

879309

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE
FACULTAD DE DERECHO

57
28j



INCORPORADA A LA U.N.A.M.
REGISTRO DE INCORPORACION No. 8793-09

ANALISIS JURIDICO - POLITICO DE LA
LEY GENERAL DE EDUCACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA :
JAVIER RAMIREZ HERNANDEZ

ASESOR :
LIC. ARTURO HERNANDEZ ZAMORA

CELAYA, GTO., FEBRERO DE 1995.

FALLA DE ORIGEN

FALLA DE ORIGEN
EN SU TOTALIDAD





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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION	2
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS	7
1. LA EDUCACION PUBLICA EN MEXICO: LA LARGA MARCHA.	8
2. EL ARTICULO TERCERO EN LA CONSTITUCION DE 1917.	16
3. LA REFORMA DEL ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL DEL 10. DE DICIEMBRE DE 1934.	20
4. LA REFORMA DEL ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1946.	27
CAPITULO II	
LA MODERNIZACION EDUCATIVA 1989-1994.	31
1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL.	32
2. EL CONTEXTO NACIONAL.	35
3. LA EDUCACION EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.	38
4. EL DIAGNOSTICO.	40
CAPITULO III	
LA REFORMA DEL ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL	44
1. EXPOSICION DE MOTIVOS.	45
2. EL ARTICULO TERCERO REFORMADO.	48

CAPITULO IV

1. LA LEY GENERAL DE EDUCACION.	55
A) DISPOSICIONES GENERALES.	58
B) DEL FEDERALISMO EDUCATIVO.	60
C) DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS.	64
D) DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION.	67
E) DE LA EVALUACION DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.	68
F) DE LA EQUIDAD DE LA EDUCACION.	70
G) DEL PROCESO EDUCATIVO.	72
H) DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIOS.	75
I) DEL CALENDARIO ESCOLAR.	77
J) DE LA EDUCACION QUE IMPARTEN LOS PARTICULARES.	79
K) DE LA VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS Y DE LA CERTIFICACION DE CONOCIMIENTOS.	82
L) DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA EDUCACION.	84
LL) DE LAS INFRACCIONES, SANCIONES Y EL RECURSO ADMINISTRATIVO.	88
1. ANTECEDENTES.	88
2. DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES.	89
3. DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.	92
CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFIA	98

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Nicos Poulantzas afirma que "Todo universo de normas, de mandatos prácticos, presupone una cristalización -explícita o no de ese universo- de valores en función de los cuales se estructura la jerarquía normativa" (1)

En efecto, el derecho, por cuanto componente de la superestructura de la sociedad no podría justificarse sino a condición de reflejar, con más o menos rigor, la realidad que, por lo demás, asume siempre carácter histórico.

Por su parte la educación, colocada en el mismo nivel superestructural, ha cumplido diversos roles que hoy se repiten; los cuales van desde la consolidación y reproducción de los valores dominantes hasta, en algunos casos y para algunas concepciones, en vehículos de movilidad social. En todo caso, la educación es un factor importante ya de cohesión, ya de desintegración social. De cohesión, por cuanto tiende a la conservación del estado de cosas imperantes; de desintegración, por cuanto induce transformaciones en las conciencias de los hombres que habrán de empujar los cambios sociales.

Así, educación y derecho constituyen un binomio indisoluble, necesario y trascendente. Importa, entonces, dilucidar la forma en que se interpenetran e influyen, como incorporan la realidad abstrayéndola, como procesan los valores más significativos de la época, que intereses multiplican y cómo habrán de presentarse en el futuro para descubrir los mecanismos más idóneos para socializarlos, así como las vías por las que estos valores moldean el carácter y la conducta de los hombres.

Es en este punto en donde la imbricación educación-derecho aparece con más claridad, en tanto la primera provee los medios para generalizar la aceptación de valores y el segundo los eleva a categoría de leyes, obligatorias para todos los integrantes del grupo social de que se trate, proveyendo, adicionalmente, encarnen y se materializan en conductas sociales homogéneas, reproductoras del orden social, evitando que el poder establecido recurra a la coacción, cuyo frecuente empleo dispara las tensiones sociales.

(1) Poulantzas, Nicos, "Hegemonía y Dominación en el Estado Moderno", Quinta Edición, Cuadernos Pasado y Presente, p. 12.

La precisión con la que esos valores emanados de realidad social, construida por el accionar humano, sean incorporados en la legislación positiva y vigente garantizan, de suyo, su aceptación y prolongan su vigencia, antes de que nuevas condiciones y concepciones induzcan a los ciudadanos a cuestionarla y/o violentarla.

En el mismo orden de ideas, en la medida en que la educación, sus contenidos, métodos y actores converjan con la insustituible realidad y sus requerimientos, sus productos serán mayores en cantidad y mejores en calidad y, por lo tanto, su permanencia indiscutida por lapsos de tiempo más prolongados.

Esta veta de reflexión parece encontrarse explícita en la legislación en materia educativa que inició a elaborarse desde el arribo del Presidente Salinas al Gobierno de la República en 1988 y cuyo objetivo más general puede definirse en términos del tránsito de la sociedad mexicana a la modernidad.

Emergió más que evidente el hecho de una transformación económica internacional merced, principalmente, a una nueva revolución científico-tecnológica sin precedentes en los anales de la historia de la humanidad, misma que indujo una serie de cambios en los diversos órdenes de la vida de las naciones del mundo y, en consecuencia, de la nuestra.

Otras actitudes y conceptos ocuparon la vanguardia del quehacer social, político y económico, sustituidos inmisericordes de planteamientos sacralizados de años de reiteradas aplicaciones y repetidas teorizaciones, aparentemente superadas ya por la vertiginosa transformación de la realidad.

De este modo, aquellas concepciones que propugnaban una importante participación del aparato estatal en los asuntos económicos y en la conducción oficial de los asuntos ideológico-culturales, devinieron obsoletas e inviables en las cambiantes condiciones histórico-sociales de la actualidad. Poco a poco al inicio, pero aceleradamente después, las tesis relativas a la omnipresencia reguladora y distributiva de recursos por las leyes del mercado y del mercado mismo, fueron llenando los vacíos teóricos y prácticos dejados por las concepciones derratadas.

Esta fue el contexto que sirvió de marco al Gobierno de la

FALLA DE ORIGEN

República en turno para proponer modificaciones a la legislación educativa, de cara a su adecuación con los reclamos de la época; cuya síntesis fundamental bien puede localizarse en la absorbente dinámica de los mercados internacionales y nacional; en el entendido de que esta vez las reformas no serían sólo cosméticas, sino que abarcarían la esencia misma del sistema educativo nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) se convierte en el primer documento oficial en definir que, en materia de educación, son prioridades gubernamentales elevar la calidad del servicio educativo para empatarlo con las urgencias del aparato productivo; ello mediante la redefinición de contenidos, de racionalizar los recursos destinados a esta rama de la actividad estatal, de inducir a una descentralización a fondo y de ampliar el abanico de oportunidades para todos los segmentos de la sociedad.

A su vez, el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, desarrolla y puntualiza los enunciados generales del PND, convirtiéndolos en líneas específicas de acción.

Por su parte, los legisladores federales emprendieron, a propuesta del Poder Ejecutivo, la reforma del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, introduciendo modificaciones importantes como la cancelación de la improcedencia constitucional del juicio de amparo contra las resoluciones de las autoridades relativas a la suspensión de las concesiones a los particulares para impartir educación en los niveles de primaria, secundaria y normal; el levantamiento de la prohibición a los ministros de los cultos para intervenir en la educación respecto a los niveles precitados y, además, la destinada a obreros y campesinos en todos los grados; el establecimiento, tanto para los individuos como para el Estado, de la obligatoriedad de la educación secundaria, entre otras.

Posteriormente, los propios legisladores se empeñaron en crear la ley reglamentaria correspondiente, misma que surgió al mundo jurídico con el nombre de Ley General de Educación para regular la presentación del servicio educativo a cargo de la federación, los estados, los municipio y los particulares; excepción hecha a la educación que imparten las universidades y las instituciones de educación superior a las que la ley otorge autonomía, las cuales regirán por sus propias leyes orgánicas.

Es interesante destacar que en la Ley General encontramos figuras desconocidas en las anteriores legislaciones educativas, tales como el recurso administrativo concedido a los particulares para hacerlo valer contra las determinaciones de la autoridad en relación con las autorizaciones o reconocimiento de validez oficial de estudios; la precisa delimitación de atribuciones para la autoridad federal, la local y la municipal; la fijación de los requisitos para que la autoridad educativa competente pueda practicar visitas de inspección a los planteles particulares, rompiendo la ya tradicional discrecionalidad que en este sentido imperaba; la creación de estructuras que involucran a la sociedad en las tareas educativas, etc.

Por lo que he venido exponiendo, esta investigación tiene por objeto a la Ley General de Educación, la cual es analizada desde una óptica que integra, en forma dialéctica, el acontecer social, principalmente el económico, la percepción que de ello pudo tener el legislador para vertirlo en la norma jurídica que habrá de ser referencia obligada para todos aquellos sujetos involucrados e interesados en el trabajo educativo y las posibles implicaciones y consecuencias que en la práctica habrán de presentarse.

CAPITULO I

"ANTECEDENTES HISTORICOS"

1.- LA EDUCACION PUBLICA EN MEXICO: LA LARGA MARCHA

En los albores del siglo XIX, las contradicciones acumuladas en trescientos años de dominio estallaron por los aires y, con ello, el conjunto de concepciones, prácticas y esquemas que le eran coincidentes, surgiendo la necesidad de encontrar sus correlativos sucedáneos.

De esta forma, una de las preocupaciones centrales de los caudillos independentistas y de sus más connotados asesores fue la cuestión educativa, dominada hasta entonces por la oscurantista concepción católica. A esas alturas del conflicto social los dirigentes del proceso revolucionario se habían hecho cargo de la urgencia y trascendencia de sustraer a la influencia de la iglesia las conciencias de los hombres que habrían de construir los cimientos de la nación mexicana.

El aspecto medular de tal preocupación derivada del papel protagonista de la iglesia en la formación del hombre a la imagen y semejanza de sus intereses, acorde con el funcionamiento de una sociedad moldeada en décadas de oscurantismo y volcada hacia el interior de la propia iglesia.

Advirtieron los revolucionarios que sin un planteamiento integral que privilegiaría la presencia del Estado en la conducción de la sociedad, unificándola, coordinándola y dándole dirección en la perspectiva de un propósito de envergadura nacional, que desarticulara los regionalismos y sus inherentes intereses fragmentarios, devendría inviable la vertebración del país.

Así, el presupuesto de acceso a la modernidad ponderaba a la educación como el mecanismo idóneo para los efectos propuestos, sin cuyo concurso serían insuficientes todos los esfuerzos encaminados a formar e informar las mentalidades, actitudes, aptitudes y conductas distintas y adecuadas a las exigencias de la nación en cierne.

Una importante discusión recuperó las interrogantes relativas a la delimitación de la esfera de actuación del Estado en materia educativa. Algunos sostenían la suficiencia de permitir a los individuos adoptar la decisión final. Otros más argumentaban sobre la inutilidad del esfuerzo puramente individual cuando se

trataba de encarar a la iglesia, poseedora ya de una milenaria experiencia en el ámbito educativo, avezada en el arte de uniformar conductas; particularmente cuando dicha institución había laborado con denuedo en su exclusivo beneficio, obviando el necesario bienestar de la sociedad. La respuesta final dada a este intrincado conflicto varió en función del grupo de la intelectualidad que sostenía en sus manos el timón del Estado, todavía en proceso de construcción y consolidación.

En horas tempranas de la gesta independentista se aprecia con toda nitidez la pretensión de que el Estado asuma las tareas educativas, relevando a la iglesia católica de esta labor.

En este espíritu, el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana del 22 de Octubre de 1814, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, estableció, en su artículo segundo, que la instrucción era necesaria para todos los ciudadanos y debía ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

Con una redacción tan ambigua, tan poco precisa, resulta prácticamente imposible encuadrar con certeza el pensamiento del constituyente de 1814 sobre la política educativa, sin embargo, esta fuera de toda duda la expresa intención de colocar bajo la égida del Estado en formación todo lo relativo a la cuestión educativa.

Una vez derrotado el aparato militar colonial se formula la primera Constitución Federal en 1824. Torna a discutirse el papel de la educación en las nuevas condiciones históricas. Así el constituyente determina, en una fracción del artículo 50 de dicha Carta Magna, regular la instrucción pública, indicando que son facultades del Congreso General promover la ilustración, prescribiendo para el efecto las siguientes medidas:

- a) Asegurar por tiempo limitado derechos exclusivos de los autores por sus respectivas obras.
- b) Establecer colegios de marina, artillería e ingeniería.
- c) Erigir uno o más establecimientos en los que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas.

- d) La realización de estos medios en nada debe perjudicar la libertad que tiene las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados. (1)

Las limitantes propias de la época impidieron que las disposiciones de los legisladores arribaran a mayores precisiones regulando, a través de leyes secundarias y reglamentos, el funcionamiento del sistema educativo nacional de instrucción pública que teóricamente habían configurado. Queda, no obstante, la tesis de favorecer la conducción del proceso de formación de la conciencia de los hombres y mujeres del país por parte del Estado.

Fue el ilustre guanajuatense Don Lucas Alamán quien, en primer término, asumió el compromiso de formular las líneas generales para la instrumentación de una reforma educativa.

En su propuesta Alamán expuso la urgencia de organizar un plan de enseñanza que abrazara todas las ciencias y que posibilitara la igualdad de derechos de todos los ciudadanos utilizando las antiguas instituciones, pero dándoles un contenido nuevo acorde con las necesidades presentes, sugiriendo además la integración de una junta directiva que administrara los fondos propios de las escuelas y los subsidios con los cuales el gobierno auxiliaría la tarea educativa y suprimiendo, desde luego, las inútiles clases que se impartían en los establecimientos de educación superior, considerando, entre otras razones, la ausencia de nexos entre las exigencias de la realidad y los contenidos de enseñanza.

Más tarde otro eminente guanajuatense, el Dr. José María Luis Mora, profundizó y amplió los planteamientos de Alamán. Mora es llamado en 1824 a conformar una comisión encargada de elaborar un plan general de instrucción y educación pública para orientar estas actividades en el territorio nacional.

Desde esta responsabilidad intensifica la difusión de su pensamiento en materia educativa, llegando a afirmar que nada es más importante para su estado que la instrucción de la juventud, señalando que deben identificarse plenamente los principios que dan sustento a la educación y al gobierno.

(1) Gómez Navas; Leonardo, "Política Educativa de México I", Editorial Patria, México, 1979, pp. 42 y 43.

