serra Rojas, Andrés; Ciencia Política; Porrúa; 11a. Edic. 1993.
- Silanes Nero; Juan Pablo II; Pensamientos; selección y texto; 4ª. Edición; Secretariado Trinitario Salamanca; España; 1981.
- Sistema de Información Jurídico Laboral; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; CD Juslab ver 3.0; México, 31/may/1988.
- Smith, Huston; Las Religiones del Mundo; México; Océano; 1998..
- Soberanes Fernández, José Luis; Comentarios al artículo 130 Constitucional; Sistema de Información Jurídico Constitucional; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; CD; Const v1 UNAM-IIJ; 1998.
- Solana Fernando; Cardiel Reyes, Raúl y Bolaños, Raúl; coordinadores; Historia de la Educación Pública en México; SEP-FCE; México; 1ª. Reimpresión; 1982.

T.

- Tamayo y Salmorán, Rolando; Introducción al Estudio de la Constitución; UNAM, 3ª. Edición, Mex. 1989.
- Tamayo y Salmorán, Rolando; Decreto por el cual se concede a la Escuela Libre de Derecho el reconocimiento y los privilegios a que se refiere en; La universidad epopeya medieval; México; Ed. Huber; 1998.
- Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México, 1808-1983; 12ª ed., México, Porrúa, 1983.
- Tenzer, Nicolas; La Política; Publicaciones Cruz O, S.A., serie ¿qué sé?; México, 1ª. Reimpresión, 1997.
- Terry R., George; Principios de Administración, Compañía Editorial Continental S.A. (CECSA), 10ª. Impresión, México, 1978.
- Toffler, Alvin; El Cambio del Poder; Plaza & Janes Editores S.A.; México.
- Torres Septián, Valentina; La Educación Privada en México 1903-1976; El Colegio de México-Universidad Iberoamericana; 1ª. Edic.; México; 1997.
- Trayectoria de la Legislación sobre Educación Pública en México, Resumen preparado por el seminario de Educación del CIS-INAH, México, enero de 1974.
- Trueba Urbina, La Primera Constitución político-social del Mundo; Teoría y Protección; Editorial Porrúa, S.A.; México, 1971; 1a. Edición.
- Tünnermann Bernheim, Carlos; La Declaración Mundial Sobre La Educación Superior En El Siglo XXI; conferencia magistral presentada durante la XIII asamblea de la UDUAL, celebrada en la Universidad Metropolitana Tecnológica de Chile del 26 al 28 de octubre de 1998; -<http://www.unam.mx/udual/publicaciones/ru298ar1.htm>.

**V.**

- Valadés, Diego; Derecho de la Educación; Panorama del Derecho Mexicano; UNAM-Mc Graw Hill; serie Jurídica; México; 1997.
- Valadés, Diego y Ruiz Massieu, Mario, Coordinadores; La Transformación del Estado Mexicano, Editorial Diana, México, Primera Edición, noviembre de 1989.
- Valenti Nigrini, Giovanna, del Castillo Alemán Gloria; Interés Público y Educación Superior: un Enfoque de Política Pública; -<http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib5/000.htm>.
- Vega Vera, David Manuel; El presidencialismo mexicano en la modernidad; Ed. Porrúa; México 1989.
- Vivaldi; Bases Metodológicas para el análisis de las Políticas Públicas; el caso de la educación de adultos. El Colegio de México; Méx. 1990.
- Von Cube, Félix. La ciencia de la educación. España. CEAC. 1981.

**W.**

- Witker Jorge, coordinador; El Tratado De Libre Comercio De América Del Norte; Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicos; vol. II; Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM; México, 1993.

**Z.**

- Zorrilla Martínez, Pedro; Descentralización Política; en Problemas Actuales del Derecho Constitucional, Estudios en homenaje a Jorge Carpizo; UNAM; México; 1994.
- Zorrilla Martínez, Pedro; La Constitución y el Cambio; en Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; UNAM; México.



Otras fuentes consultadas:

- Constituciones Políticas de las Entidades Federativas.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Leyes de Educación en las Entidades Federativas.
- Diario Oficial de la Federación, de 1917 a 1999, versiones impresa y en CD-ROM.
- Jurisprudencia y Tesis Aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 5°. CD-ROM Septiembre de 1995.

Diarios:

- El Sol de México
- El Universal.
- Excélsior
- La Jornada
- Reforma

Semanarios:

- Etcétera.
- Proceso

Publicaciones mensuales:

- Educación 2001.
- Revista del ILCE.