Desarrollando su pensamiento sostuvo que era menester, para el mejoramiento del estado moral de las clases populares y limitar el poder del clero, inculcar los deberes sociales, la instrucción cívico-histórica, misma que se llevaría a efecto con pláticas sobre patria, los deberes civiles, los principios de la justicia y de la historia.

Es fácil advertir la dimensión del pensamiento del Dr. Mora en la dirección de calibrar a la educación como pivote fundamental en la edificación nacional y, a la vez, como arma ideológica al servicio de un grupo, los liberales, y de una ideología, el liberalismo.

Mora propone, como ideal educativo, que toda la educación debe estar basada en los datos de la experiencia y no en los dictados de la autoridad; en una educación civil y no monacal, una educación democrática y no sólo al alcance de las minorías.

Planteo los principios básicos de una educación laica, la libertad de enseñanza, la separación del clero de las tareas educativas y la necesidad de su planeación en todos los niveles.

El 18 de abril de 1833 el Dr. Valentín Gómez Farías rindió juramento como Vicepresidente de la República, haciéndose cargo de las tareas presidenciales debido a que el Presidente Santa Anna se retiró a la vida privada. Se creó así la cobertura para la implementación de las medidas de gobierno para factibilizar las tesis sustentadas por Mora, las cuales no le eran ajenas al propio Gómez Farías.

Para estas fechas, ambos intelectuales habían arribado a la trascendente conclusión de la pertinencia de arrebatar al clero su poder económico, condición indispensable para clausurar el poder espiritual de este sobre los mexicanos.

Por decreto del 23 de octubre de 1833 fueron instituidos seis establecimientos, cada uno de los cuales impartiría enseñanza en diversas ramas del conocimiento. La educación superior adquiriría especialización y eficiencia.

En el mismo decreto se reglamentaron las obligaciones de los maestros, el orden técnico-pedagógico y la concesión de grados

académicos y se legalizó la libertad de enseñanza ofrecida fuera de los establecimientos oficiales.

Ya antes, el 19 de octubre del mismo año, Gómez Farías había emitido un decreto mediante el cual clausuraba la Universidad de México, estableciendo una Dirección General de Instrucción Pública, la cual tendría la grave responsabilidad de concentrar y aplicar los fondos destinados a la educación, tratándose, por tanto, del primer organismo rector del sistema de instrucción nacional.

El 24 de octubre del mismo año se expidieron decretos para la organización de la biblioteca y el teatro nacionales. El día 26 se determinó la formación de dos escuelas normales, una para varones y otra para mujeres, disposición de particular importancia, toda vez que el trabajo del educador dejaba de ser religioso o catequizante. Por último, el 2 de junio de 1834 fue expedido el Reglamento General para la Instrucción Pública en el Distrito Federal.

Lamentablemente no llegó a completarse la tarea de los reformadores. Santa Anna interrumpió la marcha de los proyectos. Mediante la circular del 23 de junio de 1834 ordena la suspensión de la aplicación de las leyes contra el clero, el restablecimiento de la universidad y desmantela la Dirección General de Instrucción Pública.

El esquema de los reformadores respondía a los propósitos de la administración liberal, la cual pretendía terminar con el control ejercido por el clero católico en la economía y en la educación, para que en lo sucesivo fuera atribución exclusiva del Estado formar ciudadanos buenos y útiles, preparándolos para la vida social.

- ORDEN Y PROGRESO: LA CONSIGNA .

En el mes de octubre de 1853 triunfa la Revolución de Ayutla, acontecimiento que representa otra vuelta de tuerca en la historia nacional. Una tarea de primerísima jerarquía estribaba

en terminar con el desorden. Con este afán se propone, discutir y aprueba una nueva constitución, siendo promulgada el 6 de febrero de 1857.

Concebida bajo el más puro espíritu liberal, la Constitución prescribe la libertad de enseñanza, elevándola a la categoría de garantía constitucional, por lo que el individuo deviene facultado para recibir u ofrecer el tipo de educación que prefiera, suprimiendo obstáculos con el objeto de prohijar el libre concurso de las ideas y de la libertad para la enseñanza científica, moral y política y, por supuesto, religiosa; involucrando en estas consideraciones tanto a los particulares como a los municipios, estado y federación.

El hombre, bajo cualquier circunstancia reza el credo liberal, debe desenvolverse de acuerdo con su propio pensamiento, principio que se plasma en el documento constitucional.

Seria hasta el 18 de diciembre de 1861 que el gobierno, de frente a los acontecimientos, se propuso intervenir de manera decidida en los asuntos educativos creando el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, dependencia que tuvo a su cargo todos los asuntos de la instrucción pública, tanto primaria como secundaria y profesional.

Como complemento del decreto anterior, el 15 de abril del mismo año el Presidente Juárez reglamenta la libertad de enseñanza en lo relativo a la instrucción primaria, secundaria y escuelas especiales a través de la Ley de Instrucción Pública. Destaca en esta ley la profesión de laicismo, predica tanto más necesaria por cuanto las esferas de acción del Estado y la iglesia habían sido convenientemente seccionadas. De aquí se desprende que el plan de estudios al efecto diseñado haya excluido, en su formulación teórica, todo contenido religioso.

Años después, triunfante la República sobre el imperio, las urgencias por establecer un sistema de enseñanza que cubriera las expectativas del gobierno y los mexicanos volvieron a intensificarse.

El 16 de septiembre de 1867, Gabino Barrada pronunciaba en la ciudad de Guanajuato una oración cívica. Meses después Barrada

era llamado por el Presidente Juárez para incorporarse a una comisión cuya finalidad principal era redactar un plan para reorganizar el sistema educativo nacional.

Para el 2 de diciembre del mismo año se hacía pública la ley que orientaría la instrucción pública en México, desde la primaria hasta la profesional, incluyendo la preparatoria. Tiempos nuevos exigen ideas nuevas y, por lo tanto, nuevas políticas del Estado. En este tenor, la Ley Orgánica de Instrucción Pública en comento, prescribía la escuela universal, gratuita y obligatoria.

Casi medio siglo de guerras intestinas, invasiones e intervenciones había llevado a los políticos a la convicción de que eran precisas mucho más que buenas intenciones. Era necesario someter al orden a todos los grupos, sectores y clases de la sociedad y enfilarlos en un proyecto nacional único. Ningún otro cambio podría llevar al progreso. El orden era la base del progreso. Todavía más por cuanto que hasta ese momento todos los esfuerzos violentos para eliminar al adversario habían rotundamente fracasado, prudente era replantear el problema y abordar el estudio y la práctica de nuevas hipótesis.

De este modo, la responsabilidad de ordenar el desorden recayó en el quehacer educativo. Para eso fue convocado Gabino Barrera.

Conservando la libertad del individuo, pero reconceptualizándola, afirmando que éste es libre de tener las ideas que más le satisfagan, pero no para imponer estas ideas a la sociedad, Barrera indujo la conclusión de que no bastaba la definición general de las actividades de la función educativa, por el contrario, preciso era definir las puntualmente; solo así podría cumplir la tarea del instrumento eficaz para la formación de una verdadera y nueva clase dirigente, capaz de establecer el orden, arrancando, simultáneamente, a los mexicanos de las garras del clero.

Tres son los principios retores del programa positivista de Barrera, los cuales deberían conducir al cumplimiento de los fines trazados por el Estado: una planificación que tendría como eje todas las ciencias de carácter positivo, empezando por las matemáticas, cosmografía y física, geografía y química, botánica y zoología y, finalizando con lógica, intercalados con idiomas vivos como el francés, inglés y alemán; la uniformidad de las conciencias como fundamento del orden social y la educación obligatoria.

En términos generales estos planteamientos subsistieron también durante el gobierno de Porfirio Díaz, con algunas modificaciones derivadas de los equilibrios con la iglesia, poniéndose en práctica una estructura educativa dual, ya que las escuelas oficiales son laicas, no así las escuelas clericales.

Importa señalar que esta dualidad laica/no laica tuvo sus orígenes en el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada quien el 14 de diciembre de 1874 promulga una Ley Reglamentaria de la Instrucción Pública misma que "prohibía la enseñanza religiosa en las escuelas oficiales tanto de la federación, como de los estados y los municipios" (2).

En la ley del 27 de mayo de 1888 se estatua que: "En las escuelas oficiales no puede emplearse ministros de culto alguno, ni personas que hayan hecho voto religioso" (3).

La Ley de Instrucción Pública de 1905 creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, la cual debería imprimir a la educación pública del país un sentido de servicio popular. Es necesario insistir en que por disposición constitucional dicha secretaría sólo tenía a su cargo los servicios educativos en el Distrito Federal y los Territorios Federales y, sólo de manera indirecta, podría influir en el resto de las entidades federativas.

En teoría del gobierno de Díaz procuró dar impulso a la escuela primaria elemental urbana, creándose también escuelas de varones y de señoritas, convocándose a un Congreso de Instrucción Pública en el cual se discutió la necesidad de cumplimentar la disposición de hacer obligatorio y laico el sistema educativo nacional.

En 1908 se promulga la Ley de Educación Primaria para el Distrito Federal y los Territorios Federales, reiterando los aspectos fundamentales: la laicidad de la educación que imparte el Poder Ejecutivo de la Unión, dispensando este requisito para la enseñanza que ofrezcan los particulares, y que la educación básica no sería más instructiva sino principalmente educativa.

Con todo, al finalizar el porfiriato, el 78.3% de la población

(2) op. cit p. 64.

(3) Ibid. p. 64.

era analfabeta. Poco quedaba por hacer, el estruendo de la revolución había comenzado y con ella la irrupción en la historia de los más pobres entre los pobres.

2. EL ARTICULO TERCERO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Todavía se escuchaban los fogonazos de las armas de los protagonistas del movimiento armado de inicios de este siglo cuando el Congreso Constituyente se instalaba, el 10. de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, teniendo como objetivo discutir y formular la Carta Magna que habría de regir la estructura, organización y funcionamiento del estado y su relación con el conjunto de la sociedad.

Toda lucha social es una confrontación de fuerzas, cada una de las cuales se vertebra en torno de proyectos políticos más o menos definidos, siendo concebidos y presentados con una doble pretensión; de una parte, la sistesis de las aspiraciones propias de los grupos y de la otra como reflejo de las inquietudes del conjunto de la sociedad. Una vez desatada la contienda, esta permea cada célula del tejido social para involucrarla.

En el plano ideológico, en tanto expresión del ser social, la batalla adquiere la forma de propuesta, proyectos y análisis; el lenguaje convertido en poderosa herramienta para moldear la conducta humana. Es, parafraseando a Clausewitz, la continuación de la guerra por otros medios.

En este tenor, las discusiones del constituyente del 17 patentizaron las diferencias de los grupos y clases sociales en pugna. Solo por una perversión de la historia oficial pueden clasificarse como formando un solo equipo. Al mismo tiempo, tales discusiones apuntaron los elementos principales del tipo de país que cada uno de los representantes de los contendientes reales aspiraba a construir.

De entrada, Venustiano Carranza presentó su proyecto de Artículo 3o., en el que sostenía que "Habrà plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se da en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos" (4).

(4) Solana, Fernando; "La Educación Pública en México", Secretaría de Educación Pública, México 1980, p. 94.

Tres principios básicos se contienen en la propuesta: libertad de enseñanza, laicidad sólo para los establecimientos oficiales y gratuidad para la enseñanza primaria, superior y elemental que se imparta en los mismos. En el lenguaje gatopardesco, cambiar para no cambiar nada. Era el espíritu del profiriato que se negaba a ser destruido y conducido al rincón de las cosas inservibles.

Sometido al análisis por la Comisión de Puntos Constitucionales sobre el Artículo Tercero, integrada entre otros, por Francisco J. Mújica, ésta concluyó que era necesario restringir en interés de la sociedad, la absoluta libertad de enseñanza; proponiendo a su vez la siguiente redacción: "Laica, la que se da en los establecimientos particulares". (5)

Asimismo, la Comisión definió el vocablo laico en los términos siguientes: "Se entiende por enseñanza laica, la enseñanza ajena a toda creencia religiosa que transmite la verdad y desengaña del error, inspirándose en un criterio rigurosamente científico; no encuentra la comisión otra palabra que exprese su idea, más que la de 'laica'. De ésta se ha servido, haciendo constar que no es su propósito darle la acepción de neutral, pues ésta idea de laicismo cierra los labios del maestro ante todo error revestido de alguna apariencia religiosa". (6)

La modalidad presentada por la Comisión señaló que: "Se prohíbe a las corporaciones religiosas, a los ministros de los cultos o a las personas pertenecientes a alguna asociación semejante, el poder establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio". (7)

Los días 13 y 14 de diciembre de 1917 se inició la discusión del precepto en comentario. Los autores del proyecto carrancista y los integrantes de la Comisión se enfrascaron en florida escaramuza de argumentos, cuyos aspectos cardinales residían, al decir de los proyectistas, en que resultaba inadecuado restringir la libertad de enseñanza, toda vez que de cualquier manera ésta buscará sus propios canales de expresión y, desde el punto de vista práctico, sería políticamente peligroso por la incoformidad que levantaría.

La Comisión, por su parte, resaltó que una de las demandas de la Revolución era precisamente la de restarle poder al clero y sus

(5) Ibidem p. 108.

(6) Ibidem p. 110.

(7) Ibid, p. 112.

aliados, por lo que resultaba indispensable acordar en tal sentido.

Luego de intensos cabildos, la redacción final del Artículo 3o. de la Constitución quedó de la forma que en seguida se transcribe:

"La enseñanza es libre; pero será laica la que se da en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior, que se imparte en los establecimientos particulares.

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

Las escuelas primarias particulares solo podrán establecerse sujetandose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria" (6)

Una simple comparación de la propuesta de la Comisión y del dictamen final, nos deja claro que fueron levantadas las prohibiciones impuestas a los ministros de los cultos o miembros de las corporaciones religiosas para que impartieran personalmente enseñanza y a la obligatoriedad de ésta, principio que había sido defendido por la Comisión.

Tenemos así un Artículo 3o. producto de la negociación entre los distintos grupos actuantes al interior del Congreso Constituyente. Fue, de alguna manera, el precio de la concertación.

En el mismo sentido, y para completar las referencias constitucionales relativas a la educación, el constituyente de Querétaro aprobó otras disposiciones que, directa o indirectamente, se vinculan al quehacer educativo; regulando esta actividad:

(6) Ibidem, p.120

Artículo 27, Fracción III. Establece que "Las instituciones que tengan por objeto la difusión de la enseñanza, podrán adquirir para ello, los bienes raíces indispensables".

Artículo 31, Fracción I. En este precepto se impone la obligación a todos los mexicanos de "...hacer que sus hijos o pupilos menores de 15 años, concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y la militar, durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública de cada Estado".

Artículo 73, Fracción IV. En ésta se confiere al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales e incluye, por lo mismo, la de legislar en materia educativa.

Artículo 73, Fracción XXVII. Con este precepto se otorga al mismo Congreso "...las atribuciones necesarias para establecer en cualquier punto del país, escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de escuelas de enseñanza técnica, de agricultura y de artes y oficios, así como otras instituciones educativas, en tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por iniciativa privada, y sin que estas facultades sean necesariamente de la Federación.

Artículo 115. En esta disposición constitucional se previene que los estados "...tengan como base de su organización política y administrativa al municipio libre, al que se ha confiado la instrucción primaria, que cada uno de los municipios sea administrado por un ayuntamiento; que todos ellos formen su hacienda con las atribuciones que le señalen las legislaturas de los estados.

Artículo 123, Fracción XII. Aquí se dispone que "...en toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, los patrones tendrán la obligación de establecer escuelas".

Artículo 130. Prescribe que "...por ningún motivo se dará validez en los cursos oficiales a los estudios hechos en establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos"

Por último, en el Artículo 14 de la Ley Suprema se declara suprimida la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Esta disposición se explica por la libertad administrativa y económica otorgada a los municipios, así como el derecho de administrar y controlar la educación primaria y los jardines de niños, circunstancia que hacía innecesaria la permanencia de una Secretaría de Estado encargada de tales funciones.

Con posterioridad a la aprobación de la constitución, vigente desde el 10. de Mayo de 1917, la educación pública se estructuró de la forma siguiente: las escuelas elementales quedaron bajo la responsabilidad de los municipios, las instituciones de enseñanza media, esto es, la preparatoria, las escuelas comerciales e industriales y las formadores de maestros, pasaron a ser responsabilidad de las entidades federativas, del Distrito y Territorios Federales; en tanto que la Universidad de México, la cual coordina las escuelas profesionales, los centros de investigación científica y de difusión cultural, fueron administradas y controladas por el Departamento Universitario, una dependencia del Poder Ejecutivo Federal.

En el orden de las responsabilidades y competencias, la Constitución de 1917 establece que son competentes tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados y los municipios, previendo obligaciones para las negociaciones agrícolas, mineras y de cualquier otra especie de trabajo para que instalen escuelas para sus trabajadores y sus familias.

3. LA REFORMA DEL ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL DEL 10. DE DICIEMBRE DE 1934.

Grandes fueron las expectativas generadas por el movimiento revolucionario de 1910. Por supuesto, no eran gratuitas. Un millón de mexicanos abonaron con sus vidas el terreno de las presentes y futuras soluciones de los conflictos sociales. Y no debe olvidarse que las expectativas representan, a menudo, el mantenimiento de los equilibrios.

Intentos de solución iban y venían pero pocos se concretaban y éstos difícilmente se consolidaban. Lo que resultaba incontestable era que las tensiones sociales aumentaban, que los sectores de clase y las clases sociales se radicalizaban y que el país se encontraba, otra vez, en el umbral de la guerra civil.

No era para menos. Tierra, pan y libertad seguían siendo patrimonio de la minoría y, aún más, se produjeron declaraciones de los gobernantes en turno con afirmaciones que daban por finalizado el reparto agrario.

Se cancelaban las expectativas y la caja de pandora se abría de nueva cuenta. Devenía urgente la movilización del conjunto de la sociedad, en una sola dirección y bajo la guía de una sola idea. En esta ocasión, sin embargo, la tarea aparecía con un mayor grado de complejidad en la medida en que las fuerzas sociales estaban determinadas a no posponer por más tiempo la solución de sus reclamos.

En la liza de batalla por la conducción de la educación, dos posiciones encargaban la contienda: de un lado, la iglesia católica que exigía libertad de enseñanza y combatía el laicismo. Actitud por demás hipócrita, porque bien sabido es que la iglesia combate dicha libertad ahí donde ejerce un dominio absoluto y la reclama justo donde no se registra esta circunstancia.

Por lo demás, y al decir de Narciso Bassols, el problema político real "Está en la prohibición a la iglesia católica de intervenir en la escuela primaria para convertirla en instrumento de propaganda confesional y anticientífica. Lo demás son pretextos". (9)

En el otro extremo se encontraban corrientes y organizaciones que demandaban la incorporación del concepto del socialismo en el texto del Artículo 3o.

Había ya algunos antecedentes de este último impulso. Por ejemplo, el Partido Nacional Estudiantil Pro-Cárdenas organizó, en junio de 1933, en la ciudad de Morelia una magna concentración para proclamar la candidatura de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República y propuso la sustitución de la enseñanza laica por la socialista, desde los grados de primaria hasta los profesionales.

En el mes de agosto se efectuó en Veracruz un congreso de la Confederación Nacional de Estudiantes en el que se resolvió "Que la Universidad y los centros de cultura superior del país, formen

(9) Op. cit. p. 131

hombres que contribuyan ... al advenimiento de una sociedad socialista". (10)

En septiembre del mismo año, el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Director de la Escuela Nacional Preparatoria y la Confederación Nacional de Estudiantes patrocinaron el Primer Congreso de Universitarios Mexicanos, mismo que aprobó la siguiente resolución "...la sustitución del régimen capitalista por un sistema que socialice los instrumentos y los medios de producción económica". (11)

Las presiones sobre el gobierno en uno y otro sentido se acrecentaron. En vísperas de elecciones y frente a la urgencia de diseñar el primer Plan Sexenal de gobierno, la Segunda Convención Ordinaria del Partido Nacional Revolucionario se reunió en Querétaro para abordar, además del asunto de la designación del candidato a la presidencia de la república, la discusión de la agenda educativa.

Después de enconados debates en favor y en contra de la implantación de la educación socialista en el cuerpo de la Constitución, en septiembre de 1933 el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (PNR) presentó a la Cámara de Diputados el proyecto de reforma que sustituía el concepto de educación laica por el de educación socialista, también en las escuelas privadas.

La discusión se avivó pero, signo de los tiempos, el proyecto de reforma se aprobó y surgió a la vida jurídica un modificado Artículo Tercero, destacando en sus partes más sustanciales:

- * La educación que imparta el estado sera socialista.
- * Excluirá toda doctrina religiosa, combatiendo el fanatismo y los prejuicios.
- * Creará en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.
- * Sólo el Estado en sus distintos niveles podrá impartir educación primaria, secundaria y normal.

(10) Ibidem, p. 136

(11) Ibid., pp. 137 y 138..

- * Los particulares podrán hacerlo si cuentan con autorización para ello.
- * Los particulares deberán impartir la educación socialista en sus planteles, estando a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moral e ideología acorde con los preceptos de la educación socialista.
- * Las asociaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades que estén ligadas con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.
- * La formulación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado.
- * El Estado podrá revocar en todo tiempo las autorizaciones concedidas, sin que proceda recurso o juicio alguno.
- * Estas disposiciones regirán para la enseñanza que se imparta a obreros y campesinos.
- * La educación primaria será obligatoria y gratuita.
- * El retiro discrecional por parte del Estado del reconocimiento de validez oficial de los estudios hechos en planteles particulares.
- * El Congreso de la Unión coordinará y unificará la educación en la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa en los tres niveles de gobierno, fijará las aportaciones correspondientes a este servicio público y señalará las sanciones aplicables en caso de incumplimiento o transgresión por los funcionarios respectivos.

Se advierte en esta reforma la notoria voluntad del Estado de controlar todo el proceso educativo y el conjunto del sistema educativo nacional. Con especial énfasis se aborda la responsabilidad de la Federación, el estado y los municipios, los cuales de manera exclusiva impartirán la educación primaria, secundaria y normal. El criterio emerge a flor de piel: el grueso de la población apenas tiene acceso a la educación elemental y, en menor medida, acceden a estudios superiores, por

lo tanto, el Estado asume la responsabilidad de educarlos y orientarlos en los parámetros elegidos por el propio Estado.

Pero con el fin de evitar la cancelación de toda expectativa de negociación, deja franca la posibilidad de que los particulares, cumpliendo con los requisitos discrecionalmente fijados por el Estado y previa autorización, puedan impartir educación en los precisados niveles. Estas disposiciones también se aplican a la educación destinada a obreros y campesinos.

Junto a la prohibición relativa en comento, también se encuentran prohibiciones absolutas para el caso de que los pretendidos educadores sean corporaciones religiosas, ministros de los cultos, sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y para aquellas asociaciones legadas directamente o en forma indirecta con la propaganda religiosa. La veda se extiende hasta para el caso de que, en las condiciones antedichas, quieran apoyar actividades educativas.

Simultáneamente el Estado se posesiona de la conducción del sistema educativo nacional a través de la exclusiva formulación de planes, programas y métodos de enseñanza, es decir, de los mecanismos e instrumentos idóneos para formar mentalidades, actitudes, aptitudes y conductas.

Es reiterada la aspiración del Estado para convertirse en el único timonel de la educación, ya que insiste en la necesidad de disponer, por los particulares, de la previa autorización del poder público para la impartición de enseñanza.

El Estado se concede un mecanismo adicional de control para el supuesto de que todos los anteriores fallen. Este consiste en la facultad para revocar la autorización otorgada, sin que contra tal determinación proceda recurso o juicio alguno. En el mismo sentido puede interpretarse el retiro discrecional del reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

En el último párrafo se confiere al Congreso de la Unión facultades de unificación y coordinación del Sistema Nacional de Educación, mismas que se ejercen a través de la expedición de leyes, distribución de funciones entre los tres niveles de

gobierno, la fijación de aportaciones económicas afectas al servicio educativo y, además, el señalamiento de sanciones para los funcionarios que a ellas se hagan acreedoras.

Pese a la inconformidad que provocó la incorporación de la educación socialista al texto de la Constitución, vía reforma del Artículo 3o., su aplicación fue dándose paulatinamente aunque, conviene decirlo, fueron los maestros, correa de transmisión del Estado en las escuelas, quienes más resistieron los efectos del descontento popular, manipulado o consciente. Aseesinados, mutilados, violados, expulsados de las comunidades, debieron cargar con una culpa que no era exactamente de ellos.

En la medida en que los espacios de negociación para la superación de la crisis, que no cedía se reducían, los sectores y las clases sociales agudizaban sus presiones. Menester resultaba flexibilizar los mecanismos de acción del Estado y hacer algunas concesiones, sobre todo para aquellos grupos que ningún beneficio habían recibido de los gobiernos posrevolucionarios. Se trataba de reconstituir la dañada hegemonía estatal.

Para 1934 estas reflexiones eran aceptadas por el grupo en el gobierno. Por lo demás la revolución tampoco había revertido las tendencias que llevaron a la formación de importantes cuellos de botella durante todo el porfiriato. Tampoco los enemigos declarados y ocultos de la Revolución habían sido definitivamente coptados o derrotados, por el contrario, algunos lograron fortalecerse.

Señaladamente la estrategia estatal apuntaba a la resolución de tres problemas claves: derrotar a los enemigos de la revolución, localizados tanto en el campo como en los sectores más dinámicos de la economía nacional en manos todavía de extranjeros, abatir los rezagos sociales del porfiriato aún sin respuesta, sentar las bases para la industrialización a partir de un mercado nacional y de aportar a los fines de la constitución de una planta productiva nacional las materias primas indispensables para tal efecto, específicamente, el petróleo, en manos extranjeras, un transporte barato y una política proteccionista que beneficiara a la incipiente industria nacional.

Así las cosas, el momento exigía derrotar y subordinar a terratenientes y hacendados que continuaban con una desfasada práctica económica agroexportadora en un contexto de depresión de

los mercados mundiales y una depreciación en los precios de los productos primarios; y al mismo tiempo, arrancar de la improductividad a millones de hectáreas adquiridas en principio con fines especulativos, mismas que estaban siendo reclamadas por millones de campesinos sin tierra.

La solución fue simple y profunda: movilizar a los campesinos en torno de la demanda de tierra y bajo la dirección del Estado. De esta manera fue creada una de las premisas de la consolidación del mercado nacional y de la futura mano de obra que ocuparía las plazas creadas por la inversión industrial y de servicios.

Las contradicciones entre las potencias y al interior de las mismas dió pábulo a la decisión histórica del 18 de marzo de 1938, la Expropiación Petrolera permitió al Estado el control del energético principal para el cumplimiento de sus proyectos estratégicos. En el mismo nivel se emplaza la gran movilización popular en torno y bajo la conducción gubernamental, profundizando de manera decisiva su consolidación.

En este periodo una ideología movilizaba a importantes sectores, principalmente obreros, campesinos, y clases medias empobrecidas, de todos los países. Las tesis del socialismo, triunfante en la Rusia Soviética se presentaban como la solución a la miseria inherente al capitalismo en crisis, asumidas, en tanto, por las más afectadas por la injusta distribución de la riqueza y la igualdad de oportunidades.

El populismo de estos años, fenómeno social de implantación continental, recuperó e interpretó esta realidad y, más en la teoría que en la práctica, se apropió de algunas tesis del socialismo.

Finalmente, la corporativización de los obreros en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), de los campesinos en la Confederación Nacional Campesina (CNC) y de los burocratas en la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTGE), aportó nuevos elementos de fortalecimiento del estado.

En síntesis, la importancia histórica del populismo cardenista, se traduce en términos de la derrota o la cooptación de los enemigos de la revolución, la consolidación de un proyecto de escala nacional, el fortalecimiento del Estado al dotarlo de una

amplia base de masas y el inicio de la industrialización nacional con una relativa independencia del extranjero. Por lo demás significó la cumplimentación del programa plasmado en el documento del 5 de febrero de 1917.

La anterior reflexión propone elementos para descubrir y describir la base objetiva que explica y justifica a la "educación socialista" como eje de la formación de las mentalidades propicias a los intereses dominantes, estatales y privados, y que se conciliaban con las exigencias de la época.

Para completar la obra educativa de este periodo, el gobierno en turno elaboró en 1939 la Ley Orgánica del Artículo Tercero, cuyo contenido puede resumirse en los puntos siguientes:

- * La función social de la educación será realizada por el Estado, como servicio público, o por la actividad privada.
- * La educación preescolar, primaria, secundaria y normal, o de cualquier otro grado destinada a obreros y campesinos, se impartirá solamente como servicio público, y será facultad exclusiva del Estado.
- * En toda negociación los patronos están obligados a proporcionar educación escolar a los trabajadores o a los familiares de éstos.
- * La educación será coeducativa en todos sus grados.
- * La lengua materna se usará en los medios indígenas.
- * Todos los textos que se empleen en las primarias deben estar de acuerdo con las normas de enseñanza que imparte el Estado y autorizado por la Secretaría de Educación Pública.

4. LA REFORMA DEL ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1946.

Las convulsiones sociales, tan hábilmente manejadas por el cardenismo, tocaban a su fin en 1939. En mas de un sentido los enemigos internos y externos de la revolución salieron derrotados o fueron coptados. Devino imperativo la urgencia de apaciguar el impulso de los artifices materiales de aquella derrota. Las masas obreras, campesinas, clasemedieras, los arietes del

cardenismo por la consecución de sus fines, fueron poco a poco desmovilizadas a través de la negociación o, ante la inoperancia de ésta, por medio de la represión.

El pueblo, ese bloque histórico de los oprimidos, había vencido limpiamente a los enemigos de sus enemigos.

Por si fuera poco, el ámbito internacional se agitaba por la Segunda Guerra Mundial estando, según la visión gubernamental, los enemigos fascistas al acecho. De tal forma que la doctrina de la "Unidad Nacional" encontró terreno fértil para arraigarse.

Constituyó, entonces, instrumento ideológico principal ideal para recuperar la tranquilidad social, ocupando el lugar que en otro momento habían tenido las tesis del socialismo y la movilización popular.

En este marco se instrumentó una reforma más al Artículo 3o. para atemperar su radicalidad e involucrar más activamente a la iniciativa privada en la educación, así como para unificar a un disperso magisterio bajo la conducción del Estado, inundado todavía por ideologías de corte radical.

Para tales efectos se concibieron y ejecutaron dos iniciativas: La reforma del multicitado artículo y el diseño de una nueva Ley Orgánica.

El 31 de diciembre de 1941 fue aprobada la nueva ley orgánica para reglamentar el Artículo Tercero, publicándose en el diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1942. Sus contenidos fundamentales fueron:

- * El socialismo de la educación mexicana es el forjado por la Revolución Mexicana.
- * La educación es un servicio público que corresponde al Estado, el cual regulará la actividad educativa de los particulares.
- * No cae dentro de esta ley la educación universitaria, que es autónoma.
- * La educación primaria será igual en toda la República,

unisexual en principio y obligatoria para todos los habitantes del país.

La reforma al Artículo Tercero se fundamentó en cuatro consideraciones que es importante destacar: la falta de elementos como talleres, instalaciones agrícolas, confusión sobre el ideario socialista con orientación precisa, carencia de una estructura económica socialista para que funcionara la educación acorde con ella, las presiones y la resistencia interna de los grupos conservadores, así como la presión externa.

Los razonamientos precedentes apuntan en dos direcciones bien precisas, una de carácter operativo y otra de carácter doctrinario.

Decir que la falta de talleres y otros aditamentos son causa de la reforma, solamente nos remite a consideraciones secundarias que no tocan el núcleo de la cuestión; pero señalar que la confusión sobre el significado de la educación socialista y una estructura económica que le correspondiera, significa abordar el fondo de la cuestión.

Evidentemente ena economía que funciona con la lógica de las leyes del mercado y el capitalismo, no puede generar una superestructura que, en última instancia, propende a su socavamiento y destrucción.

Las presiones y resistencias de los grupos de poder internos y externos sólo refieren una consecuencia inevitable de la dinámica social predominante en nuestro país, escindido como está en grupos, sectores y clases con aspiraciones propias y, en repetidas ocasiones, excluyentes.

En el texto del artículo reformado se acota:

* La educación que imparta el Estado en sus tres niveles de gobierno desarrollará armónicamente las facultades del individuo.

* Fomentará el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

- * La educación se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa.
- * Con los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, los fanatismos y los prejuicios.
- * La educación será democrática, en tanto sistema de vida.
- * La educación será nacionalista, que induzca, además, a la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, la defensa de la independencia política y económica y el acrecentamiento de nuestra cultura.
- * Deberá contribuir al mejoramiento de la convivencia humana, al aprecio de la dignidad humana y la integridad de la familia.
- * Inducirá la convicción del interés general.
- * Contribuirá a la sustentación de los ideales de fraternidad e igualdad de todos los hombres.
- * Evitará los privilegios de razas, sectas, grupos, de sexo o de individualidad.

Hasta aquí lo trascendental de la reforma, sus aspectos cardinales.

A simple vista se advierte que el Estado ya no requiere puntualizar tan enfáticamente sus atribuciones en materia de definir los contenidos de la educación y las tareas que ésta debe abordar.

CAPITULO II

LA MODERNIZACION EDUCATIVA 1989-1994

1.- EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

Los extraordinarios cambios en la realidad económica, política y social en el entorno internacional, particularmente acelerados en los dos últimos lustros, enmarcados en una profunda y extensa revolución científico-técnica, acompañados de una internacionalización regionalizada de los procesos productivos y del intercambio comercial, son elementos que caracterizan significativamente a este mundo de fin de siglo.

Los aspectos más relevantes del proceso que enunciamos son:

- a) La internacionalización sin precedentes del capital financiero y otros fenómenos de la globalización que, en estricto sentido, es la creciente transnacionalización de la economía en todos o casi todos los países del mundo.
- b) La expansión de las inversiones extranjeras directas e indirectas realizadas y cada vez más, aunque en un rango menor, en algunos países dependientes.
- c) Las nuevas aplicaciones tecnológicas fundadas en los enormes avances de las naturales, exactas y administrativas, las cuales introducen una profunda revolución; misma que a través de nuevos equipos, materiales, productos y procesos de trabajo, de nuevas formas de comunicación e información instantáneas, organización, toma de decisiones y relaciones entre las empresas, sindicatos, productores y consumidores entre sí y con el Estado, presenta otros problemas y demanda novedosas soluciones.

Las expresiones de las condiciones actuales son múltiples, así, por ejemplo, el mercado que antaño era concebido como un espacio geográfico, hoy se ha convertido en una red, en un sistema interactivo de telex y computadoras; el volumen de las empresas se ha reducido al tiempo que aumenta su capacidad productiva, perteneciendo al pasado la idea y la práctica de instalar gigantescas plantas industriales y enormes concentraciones de trabajadores.

- d) La expansión del mercado mundial y la mayor concentración de

las transacciones internacionales de bienes y servicios en unas cuantas naciones y en algunos cientos de grandes corporaciones transnacionales.

La traducción en términos de costo social de esta dinámica indica que aquellos países abocados a la producción de bienes primarios como la agricultura, los metales y los minerales, se alejan cada vez más de la economía mundial, situación que en 20 o 30 años constituirá un problema de grandes magnitudes, porque afecta al mayor número de países y habitantes.

- e) La desaparición del mundo bipolar y el desarrollo de los nuevos alineamientos internacionales de fuerzas y nuevas potencias con altos niveles de desarrollo; así como la pérdida de hegemonía productiva, comercial y técnica de los Estados Unidos de Norteamérica frente a Japón y Alemania, conservando, sin embargo, el Coloso del Norte como superpotencia militar, será fuente de nuevas contradicciones.

No son ningún secreto los realineamientos europeos y del sudeste asiático, tampoco lo son las fricciones permanentes entre los distintos grupos monopolicos, evidencia que ha permitido a Daniel Bell afirmar que nos encontramos en la etapa en que la economía es la continuación de la guerra por otros medios.

- f) La integración de tres bloques económicos rivales: la Unión Europea, la Cuenca del Pacífico y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este dato y lo que representa, configuran una característica importante de la globalización económica mundial, ya que se trata de una globalización regionalizada y, por lo mismo, contradictoria.

- g) La acentuación, como fenómeno mundial, de los procesos de privatización y la denominada desregularización de las empresas, los cuales modifican las funciones y acciones del Estado, propician cambios en los sistemas políticos y, en más de un sentido, una presencia mayor de la sociedad civil en la toma de decisiones.

- h) Una mayor desigualdad económica y social, tanto en la escala internacional entre los países desarrollados y los dependientes, como dentro de cada nación.

- i) La influencia cultural de las naciones industrializadas se incrementa, no sólo a través del cine, la literatura, los libros y los medios de comunicación, sino también mediante la introducción de bienes de consumo, nuevas formas de trabajo, patrones de consumo y, aún, de vida.
- j) EL declive de la importancia económica y política en el concierto internacional del denominado "Tercer Mundo", en donde se inserta América Latina; debido principalmente a la dificultad de estos países de alejarse de la producción primaria y por la sujeción a las determinaciones de los centros de poder internacionales.
- k) La pérdida de presencia de los organismos internacionales, reguladores de las relaciones entre las naciones, es un hecho incontrovertible.

Desde luego, este intenso proceso de transformaciones no está exento, reiteramos, de contradicciones, algunas de las cuales cuestionan seriamente su viabilidad.

En cifras estadísticas dadas a conocer por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el desempleo o subempleo mundial alcanzan la cifra del 30% de la fuerza laboral, lo que en términos absolutos representa a 820 millones de personas. Además, alrededor de 1,100 millones de seres humanos viven por debajo de los niveles de pobreza de sus países y el ingreso global per cápita ha descendido por cuarto año consecutivo. (1)

Según datos de la Organización de Estados Americanos (OEA), en América Latina el 62% de sus habitantes sobrevive en condiciones de pobreza crítica, esto es, 270 millones de personas. Además, según la misma fuente, 115 millones de niños están siendo impactados por la marginación, el hambre, la drogadicción, el abandono, la insalubridad y la falta de hogar (2).

Aún en los países desarrollados, que junto con México suscriben el NAFTA, encontramos indicadores que presagian tormentas. En Canadá, por ejemplo, el 40% de los hogares más pobres perciben el

(1) Zúñiga M., José Antonio, La Jornada, México, D. F., 31 de Marzo de 1994, pág. 52.

(2) Muñoz Ríos, Patricia, La Jornada, México, D. F., 31 de Marzo de 1994, pág. 32.

17.5% del ingreso nacional total. En Estados Unidos, alrededor de 37 millones de personas, el 14.5 % en términos relativos, son pobres; el 20.1% de la pobreza afecta a niños menores de 5 años. (3)

En Centroamérica, 3 de cada 5 habitantes son crónicamente pobres y las políticas de ajuste económico que se aplican están gravando los costos sociales, fenómeno que tiene dimensiones continentales.

Hasta aquí hemos descrito un proceso que tiene implicaciones en varias direcciones. La conformación de una nueva hegemonía mundial, con todos los traumatismos que puede acarrear, el surgimiento de nuevos productos y la transformación de los procesos productivos y comerciales han promovido alteraciones en la estructura y naturaleza del consumo, las relaciones laborales, familiares y, obviamente, en la concepción y marcha de los sistemas educativos.

No podía, desde luego, ser de otra forma. En la medida en que las necesidades sociales se modifican, urgen e impulsan simultáneamente explicaciones y conductas coherentes. Pero esta vez, como seguramente en las anteriores, el proceso educativo en todos los tipos de niveles, debe considerar tanto las implicaciones negativas como las positivas para aportar concepciones y soluciones que desalienten las primeras y refuercen las segundas. El reto de la educación no es, por cierto, sólo nacional sino también universal.

2. EL CONTEXTO NACIONAL.

Como hemos apuntado en el capítulo precedente, la Revolución del 17 puso en manos del Estado la conducción del quehacer educativo y también la ejecución de una política económica que construyera y fortaleciera las bases del desarrollo de la economía nacional que, a su vez, refluyera en independencia y soberanía.

Por varias décadas el Estado Mexicano, aplicó una política

(3) Muñoz Ríos Patricia, La Jornada, México, D. F., 31 de Marzo de 1994, pág. 32.

económica proteccionista que privilegió la conformación y consolidación del mercado y la industria nacionales, convirtiéndose, al mismo tiempo, en el principal inversionista y empleador. El exceso condujo, en múltiples ocasiones, a prácticas que solaparon ineficiencias y corrupciones no sólo en el sector paraestatal sino también en el sector privado.

Con todo, el dinamismo de la economía propició que, de 1940 a 1982, esta creciera a tasas promedio del 6% anual, muy por encima del incremento poblacional que lo hizo a razón de 3.5% anualmente, con un índice promedio inflacionario que nunca fue mayor al 10%, con devaluaciones periódicas; como la ocurrida en 1948-49 que devaluó al peso en casi 100%, esto es, de 4.25 a 8.65 pesos por dolar, repitiéndose el fenómeno en 1950 cuando se llegaron a pagar 12.50 pesos por cada dolar. Esta fue la cotización del peso durante 22 años. Para 1982, la devaluación llevó a la moneda nacional a intercambiarse 100 por 1.

1982 es un año de profundas inflexiones políticas y económicas. Para entonces era mas evidente que el modelo económico construido en base a una importante inversión estatal había entrado en bancarrota. El gobierno en turno advirtió el fenómeno y se propuso corregir la marcha poniendo en acción un quiebre cualitativo, mismo que era concomitante con cambios estructurales registrados en la economía y la política internacionales.

Las expresiones materiales del nuevo modelo económico fueron encarnando en la vida nacional, por lo que en 1985, a la par de las renegociaciones bilaterales de la deuda externa, se otorgaron mayores facilidades al capital privado para salir del endeudamiento, así como nevas concesiones para que participara en la banca estatizada y paralela, mayor rejuego especulativo, cambiario y financiero. En otros aspectos, se redujeron los salarios reales, vía congelamiento de los mismos, el gasto y las inversioniones estatales.

A partir del citado año, adicionales definiciones aceleran la transformación de la estructura económica al capital extranjero, mediante el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, se incrementa el número de empresas paraestatales privatizadas, se operan los primeros pasos de la desregulación económica y se firman los pactos sociales (PSE), PECE), cuya finalidad es la de recomponer el tejido social en franca descomposición.

Para 1988, el proceso del cambio estructural se dinamiza. Una gran parte de la planta productiva paraestatal pasa a manos del capital privado, tanto nacional como extranjero, se abandonan las políticas proteccionistas, continúa la política de depresión salarial a la vez que los pactos sociales.

En 1989, el Gobierno de la República traza metas de política económica claras y precisas. Según ésta, en los años noventa la economía debería crecer a una tasa anualizada del doble de la correspondiente al incremento poblacional; la apertura de la economía a la competencia externa es considerada como la piedra angular del modelo, así como un hecho irreversible, ello a partir del incremento de la inversión privada y de las importaciones no petroleras, básicamente, las manufactureras.

Se produjeron, además, redefiniciones sobre el papel del Estado. Este, en la época moderna, solamente debe ser el conductor de la estrategia nacional de desarrollo, el creador de las condiciones del crecimiento económico sostenido y estable; el propulsor de la eficiencia y fortaleza de las empresas públicas estratégicas y prioritarias; el desincorporador de entidades no fundamentales; el que atiende como objetivo primordial el bienestar popular. En síntesis, el Estado restringe su participación protagónica para "... reconocer y alentar el extraordinario potencial de la iniciativa comunitaria y la superación personal". (Discurso de Carlos Salinas de Gortari en su toma de posesión, 10. de diciembre de 1988).

La atención del bienestar popular ha sido incluso bien acotada por el régimen; se trata no de combatir toda forma de pobreza, sino únicamente de atacar sus formas más acusadas, extremas. "El universo al que se orientará el Programa Nacional de Solidaridad está formado por los indígenas, los campesinos con escasos recursos y difíciles condiciones para realizar su trabajo y los grupos populares que enfrentan en toda su crudeza los problemas de las grandes aglomeraciones". (Secretaría de Programación y Presupuesto de Egresos de la Federación, 1989, Exposición de motivos).

En conclusión, el Estado fue definido como menos propietario y más solidario, modificando, por tanto su composición social, naturaleza, funciones y mecanismos de acción. Esta concepción moderna del Estado habría de permear la política educativa.

3.- LA EDUCACION EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-94

De conformidad con las disposiciones contenidas en el Artículo 26 de la Constitución General de la República, el gobierno federal formula sexenalmente un plan nacional que le servirá de guía para sus efectos de su accionar en los más diversos órdenes de la vida nacional.

Con respecto a la educación, en el documento mencionado, se reconocen los importantes avances logrados en la prestación del servicio educativo en más de seis décadas de operación del sistema educativo nacional; pero, al mismo tiempo, el Gobierno de la República acepta la presencia de inercias en diversos y persistentes problemas educativos; advierte el impacto de las transformaciones sociales y de la revolución contemporánea del conocimiento.

En el mismo documento se apunta que los tiempos actuales han generado nuevas necesidades y acentuado los factores que impactan negativamente la permanencia y el rendimiento escolar de muchos educandos y la calidad del servicio educativo.

Propone, por lo tanto, plantear una profunda reflexión sobre los contenidos y métodos educativos, la organización del sistema educativo, de las formas de participación de la sociedad en la tarea educativa y también una búsqueda concertada de alternativas para el futuro.

Entre los objetivos por cumplir establece, además de la modernización de la educación para que responda a las cambiantes condiciones del país, garantizar el acceso a la educación primaria a toda la población demandante, asegurando su permanencia, disminuyendo ineficiencias e injusticias y procurando superar la escolaridad promedio de la población. Así mismo, precisa el compromiso de proporcionar atención prioritaria a la población rural, a la indígena y a la que habita en las zonas marginadas del país; otro imperativo consiste en mejorar la calidad de la educación y de sus servicios de apoyo, tanto en el sistema escolarizado, desde preescolar hasta el posgrado, como en el extraescolar.

El énfasis, señala el PND, habrá de concentrarse en la educación básica por el número de alumnos que atiende, fortaleciendo la

investigación científica y tecnológica y enriqueciendo las actividades culturales, recreativas y deportivas.

La mediación para alcanzar los propósitos del PND son los maestros, para la cual se brindarán mejores opciones para la formación y desarrollo de los docentes, introduciendo esquemas adecuados de remuneración acordes a la importancia de la función docente y que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida del magisterio.

Las tareas urgentes que deben ser abordadas son: mejorar la calidad de la educación media y superior, fomentar la educación técnica, vincular la educación tecnológica con los requerimientos del aparato productivo del país, propiciar una mayor integración escuela-empresa para promover el entrenamiento en el trabajo; modernizar la educación extraescolar para la población adulta, a través de sistemas abiertos básicos y de capacitación para el trabajo y combatir las causas que inciden de manera desfavorable en la reprobación y la deserción escolares, los cuales se traducen en baja eficiencia terminal.

Un aspecto nodal contenido en el PND es el relativo a la descentralización, toda vez que esta permitirá innovar y mejorar los servicios educativos, ponderar las características de cada entidad federativa; constituyendo al mismo tiempo una prioridad del programa modernizador, sin menoscabar la necesaria unidad del sistema educativo nacional.

Los procesos específicos de la descentralización, según el PND, son: la transferencia de los servicios a los gobiernos estatales, conservando el gobierno federal sus atribuciones rectoras respecto de los contenidos de los planes y programas de estudio, así como sus funciones de evaluación, revalidación, y reconocimiento de estudios; simplificar la gestión administrativa y fortalecer los procesos de planeación, programación y evaluación institucionales y regionales.

Los procesos con relación a la participación social en la tarea educativa, el PND se propone crear los canales y procedimientos que integren y normen las acciones de las asociaciones de padres de familia y de los comités municipales, los cuales deben fomentar la solidaridad social y coadyuvar a la revalorización de la tarea educativa.

En esta dirección, el FND plantea crear formas alternativas de financiamiento social del quehacer educativo, mismas que tendrán el carácter de complementarias.

La estrategia que nuclea los propósitos del FND en el rubro educativo son la consolidación de los servicios que han mostrado efectividad, la reorientación de aquellos cuyo funcionamiento ya no armoniza con las condiciones actuales y la implantación de modelos educativos adecuados a las necesidades de la población.

En síntesis, los objetivos de la política educativa para el período 1967-74 son: mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional, elevar la escolaridad de la población, descentralizar la educación y fortalecer la participación de la sociedad en el quehacer educativo.

4.- EL DIAGNOSTICO

Hemos consignado que la crisis económica puso de relieve el fracaso de un modelo global de desarrollo que, a su vez, produjo la inviabilidad de la educación nacional que acompañó a aquel modelo. Luego de varias décadas, se hizo evidente la imposibilidad del sistema educativo nacional para cumplir la tarea de capacitar productivamente a la población, de forjar una sólida conciencia nacional y moral, de defender y enriquecer los valores de la cultura nacional y de educar políticamente a las nuevas generaciones. Tampoco pudo desarrollar una conciencia científica entre la población, ni ha logrado crear individuos altamente creativos capaces de generar respuestas originales y acordes con los desafíos del desarrollo del país.

Por otro lado, el funcionamiento de la educación se redujo a la formulación de políticas educativas como meros planes de inversión y programación, poniendo el acento en los medios, desatendiendo los fines; prohió la cada vez mayor incidencia de una ideología corporativista ante las fuerzas participantes de la sociedad civil en la gestión educativa.

De esta forma, los principales factores que configuran las crisis del sector educativo son: el derrumbe de la escuela rural

mexicana, la centralización y burocratización del sistema, el proceso de profesionalización del magisterio, la desvinculación de la formación escolar con las necesidades de la economía y la sobreestimación de las cuestiones instrumentales en relación con los aspectos finalísticos.

Estos indicadores también son abordados por el Gobierno Federal en el documento denominado "Programa para la Modernización Educativa 1989-1994", presentado a la opinión pública por el Presidente de México el 9 de octubre de 1989 en la ciudad de Monterrey, Nuevo León y que constituye el desarrollo de los lineamientos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo relativos al sector educativo.

En dicho documento se presenta un diagnóstico que comprende tanto los desarrollos del sistema educativo como las inercias que presenta y las probables soluciones. En él se consigna que: "En siete décadas se ha atendido en lo fundamental el reto cuantitativo: la escolaridad promedio pasó de uno a más de seis grados; el índice de analfabetos se redujo del 68 al 8% y uno de cada tres mexicanos está en la escuela y dos de cada tres niños tiene acceso a la enseñanza preescolar; la cobertura de la escuela primaria es cercana al 95% y cuatro de cada cinco egresados tienen acceso a la enseñanza secundaria; la matrícula total del sistema escolar pasó de 850 mil a 25 millones..." (4), de aquí se deriva que el gran reto es la calidad de la educación y su modernización.

Según esto, la modernización educativa pasa por definir, revisar y racionalizar los costos educativos y ordenar y simplificar los mecanismos para su administración. Afrontar esta tarea requiere de identificar los desafíos que debe resolver la educación, mismos que se ubican en la excesiva centralización, la falta de participación social y solidaridad, el rezago educativo, la dinámica demográfica y la falta de vinculación interna con el avance de los conocimientos y la tecnología y el sector productivo.

En resumen, una vez sopesados avances y desafíos, se determina que la modernización buscará una educación primaria universal, una educación secundaria y media superior más definidas, una educación superior de excelencia, con el respaldo financiero para

(4) Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989, pág. 23.

su mejor organización y una educación abierta que abra oportunidades para los más necesitados.

Con esta orientación, el Gobierno de la República señaló los grandes retos y las líneas principales de acción para encararlos.

Con respecto del reto de la descentralización, el gobierno la define como el procedimiento que debe desencadenar las fuerzas sociales inmersas en todas las regiones del país; sin que ello signifique el abandono del mandato constitucional de una educación nacional integradora y orientada al cumplimiento de los objetivos nacionales; por el contrario, es el reconocimiento de que la comunidad local permite articular, potenciar y dar vida a los valores que constituyen la espina dorsal del consenso nacional.

En relación con el rezago educativo, las estadísticas oficiales muestran que 4.2 millones de mexicanos mayores de 15 años son analfabetas, junto con 20.2 millones de adultos que han dejado inconclusa la educación primaria y cerca de 10 millones la secundaria. En el caso de las comunidades indígenas dispersas, el índice de analfabetismo se acerca al 100%.

Para revertir esta situación, se plantea como necesario abrir cauces para la participación de la sociedad, así como el involucramiento de las autoridades en los diversos niveles de gobierno, de maestros y empresarios, concentrando prioritariamente los esfuerzos en las zonas urbanas marginadas, en la población rural e indígena, con la finalidad de universalizar la cobertura del servicio y elevar la eficiencia terminal.

En cuanto al reto demográfico, se afirma que el crecimiento poblacional, aun cuando ha disminuido, reclama mejores y mayores servicios, para hacerle frente se requiere acrecentar la infraestructura física y humana, buscando y encontrando soluciones a partir de novedosas modalidades.

Las transformaciones en la estructura económica, las cuales se relacionan con el reto de cambio estructural, impulsaron la formación de ciudades medias en las que la demanda diferenciada del servicio educativo presenta nuevos problemas a la oferta educacional, como los que se desglosan de los constantes flujos

migratorios, la disminución del peso específico del sector primario en la economía, la estabilización del sector secundario y el gradual crecimiento del sector terciario.

Por lo que toca al reto de vincular los ámbitos escolar y productivo, el gobierno puntualiza que en los próximos veinte años ingresarán al mercado de trabajo entre 600 mil y un millón 200 mil personas que demandarán un puesto para laborar, en el año 2000 habrá 10 millones más de personas en edad de trabajar y para el 2010 otros 6 millones más, lo que obligará al sector educativo a multiplicar su oferta, tanto en cantidad, calidad y diversidad.

La solución puede alcanzarse mediante el impulso a los sistemas abiertos y no formales para la capacitación del trabajo.

La intensa incorporación de la mujer a las actividades de la producción, impondrá e impone cambios en todos los órdenes, particularmente en el ámbito familiar, a los que el sistema educativo deberá inducir soluciones.

La dinámica de la sociedad contemporánea presupone en gran medida el desarrollo científico. Este es el reto del avance científico y tecnológico nacional. De la capacidad que se tenga para adquirir el conocimiento de esta naturaleza y para incorporarlo al aparato productivo, dependerá la cumplimentación de esta tarea estratégica, la que se expresa en términos de la generación y adopción de tecnología. De donde, la sincronización del país con el cambio mundial depende, en buena proporción, de la formación de personal por y para la creación del conocimiento científico y la innovación tecnológica.

Este conocimiento científico debe tener una característica básica: ser susceptible de aplicarse a la producción, principalmente en los campos donde se produzcan los mayores avances.

La inversión en la educación es otro gran reto. En relación con esta, se conciben como imperativos la racionalización de los costos de producción de los bienes y servicios, mejorar los sistemas de gestión a través de la introducción de cambios organizativos y tecnológicos y la reorganización del empleo de recursos para obtener resultados óptimos a costos más bajos.

CAPITULO III

"LA REFORMA DEL ARTICULO 30. CONSTITUCIONAL
Y LA LEY GENERAL DE EDUCACION"

LA REFORMA DEL ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL

En noviembre de 1992, el Presidente de la República presentó al Constituyente Permanente una iniciativa de reforma al Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El proyecto de reformas finalmente mereció la aprobación del Honorable Congreso de la Unión, mismo que fue posteriormente ratificado por el número de legislaturas locales requerido por la propia Constitución.

En consecuencia, el nuevo texto del Artículo 3o. fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de marzo de 1993 cobrando, desde ese momento, plena vigencia..

1. EXPOSICION DE MOTIVOS

En la exposición de motivos encontramos elementos históricos, estadísticos, psicopedagógicos y normativos que, en conjunto, soportan la justificación del proyecto de ley elaborado y propuesto por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Congreso de la Unión.

En seguida elaboramos una sistematización de estos elementos con el objetivo de ofrecer una visión global de las consideraciones que fueron sometidas al análisis del poder legislativo.

a) Elementos Históricos:

El recorrido de la educación pública arranca en 1814 con el Decreto Constitucional para la América Mexicana, arraigándose en definitiva en 1957 en el contenido del texto constitucional formulado en ese momento.

Ulteriormente, la disposición constitucional fue reglamentada por medio de la Ley Orgánica de la Instrucción Pública del Distrito Federal en el año de 1967.

En 1917, la decisión del Constituyente derivó en que la Carta Magna incluyera la cuestión educativa en el capítulo segundo, esto es, como una obligación de los mexicanos para hacer que sus

hijos o pupilos menores de edad concurren a las escuelas públicas o privadas a cursar la educación primaria o elemental. La interpretación del aserto anterior nos permite inferir que la obligación de educar a los menores de edad recae en los padres o tutores de éstos.

Con la finalidad de precisar el contenido del texto constitucional, en 1934 el Constituyente Permanente dispuso en forma expresa la obligatoriedad de la educación primaria para todos los mexicanos. Sin embargo, una atenta lectura del precepto en cita no deja claro si se refiere a la obligación del Estado para impartir educación primaria o de los individuos para cursarla.

Según la exposición de motivos en comentario, el propósito firme de la iniciativa de ley tiende al esclarecimiento de la imputación de dichas obligaciones. Se pretende precisar una garantía individual, la del acceso a la educación, anteriormente ambigua e indeterminada.

Las ausencias en el texto sometido a la reforma consisten, principalmente, en que la educación no aparece como un mandato que debe cumplir el Estado para que se ejecute o bien, que permita una determinada conducta del individuo. Tampoco emerge con claridad quien es el beneficiario de la obligación que debe asumir el Estado.

b) Elementos Estadísticos y Diagnósticos.

Esencialmente se reiteran los datos consignados ya en el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, el cual comentamos en el capítulo precedente.

c) Elementos Psicopedagógicos.

La iniciativa sustenta la teoría, nada cuestionable, de la trascendencia formativa de los primeros años de vida del ser humano. De aquí se origina la afirmación consistente en que una adecuada motivación, intelectual en la edad preescolar, entre los cuatro y cinco años, puede aumentar las capacidades del niño para su posterior desarrollo educativo.

En este mismo orden de ideas, se trae a colación la evidencia empírica comprobada de que la educación preescolar reduce de manera significativa la reprobación y la deserción escolar en los grados iniciales de la educación primaria.

Un agregado más a la cuestión que se enuncia se extrae de la experiencia internacional, la cual revela la importancia de la escolaridad adicional, específicamente, la educación secundaria, ya que ésta impulsa y fortalece la capacidad productiva de los integrantes de la sociedad, consolida sus instituciones económicas, sociales y políticas y promueve el desarrollo científico.

La conclusión surge obvia: el Estado debe impartir educación preescolar, primaria y secundaria a todo aquel que la solicite, imponiéndose como una obligación del poder público la de ofertar con la pertinente suficiencia los servicios para toda la población demandante.

En el caso particular de la educación preescolar se introduce una extraña excepción, toda vez que se admite la no obligatoriedad de ésta para los individuos; dejando bajo la potestad de los padres y tutores la decisión sobre las formas y los medios para educar a los menores en edad preescolar. Por otro lado, la obligación estatal de ofrecerla a quien lo solicite recibe una contundente ratificación.

d) Elementos Normativos.

La iniciativa de ley da contenido a disposiciones trascendentes para el eficaz ejercicio del hecho educativo. Una apretada síntesis de tales disposiciones acorta insumos definitivos para conceptualizar a la educación, así como para darle coherencia, pertinencia y trascendencia:

- * Se reitera el derecho a la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación de todos los mexicanos y puntualiza la obligación del estado para impartirla.
- * El acceso de los mexicanos a un mismo conjunto básico de conocimientos, principio que fortalece la identidad y unidad nacionales.

- * En el pacto federal es conveniente reconocer una autoridad única nacional encargada de normar el conjunto básico de conocimientos y vigilar que se observe su enseñanza en todo el territorio nacional.
- * Los atributos y características que debe cubrir la educación nacional.
- * Las facultades expresas del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudios de observancia y aplicación nacional en lo relativo a educación primaria, secundaria y normal. Queda franca la posibilidad de que los gobiernos locales puedan proponer contenidos y acentos locales y regionales.
- * La propuesta de que obreros y campesinos sean partícipes de las condiciones de igualdad jurídica, desplazando las disposiciones de someterlos a un régimen jurídico particular.
- * La obligación para los particulares que concurran en la impartición de la educación de obtener las debidas autorizaciones del poder público para tales efectos; actividad que deberá desarrollarse con apego a las disposiciones legales vigentes y aplicables.
- * Una mayor protección jurídica para los particulares que participan en actividades educativas, debido a que las autorizaciones y reconocimientos oficiales sólo podrán ser retirados de conformidad con la ley.
- * La sustitución del término "grados", que ahora se utiliza para referirse a una estructura de los tipos y niveles educativos, por el de modalidades, el cual alude a la manera escolar o extraescolar de prestar el servicio.

2. EL ARTICULO TERCERO REFORMADO

Una atenta lectura del nuevo texto del Artículo 3o. Constitucional, nos autoriza a concluir en la ratificación por el Constituyente Permanente de los principios fundamentales que en

materia de educación deberán acatarse; pero también en la inserción de planteamientos desconocidos por el texto anterior.

La primer línea del precepto en comento reafirma que la educación es una garantía individual, cuya protección alcanza no solamente a los mexicanos por nacimiento o naturalización, sino a cualquier individuo que se encuentre en nuestro país. El citado renglón consigna que "Todo individuo tiene derecho a recibir educación".

El punto segundo del mismo numeral precisa que el Estado, en los tres niveles de gobierno, -federación, estados, municipios-, tiene la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria. En seguida define que la educación primaria y secundaria son obligatorias.

Encontramos en este aserto una perfecta coherencia con los propósitos indicados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-94, posteriormente desarrollados y debidamente acotados en los subsiguientes documentos oficiales, especialmente en el Programa para la Modernización Educativa 1989-94.

Por cuanto a las finalidades que debe perseguir la educación ofertada por el Estado, una obligación que se extiende a los particulares que concurren en las actividades educativas, específicamente la educación básica y normal, según disposición expresa del inciso b), de la fracción VI, del precepto constitucional, se determina que:

- * Deberá desarrollar armónicamente las facultades del ser humano.
- * Deberá fomentar el amor a la Patria.
- * Deberá fomentar la conciencia de la solidaridad internacional.
- * Los dos últimos, en el marco de la independencia y la justicia.

El propio numeral instituye las características que deben identificar a la educación ofrecida por el Estado:

- a) Será laica, es decir, que deberá mantenerse ajena a cualquier doctrina religiosa. En la medida en que no apunta referencia

expresa a la educación que se imparta en los planteles particulares, se interpreta que éstos no quedan eximidos de respetar el carácter laico que debe permear el espíritu de la práctica de la educación.

- b) Será gratuita, esto para el caso de la educación dada en los establecimientos oficiales. En ausencia de señalamiento expreso, se deriva que la educación que proviene de los particulares no será gratuita o, con mayor precisión, los particulares no están obligados a ofrecer el servicio educativo de manera gratuita.

El Artículo 3o. refiere también los criterios a los que debe ajustarse toda tarea educativa. La cobertura de esta disposición alcanza tanto a la educación que imparte el Estado como aquella que se origina en los planteles a cargo de los particulares. Lo anterior se desprende de la prescripción mencionada en la fracción II con sus respectivos incisos y la consignada en la fracción VI, inciso a; así la educación:

- * Se basará en los resultados del progreso científico.
- * Luchará contra la ignorancia y sus efectos.
- * Luchará contra las servidumbres.
- * Luchará contra los fanatismos.
- * Luchará contra los prejuicios.
- * Será democrática, conceptualizando a la democracia no solamente como una estructura política y un régimen jurídico, sino como una forma de vida cuyos fundamentos deben ser el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- * Será nacional, por cuanto sus beneficiarios (cualquier individuo que acceda a ella) alcanzarán la comprensión de los problemas de México, la comprensión para el debido aprovechamiento de los recursos naturales, para la defensa de la independencia política de la República, el aseguramiento de la independencia económica del país y para la obtención de la continuidad y el acrecentamiento de la cultura, en tanto símbolo e identidad de los mexicanos.
- * Contribuirá a la mejor convivencia humana, apuntalada en la creación y fortalecimiento de valores tales como el aprecio a

la dignidad de la persona; la integridad de la familia; la convicción del interés general de la sociedad; por el sustento de los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando prácticas que propendan a fortalecer privilegios de razas, religión, grupos, sexos o individuos.

Las tesis de la unidad nacional se manifiesta explícita en este dispositivo constitucional, justamente donde señala que "...el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República".

En forma simultánea y en obvio reconocimiento del carácter pluricultural y pluriétnico de la formación socioeconómica mexicana y de la existencia de desarrollos diversos en las diferentes entidades federativas y regiones de nuestro país, el precepto estipula que "...el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las Entidades Federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación...".

Advertimos y destacamos otra novedad: la posibilidad de que los sectores sociales que realizan labores educativas dirijan sus opiniones al Ejecutivo Federal, mismas que deben ser consideradas por éste. Indudablemente se trata de incentivar la participación del conjunto de la sociedad en la educación.

Con respecto de los tipos y modalidades impartidos por el Estado, expresamente se establece que, además de la educación preescolar, primaria y secundaria; obligatorias las dos últimas, el poder público "...promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación".

Adicionalmente el Estado "...apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura". De aquí se deriva la voluntad explícita del Estado para obligarse en relación con las tres áreas sustantivas del quehacer educativo: educar, investigar y difundir la cultura.

La fracción VI instituya disposiciones referentes a la concurrencia de los particulares en la educación. En dicha fracción se crea la cobertura para que los particulares impartan educación en todos los tipos y modalidades, previo el

otorgamiento, en términos de ley, del reconocimiento de validez oficial de los estudios efectuados en planteles privados, por parte de la autoridad competente para ello.

Completando el esquema, es también prerrogativa del Estado, a través de la autoridad con facultades en la materia, retirar con apego a la ley respectiva, el citado reconocimiento de validez oficial.

Con el sometimiento de la actuación del Estado, en el ramo educativo, a las disposiciones legales para el efecto de otorgar o retirar el reconocimiento de validez oficial de los estudios realizados en planteles a cargo de los particulares concurrentes en actividades educativas, queda superada la práctica discrecional gubernamental contenida en el texto del Artículo 3o. anterior, por medio de la cual el Estado podía retirar u otorgar el referido reconocimiento sin ajustar su conducta a las disposiciones legales que, por lo demás, eran a este respecto inexistentes.

Asimismo, se levanta la improcedencia constitucional en materia de amparo con respecto de las determinaciones de la autoridad en el asunto que comentamos.

También se ofrece expedita la vía para que el particular tenga acceso al uso de los recursos que concede la ley para impugnar los actos de autoridad relativos a la cuestión que estamos analizando.

Los requisitos que, por disposición constitucional, deben cumplir los particulares dedicados a las actividades educativas son:

- * Cumplir con los fines de la educación prescritos por el 3o. constitucional.
- * Observar los criterios que establece el mismo artículo.
- * Cumplir con los planes y programas de estudios, determinados por el Ejecutivo Federal.
- * Obtener previamente la autorización expresa del poder público, según los términos previstos en la ley de la materia.

La fracción VII del Artículo 3o. hace referencia a las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía. Estas instituciones:

- * Tendrán la facultad de gobernarse a sí mismas.
- * Realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios que establece el propio Artículo 3o.
- * Respetarán la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas.
- * Determinarán sus planes y programas de estudios.
- * Fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.
- * Administrarán su patrimonio.
- * Las relaciones laborales, tanto del personal académico como administrativo, se normarán por lo establecido en el aparato A del Artículo 123 de la Constitución General de la República, en los términos y modalidades que prescribe la Ley Federal del Trabajo.

Por último, la fracción VIII confiere competencia al Congreso de la Unión en materia de educación para:

- * Expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre Federación, los Estados y los Municipios.
- * Fijar las aportaciones económicas que correspondan a este servicio público.
- * Señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas.
- * Señalar las sanciones aplicables a todos aquellos que infrinjan tales disposiciones.

CAPITULO IV

1. LA LEY GENERAL DE EDUCACION

Tres meses después de que las reformas al Artículo 3o. Constitucional fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el titular del Ejecutivo Federal puso a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de ley reglamentaria del Artículo 3o., la cual una vez aprobada, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, según dispone el transitorio primero de la misma ley.

En el segundo transitorio puede leerse que esta ley reglamentaria abroga: la Ley Federal de Educación de 1973, la Ley del Ahorro Escolar del 7 de septiembre de 1945, la Ley que establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo del 20 de diciembre de 1963 y la Ley Nacional de Educación para Adultos del 31 de diciembre de 1971.

En forma genérica dispone la derogación de las demás ordenanzas que se opongan a la presente ley.

La trascendencia social, política y económica de los mandatos contenidos en la ley reglamentaria, proponen un análisis cuidadoso de la misma, tratando siempre de medir sus alcances y el grado de incidencia en la materia que regula.

En su exposición de motivos, se apunta con toda claridad los elementos básicos que componen la ley. En este sentido, llama poderosamente la atención la enorme coherencia de sus postulados con todo el discurso oficial respecto de la educación.

Tendremos que reputar que ninguno de los regímenes posrevolucionarios había logrado formular un proyecto de política educativa, y de legislación educativa, tan integrado como el presente.

Algunos razonamientos presentados en la exposición de motivos reiteran los apuntes hechos en la correlativa del Artículo 3o., como la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria, la existencia de una autoridad única nacional encargada de normar y vigilar el funcionamiento y unidad del sistema educativo

nacional; la uniformidad, con el resto del sistema, de la educación destinada a obreros y campesinos; pero además se incertan elementos totalmente nuevos, apenas prefigurados en el 3o. constitucional, como la anulación del Estado de indefensión jurídica de los particulares concurrentes en la educación.

Por otro lado, resulta importante destacar que dicha exposición se aportan conceptos esenciales para comprender la naturaleza de la ley general, cuestión que se dilucida en términos de la aplicabilidad de sus disposiciones de los tres niveles de gobierno, lo que no obstruye el pacto federal, toda vez que estas disposiciones reglamentarias deberán inducir a las legislaturas locales a expedir sus leyes propias, conservando siempre la congruencia con la Ley General. Por lo demás, jamás extravía el carácter de ley reglamentaria y su aplicación en el conjunto del Sistema Educativo Nacional.

Como no podrían haber sido de otra forma, la Ley General guarda plena correspondencia con la letra y el espíritu de los postulados del Artículo 3o., asumiendo que la educación impartida por el Estado será laica, basándose, además, en el progreso de la ciencia al efecto de cumplir con las finalidades y criterios expuestos en el mismo numeral de la Constitución.

Otros planteamientos interesantes, esbozados en la exposición y desarrollados puntualmente en la ley, consisten en la esclarecida afirmación de la obligación estatal de proporcionar educación preescolar, primaria y secundaria.

Igualmente se enuncia la obligación de los habitantes del país de cursar primaria y secundaria, agregado que supera la ambigüedad que tanto preocupó al Constituyente Permanente.

Conviene puntualizar las atribuciones exclusivas que la Ley General reserva para el Ejecutivo Federal, ejercidas por conducto de la Secretaría de Educación Pública, para el aseguramiento del carácter nacional de la educación.

Así, son facultades exclusivas del Ejecutivo Federal en materia de educación: la determinación de los planes y programas de estudios para la educación primaria, secundaria y normal; el establecimiento del calendario escolar mínimo para cada año escolar en los mismos niveles; la elaboración y actualización de los libros de texto gratuitos, incluyendo el concurso de los

diversos sectores sociales en la cumplimentación de estas tareas; también definirá los lineamientos sobre la actualización de los docentes, la regularización del sistema nacional de créditos, revalidación, equivalencia y certificación de conocimientos, evaluará el sistema educativo nacional y fijará los lineamientos para la evaluación que corresponda realizar a cada entidad federativa.

En el nivel local, son atribuciones de las instancias de gobierno, la prestación, organización y supervisión de la educación inicial, básica, especial y la formación de maestros, todo en el mero plano operativo, debido a que corresponde a la autoridad central fijar contenido y lineamientos. Debo aclarar que la Ley otorga carácter de exclusividad a estas atribuciones.

La Ley, en forma explícita, reconoce que el educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo; de este reconocimiento se derivan propuestas que apuntan a conceder mayores y mejores remuneraciones al maestro, con el objeto de que viva bien y continúe su perfeccionamiento profesional.

El tema del financiamiento también es tratado por la Ley, disponiendo crecientes recursos presupuestales para la educación pública.

Retoma, la Ley, urgencias como la equidad educativa, proponiendo remedios para la ampliación del servicio el incremento de las oportunidades de acceso y el mejoramiento de la calidad en la educación.

Una novedad más consiste en la creación de los consejos de participación social en los niveles escolar, municipal y estatal, cuya composición y funciones deberán garantizar la vinculación de la escuela con la comunidad, propiciando estrecha colaboración entre docentes, padres de familia y autoridades educativas, actores del hecho educativo que deberán estar representados en la estructura organizativa indicada.

La Ley prevé la conformación y operación de un consejo nacional de educación, en tanto órgano nacional de consulta, colaboración, apoyo e información en materia educativa y en el que están representados los sectores sociales especialmente interesados en la educación.

Otro dispositivo novedoso y por demás trascendental consiste en la certidumbre jurídica que esta Ley confiere a los particulares que imparten educación, ya que incluye el recurso administrativo que puede ser interpuesto por el particular para solicitar la revisión de las resoluciones de las autoridades educativas.

En los siguientes apartados habremos desarrollar y detallar aquello que resulta significativo para la educación.

La Ley General de Educación, reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución General de la República esta compuesta de ocho capítulos, integrados a su vez por ochenta y cinco artículos transitorios.

Con el objeto de no volver sobre conceptos y definiciones expuestas en capítulos precedentes solamente nos referimos a aquellos contenidos que no han sido tratados y representan una importancia nodal para los efectos de la comprensión de la cuestión que estamos revisando, esto es, la educación a cargo del Estado y de los particulares.

a) DISPOSICIONES GENERALES:

La cobertura normativa de la Ley alcanza tanto a la educación que oferta el Estado en sus tres niveles de Gobierno como a la impartida por sus organismos descentralizados, como en el caso del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), y la que ofrecen los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

La naturaleza de esta Ley la convierte en obligatoria para toda la República, cuyas disposiciones, además, son de orden público y de interés social, infiriéndose que pertenece el Derecho Público y sus preceptos no están sujetos al acuerdo y la potestad de los particulares.

En el nivel de la excepción ubicamos, sin embargo, 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." , según consigna el párrafo último del Artículo 10. de la Ley. Aún así, las finalidades y criterios prescritos en el precepto constitucional y plasmados y desarrollados en propia Ley son de observancia obligatoria para dichas instituciones.

Ya en el Artículo 20. se aprecia una importante y puntual conceptualización de la educación por cuanto "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 para formar al hombre de manera que tenga sentido la solidaridad social".

Es necesario reiterar que la educación adquiere una obligatoriedad en dos sentidos: la del Estado para ofrecerla y la obligación de los mexicanos para hacer que sus hijos o pupilos cursen la educación primaria y secundaria.

Luego de insistir en el carácter de servicio público, el Artículo 10 de la Ley precisa que constituyen el sistema educativo nacional:

- * Los educandos y los educadores.
- * Las autoridades educativas.
- * Los planes, programas, métodos y material educativo.
- * Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados.
- * Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.
- * Las instituciones de educación superior a los que la Ley otorgue autonomía (no obstante que la normatividad de estas se derive de sus leyes orgánicas).

En el párrafo final de este artículo se delimita el objeto que prioritariamente deben cubrir las instituciones del sistema, a saber: que el educando sea capaz de incorporarse a la sociedad, y, en su momento, desarrollar una actividad productiva, creando la posibilidad de que el trabajador pueda, al mismo tiempo, estudiar.

El espíritu y la letra de esta ley reivindican el papel de la educación para asegurar el desarrollo económico del país, siendo, entonces, un instrumento insustituible para la modernización y autodeterminación del país.

Como colofón de este capítulo, se establece que la competencia para la aplicación y vigilancia de esta Ley corresponde a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en absoluta observancia de la Ley misma.

La denominación legal de las autoridades referidas es:

- * Por autoridad educativa federal o secretaria, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal.
- * Por autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa.
- * Por autoridad municipal al ayuntamiento de cada municipio.

b) DEL FEDERALISMO EDUCATIVO.

El discurso del Ejecutivo Federal ha sostenido persistentemente que el educativo nacional centralizado desde la Constitución de la S.E.P. en 1921, así como ha contribuido a la expansión del servicio educativo, también ha sido portador de ineficiencias burocráticas que deben revertirse.

Mucho antes de las modificaciones al 3o. Constitucional y a la formación de su Ley reglamentaria, el Ejecutivo suscribió con los gobiernos locales y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, evento celebrado el 13 de mayo de 1992. Por virtud de este convenio la infraestructura material, financiera y de recursos humanos adscritos a los centros de trabajo dependientes de la autoridad central, se trasladaron para su operación a los gobiernos locales. Sin duda un primer paso en la dirección de descentralizar la tarea educativa.

En forma mucho más consistente e integral, el capítulo II de la Ley General precisa y limita las atribuciones correspondientes a cada nivel de Gobierno con respecto de la educación.

Así, en el Artículo 12 del ordenamiento citado se consigna que son facultades exclusiva de la autoridad educativa central:

- * Determinar para toda la República los planes y programas de estudios para la educación primaria, secundaria y normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

- * Establecer el calendario escolar aplicable para toda la República y con relación a los tipos educativos practicados.

- * Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos.

- * Autorizar el uso de libros de textos gratuitos para la educación primaria y secundaria.

- * Fijar los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y secundaria.

- * Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional de maestros de educación básica.

- * Fijar los requisitos y pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares. (Aquí es necesario recordar que ambos tipos educativos no son obligatorios para acceder a los servicios de educación básica, aunque sí es obligatorio para el Estado ofertarlos).

- * Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito o modalidad a otro.

- * Llevar un registro de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional.

- * Fijar los lineamientos a las que deben ajustarse los consejos de participación social.

- * Realizar la planeación y programación globales del sistema educativo nacional, evaluarlos y fijar los lineamientos de evaluación que las autoridades locales deban realizar.

- * Fomentar las relaciones de orden cultural con otros países e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en el orden de la educación, la ciencia, la tecnología, la cultura y el deporte.

* Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros.

La sola expectativa de la descentralización en el esquema de una cultura centralista generó incertidumbre e incertidumbre en sectores importantes de la sociedad.

El temor a la desintegración del sistema educativo, a su fragmentación y regionalización, a la pérdida de la unidad e identidad nacionales, motivo esta respuesta tan puntual y enfática, que instituye mecanismos y procedimientos como los señalados al efecto de preservar el carácter nacional del sistema educativo.

Así, pues la autoridad central conserva para sí facultades exclusivísimas de normatividad delegando en las entidades federativas y en los municipios el ámbito de la mera operación de los servicios educativos.

El artículo 13 señala, en forma limitativa, las exclusivas atribuciones de la autoridad educativa local. Las más importantes son:

* Prestar los servicios de educación inicial, básica, que incluya a la indígena, especial y la normal y demás para la formación de maestros. En este precepto se confirman las facultades operativas de las entidades federativas, situación que se repetirá de este dispositivo.

* Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que deben incluirse en los planes y programas de estudio de los tipos educativos mencionados. En esta disposición encontramos el reconocimiento expreso de que la realidad nacional tiene un carácter pluriétnico y una diversidad de grados de desarrollo económico-social. Con esta disposición se coadyuva a la ampliación y mejoramiento del servicio educativo.

* Adjuntar el calendario escolar, con respecto del fijado por la autoridad federal, para los tipos que reiteradamente se han señalado.

* Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, respetando las disposiciones de la Secretaría.

* Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria y la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de conformidad con los lineamientos trazados por la propia secretaría.

* Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir educación en los tipos antes citados.

Como fácilmente puede apreciarse, la autoridad local únicamente puede ejercer sus atribuciones en el ámbito operacional del quehacer educativo, toda vez que la normatividad del mismo corresponde, por disposición de la ley, a la autoridad central.

En el Artículo 14 se contienen una serie de dispositivos tendientes a regular atribuciones concurrentes de las autoridades federal y local, tales como:

* Promover y prestar servicios educativos distintos de la educación inicial, básica, normal y para la formación de maestros de educación básica, en concordancia con las necesidades nacionales, regionales y locales.

* Determinar y formular planes y programas de estudios en casos similares a los indicados en la cita precedente.

* Revalidar y otorgar equivalencias en los casos ya referidos.

* Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares.

* Prestar servicios bibliotecarios.

* Promover la investigación que sirva como base a la innovación educativa.

* Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica.

* Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias.

* Las autoridades Federal y local podrán celebrar convenios para coordinar y unificar las actividades educativas a que se refiere esta ley, excepción hecha de las estipuladas con el carácter de exclusividad.

En el Artículo 15 se establecen las atribuciones del municipio en materia de educación. De esta suerte, el ayuntamiento de cada municipio podrá promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad.

Podrá, asimismo, realizar actividades como la edición de libros y otros materiales educativos, distintos de los destinados bibliotecarios, promover la investigación, impulsar la educación tecnológica y la investigación científica y tecnológica.

Adicionalmente tendrá participación directa en actividades de mantenimiento y provisión de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

También podrá, en uso de sus facultades, celebrar convenios con el gobierno local para coordinar o unificar sus actividades educativas.

Se instituye así, normas claras para el desempeño de la actividad educativa de las autoridades de los tres niveles de gobierno. De la misma forma, se precisan aquellas actividades en las que cabe la concurrencia y que son necesarias para la optimización y ampliación de los multicitados servicios.

C) DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS.

En forma por demás reiterativa, el gobierno federal ha hecho referencia al papel del maestro en el desarrollo de la actividad educativa, convirtiéndolo en un asunto cardinal que vuelve a ser considerado en esta sección segunda del capítulo en comentario.

En un ejercicio altamente significativo de definiciones y conceptos, el educador en los términos de esta ley, ve reforzada su carácter de promotor y agente directo del proceso educativo.

Ello implica que el trabajo de los docentes de todos los tipos y modalidades educativas representa el insustituible gozne que materializa los postulados de la teoría y los transforma en práctica educativa.

Pero en esta ocasión, el Estado adquiere el compromiso explícito, en el marco de una ley general, de proporcionar los medios necesarios para el adecuado y eficaz desempeño profesional del magisterio, involucrando los órdenes material, financiero, salarial y los más diversos apoyos didácticos, así como la formación de un sólido y consistente perfil profesional del maestro.

Articulando a la formación, capacitación, actualización y superación del profesional de la docencia, la ley prevé la creación de un sistema abocado al cumplimiento de tan loables objetivos.

Así, prescribe que las autoridades educativas, siempre en el ámbito de su competencia, deberán destinar esfuerzos en la dirección de constituir una Sistema Nacional para la formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros, cuyas finalidades son:

- * La formación, con nivel de licenciatura, de maestros en educación inicial, básica, que incluye a la indígena, especial y de educación física.
- * La actualización y superación de los maestros en servicio.
- * La realización de programas de especialización, maestría y doctorado.
- * El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa.

Este planteamiento contiene dos vertientes explicativas, de una parte el deterioro de la calidad de la educación y, de otra, que la elevación de la calidad no será posible si los agentes más directamente involucrados no disponen de más y mejores conocimientos, técnicas y procedimientos vinculados al proceso de enseñanza aprendizaje, incluyendo a la investigación científica y tecnológica.

Evidentemente, el mejoramiento del servicio educativo carecerá de sustratos firmes si no revierte la depreciación y devaluación de la actividad docente. Esta comprensión conduce al Estado a la asunción del compromiso de otorgar un salario profesional para los educadores de los planteles oficiales y estos "... alcancen un nivel de vida decoroso para su familia; pueden arriesgarse en las comunidades en que trabajan y disfruten de vivienda digna; así como para que dispongan del tiempo necesario para la

preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional", según reza el tercer párrafo del Artículo 21.

En este sentido, el Gobierno Federal, ha implantado el programa de Carrera Magisterial, cuyos objetivos centrales tienden al estímulo del docente que asume un mayor compromiso con su trabajo y con su propia superación profesional.

Sin embargo, pese a las buenas intenciones, la puesta en práctica del programa ha generado incormidades y temores de índole diversa e inclusive frustraciones de los supuestos beneficiarios, toda vez que al margen de las bondades que indudablemente tiene el programa, deja en suspenso ingentes necesidades del magisterio.

Otros mecanismos que apuntan a la motivación del profesional de la enseñanza se orientan al otorgamiento de reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas para quienes se destaquen en el ejercicio de su profesión, propiciando, a su vez, la permanencia de los mejores maestros ante los educandos y la revaloración del aprecio social por la labor magisterial, hoy tan disminuido.

Modernizar la educación implica también revisar trámites y procedimientos administrativos para optimizarlos. Para lograrlo, el Estado propone simplificarlos a través de la reducción de la carga administrativa para el docente, teniéndose como consecuencia lógica el incremento de las horas efectivas de clase, al efecto de efficientar el servicio.

La educación es concebida aquí como un proceso interconectado, eslabonado y dinámico, por lo que la falla en unas de las fases del proceso conduce a la formación de cuellos de botella, inevitable obstáculos para el adecuado desarrollo del ejercicio educativo. Una eficiente labor docente debe ir acompañada de un eficiente aparato administrativo.

El Artículo 23 de la Ley comprende disposiciones que constriñen a las empresas o negociaciones a establecer y sostener escuelas cuando la demanda potencial sea mayor de veinte educandos.

Estos dispositivos se vinculan con el contenido de la Fracción

XII del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que a la letra dice: "Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas...".

La Ley General puntualiza las obligaciones a cargo de las negociaciones o empresas: proporcionar las aportaciones para la remuneración del personal y las prestaciones que dispongan las leyes y reglamentos, nunca inferiores a las otorgadas por la autoridad educativa local en igualdad de circunstancias.

La vía para el cumplimiento de estas obligaciones consiste en la celebración de convenios entre patrones y la autoridad educativa local.

Por prescripción de ley, los planteles educativos erigidos conforme a este artículo, serán administrativos por la autoridad educativa local.

El Artículo 5o. de la Constitución de la República, en su párrafo segundo, determina que "La ley determinará en cada estado cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse y las autoridades que han de expedirlo".

Asociado directamente con este precepto, el Artículo 24 de la Ley General dispone que los beneficiados en forma directa por los servicios educativos deberán prestar servicio social, en los términos legales y reglamentarios, en cuyos textos deberá preverse la prestación de dicho servicio social como requisito previo para obtener título o grado académico.

D) DEL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION.

En la cuarta sección del Capítulo II de la Ley, se determinan las formas y procedimientos en la federación, las entidades federativas y los municipios concurrirán en el financiamiento de la educación.

Se trata por lo tanto, de una función concurrente de los niveles

de gobierno que conforman la estructura política y el régimen jurídico del país, la cual estará sujeta a las disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables.

La obligación de la federación para asignar recursos a las entidades federativas permanece, precisándose también que los recursos destinados a la educación no serán transferibles, debiendo aplicarse exclusivamente a la prestación de servicios y demás actividades educativas.

En todo momento, el Ejecutivo Federal conserva facultades de verificación y, en forma complementaria, los gobiernos locales obligan a prestar toda clase de facilidades y colaboración para su realización.

Para el caso de que dichos fondos sean desviados por los funcionarios de la autoridad local, se estarían produciendo responsabilidades administrativas, civiles y penales, se entiende que de conformidad con las leyes de las respectivas materias.

En este orden, los gobiernos locales preverán lo necesario para que cada ayuntamiento reciba recursos que le permita el cumplimiento de las responsabilidades que el aspecto educativo le asigna la propia ley.

Dada la trascendencia de la educación para los fines del desarrollo nacional, el Artículo 27 de esta ley, define con carácter de prioritaria a la educación pública, valoración que, con esta característica, habrá de ingresar en las consideraciones de los gobiernos federal y local.

Además establece la obligación gubernamental de fortalecer las fuentes de financiamiento, así como la creciente asignación de recursos presupuestarios para la educación pública.

En este juego de ideas, la ley dispone que todas las inversiones que efectúe el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares serán de interés social.

E) DE LA EVALUACION DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.

La insuficiencia de métodos y procedimientos de evaluación confiables han cancelado hasta ahora la posibilidad de tomar decisiones de mayor trascendencia para el ámbito educativo. Desde uno más de los talones de aquiles del sistema educativo. Revertirlo ha sido otro objetivo prioritario de la política educativa del Estado.

Por ello mismo, en la sección cuarta del capítulo en comento, se contienen lineamientos precisos para regular y orientar la actividad de evaluación educativa.

Una importante medida consiste en la facultad concedida a la autoridad federal para realizar la evaluación del sistema educativo, otorgando a la autoridad educativa local atribuciones relativas a la evaluación de los procesos educativos en el ámbito de su competencia.

Debido a que una evaluación consistente, confiable y actualizada solo puede tener su origen en una práctica sistemática, la ley confiere esta calidad a la evaluación que se practique; dándole también una finalidad práctica, toda vez que los resultados de ésta se habrán de constituir en referentes obligados en la toma de decisiones para la adopción de medidas por parte de la autoridad en la esfera de su influencia.

Es una obligación de las instituciones educativas establecidas por el Estado, sus organismos descentralizados y aún los que están a cargo de los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, facilitar y colaborar para el cumplimiento de los propósitos de la evaluación.

Los mecanismos que señala la ley para facilitar y colaborar en el desarrollo de la evaluación que deba practicarse, consisten en proporcionar oportunamente toda la información requerida, permitiendo la aplicación de exámenes con fines estadísticos y de diagnóstico, así como la recuperación directa de la información que consideren necesaria.

También se prevé una obligación a cargo de la autoridad y en beneficio de la sociedad, la cual concierne a hacer del conocimiento público los resultados obtenidos en el proceso de evaluación, además de toda aquella otra información que permita

la medición del desarrollo y el avance educativo en cada entidad federativa.

F) DE LA EQUIDAD DE LA EDUCACION.

Cobertura, calidad y equidad son los tres grandes retos que en materia educativa deben enfrentar el gobierno en sus tres niveles; pero también todos los sectores y grupos interesados y comprometidos con el proceso educativo.

El capítulo III de esta ley reglamentaria aborda tópicos vinculados con la equidad, entendida como la igualdad de oportunidades para el acceso al sistema educativo; aunque también involucra elementos cuyo origen se localiza en la oferta de una mayor calidad educativa. Así, mayores oportunidades, mejor calidad y equidad son una triología de conceptos y de prácticas de imposible secesion.

Conforme al Artículo 32, las autoridades tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para establecer las condiciones que posibiliten el ejercicio del pleno derecho a la educación de cada individuo y el logro efectivo de la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

En tanto rostros de un mismo problema, se requiere la ampliación de la cobertura del servicio para evitar que anualmente se queden sin escuela 300 mil niños de edad escolar, para revertir la tendencia en cuanto a cubrir realmente la demanda, cuya cobertura en 1980 fue del 97% y tan sólo del 93% en 1990; elevar la calidad del servicio que se ofrece, hecho que conllevaría a garantizar la permanencia en el aula e incrementar los bajos índices de eficiencia terminal que para 1989 apenas llegaba al 52% y que a la fecha no ha aumenado significativamente; además se necesita diversificar las opciones educativas de cara a las exigencias y en el contexto de la globalización económica regionalizada.

Esfuerzos adicionales habrán de demandar los grupos y regiones con mayores rezagos, toda vez que se han encontrado relaciones directas, inmediatas y categóricas entre los niveles de desarrollo económico-social, cobertura, calidad y equidad, esto es, a mayor marginación menos educación y viceversa.

Por ello, el último párrafo de este dispositivo apunta que las medidas que deban adoptarse y aplicarse por el Estado para garantizar la equidad, se dirigirán prioritariamente a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.

Las actividades que en esta dirección y por disposición de ley deben realizarse con similes y a la vez trascendentes, ello en la proporción en que realmente se apliquen:

- * Atención especial a localidades aisladas o zonas urbanas marginadas.
- * Programas de apoyo a maestros que trabajen en estas zonas.
- * Promoción de centros de desarrollo infantil, internados, albergues, etc.
- * Apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos específicos.
- * Establecimiento de sistemas de educación a distancia.
- * Programas para el otorgamiento de becas y otros apoyos económicos a los educandos.
- * Estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza.
- * Cuauquier otra actividad que permita ampliar la cobertura y elevar la calidad de los servicios educativos.
- * Programas asistenciales, ayudas alimenticias, etc., para la efectiva incidencia en la igualdad de oportunidades para el acceso y la permanencia en los servicios educativos.

Para el debido cumplimiento de las finalidades de cobertura, calidad y equidad, el Ejecutivo Federal aplicará programas compensatorios a través de apoyos con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades con mayores rezagos educativos.

Por último, corresponde a la Secretaría la evaluación de los resultados obtenidos en la calidad de los programas compensatorios aludidos.

G) DEL PROCESO EDUCATIVO.

Este capítulo IV consta de tres secciones y su contenido hace referencia a las formas en que deben desarrollarse el proceso educativo, atendiendo a los tipos educativos, modalidades, planes y programas de estudios y calendario escolar.

Resulta evidente que el tópico central es la organización misma de la tarea educativa.

A) De los tipos y modalidades de la educación.

La Ley define con toda claridad los tipos educativos que tienen lugar en el sistema educativo. De este modo el tipo básico se integra en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Disponiéndose específicamente que el nivel preescolar no es obligatorio para los particulares, por cuanto no constituye requisito previo para acceder al nivel primario, en cambio sí es obligación del Estado impartirlo.

Si los tipos educativos están compuestos por niveles, entonces podemos definir al tipo como concepto que unifica, coordina y da coherencia a distintos niveles educativos y al nivel como la unidad que se integra en el tipo y constituye su base.

El tipo medio-superior comprende el nivel bachillerato, los niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes.

La Ley, por desgracia, no define específicamente a qué se refiere cuando menciona a "los niveles equivalentes a éste", ni tampoco cuando señala a "la educación profesional que no requiere bachillerato". Deducimos, con muchos riesgos de no acertar, que en el último referido caso el legislador tiene en mente las escuelas terminales de la especie del CONALEP.

Debe considerarse que en el tipo medio-superior comprende a los bachilleratos propedéuticos, los bachilleratos terminales y niveles solamente terminales, es decir, aquellos que no abren

oportunidades para el acceso a la educación superior.

El tipo superior es el que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes. Son sus componentes la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado y las opciones terminales previas a la licenciatura.

La educación normal en todos sus niveles y especialidades se ubica también en el tipo de educación superior, un rango adquirido desde 1984 en virtud del decreto por el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid.

Una insistente preocupación aparece recurrente en la ley, la cual está relacionada con la educación básica impartida a los grupos indígenas, poblaciones rurales dispersas y grupos migratorios. En este sentido, se impone como requisito la realización de las adaptaciones necesarias para dar respuestas a sus propias características lingüísticas y culturales.

En el Artículo 39 se dispone que la educación inicial, especial y para adultos son parte integrante del sistema educativo nacional.

Asimismo, la ley explica que la educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo y social de los menores de cuatro años de edad; incluyendo orientaciones a padres de familia o tutores para optimizar la educación que reciben sus hijos o pupilos.

La educación especial es la que está destinada a individuos con discapacidades transitorias o permanentes, así como para aquéllos con aptitudes sobresalientes.

En el caso de los discapacitados menores de edad, el objetivo de la educación que reciban propenderá a integrarlos a la educación básica regular. Adicionalmente, se incluyen orientaciones a padres, tutores, maestros y personal de escuelas básicas regulares.

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, la media-superior, así como la formación para el trabajo.

Si bien las facultades y atribuciones de las autoridades federal, local y municipal están perfectamente delimitadas, el Artículo 44 de la ley consigna una importante excepción al indicar que "Tratándose de la educación para adultos la autoridad educativa federal podrá prestar servicios que conforme a la presente ley corresponda prestar de manera exclusiva a las autoridades educativas locales".

En este mismo artículo se localiza una referencia directa, al tiempo que complementaria, al Artículo 42 por cuanto menciona que "Quiénes participen voluntariamente brindando asesoría en tareas relativas a esta educación tendrán derecho, en su caso, a que se les acredite como servicio social".

En más de un documento oficial, el Poder Ejecutivo Federal ha hecho pública su preocupación por el estado que guarda la educación que forma para el trabajo. Seguramente por eso el Artículo 45 de la ley es tan prolijo y puntual.

En primer término se definen los objetivos de esta educación que forma para el trabajo y son:

- * La adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas.
- * Para que les permita a los receptores desarrollar una actividad productiva demandada por el mercado.

Compete a la Secretaría establecer un régimen de certificación aplicable a toda la república; determinando los lineamientos generales aplicables en la misma para la definición de aquellos conocimientos, habilidades o destrezas susceptibles de certificación, así como los procedimientos de evaluación correspondientes; sin perjuicio de las demás que las autoridades locales emitan en atención a los requerimientos particulares de cada entidad.

Un rasgo por destacar consiste en que la determinación de los lineamientos precitados así como en la decisión de los servicios de formación para el trabajo que deban ofrecerse, las autoridades competentes deberán considerar las necesidades, propuestas y

opiniones de los sectores productivos.

Prevee este mismo dispositivo la factibilidad de celebrar convenios para la formación para el trabajo que impartan las autoridades locales, los ayuntamientos, las instituciones privadas, las organizaciones sindicales, los patronos y demás particulares.

Al final de esta sección se localiza la noción en cuanto a las modalidades educativas en que se ofrecen los tipos y niveles del sistema educativo, éstas son la escolarizada, la no escolarizada y la mixta.

H) DE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIOS.

Los reclamos de la economía y la sociedad condicionan, sin duda, los contenidos de cualquier plan o programa de estudios. Para la Ley General planes y programas son los documentos oficiales que deben dar cabida a los contenidos acordes con los requerimientos de la realidad social.

La ley no define expresamente los conceptos de planes y programas, pero su significado puede derivarse lógicamente de los señalamientos del Artículo 47.

Según este numeral los planes de estudios deberán fijarse considerando:

- * Los propósitos de formación general y la adquisición de habilidades y destrezas que correspondan a cada nivel educativo.
- * Los contenidos mínimos de estudios que, como mínimo, el educando deba acreditar para cumplir los propósitos de cada nivel educativo.
- * Las secuencias indispensables que deben respetarse entre asignaturas o unidades de aprendizaje que forman un nivel educativo.
- * Los criterios de evaluación y acreditación para verificar que el educando cumple los propósitos de cada nivel educativo.

Por su parte, los programas de estudios deberán establecer los propósitos específicos de aprendizaje de las asignaturas u otras unidades de aprendizaje, incluyendo asimismo los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar, en su caso, su cumplimiento. Podrán, además, incluirse sugerencias sobre los métodos y actividades para alcanzar los propósitos trazados.

En un ejercicio de inferencia, tal y como se señala líneas arriba, el plan de estudios se vincula con un nivel de estudios determinado; en tanto que el plano de menor alcance, el programa alude a las particularidades de la materia, la asignatura o la unidad.

El análisis de lo expuesto muestra una nítida voluntad del legislador para estimular la iniciativa, creatividad e imaginación del docente; concede la cobertura legal para la apertura que, paradójicamente cancela una añeja práctica de determinar, por los docentes, lo que debían enseñar y cómo enseñarlo, dejando estrechos márgenes para la expresión individual, siempre única, de cada maestro.

Aunque no siempre las intenciones corresponden con las posibilidades reales, sobre todo cuando no son apuntaladas con medidas convergentes como la urgente y necesaria información y la implementación de cursos, seminarios, talleres, etc., para capacitar y actualizar a los actores principales de las nuevas circunstancias en las que se desarrolla el drama educativo; el hecho de que la ley contemple estas disposiciones representa en sí mismo un importante adelanto.

Aún cuando la descentralización es un propósito explícito del gobierno y un proceso, en marcha, no deja de extrañar que las tentaciones centralistas aparezcan constantemente en los contenidos de la ley.

Ya en el Artículo 12 se formulaba que es facultad exclusiva de la autoridad central fijar los contenidos de planes y programas de estudios de la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros, dejando a la jurisdicción de la autoridad local la posibilidad de sugerir contenidos concomitantes a las peculiaridades locales.

Esta tesis, casi en los mismos términos, es retomada por el

Artículo 49, con la sola modificación de que las opiniones deben expresarse a través del Consejo Nacional de Participación Social; debiendo, la Secretaría, considerarlas a la hora de definir los contenidos de referencia.

Otro margen de acción para la autoridad educativa local se vincula con el hecho de que esta puede proponer contenidos regionales que permitan mejores conocimientos de historia, geografía, costumbres, tradiciones y otros aspectos propios de la entidad y los municipios.

Es pertinente reflexionar sobre este punto. La autoridad local sólo puede proponer y la federal debe considerar la propuesta, lo que no implica asumirla y formalizarla. Estos contenidos tampoco deben oponerse al carácter nacional de los planes y programas de estudios.

Los significados de tal disposición son contradictorios y la naturaleza de las consecuencias también.

Es cierto que la Secretaría debe conservar a toda costa el carácter nacional del sistema educativo, hecho que desde luego es positivo; pero llevar a la autoridad local al plano de mero "proponente", representa que la voluntad de descentralizar no llega muy lejos, consolidándose, en contrapartida, el centralismo.

En forma adicional, la Secretaría tiene la competencia y la facultad para los efectos de revisar y evaluar sistemáticamente y continuamente los planes y programas para mantenerlos actualizados.

La formalidad que exige la Ley para hacer obligatorios planes y programas es su publicación en el Diario Oficial de la Federación y, en su oportunidad, en el órgano informativo oficial de cada entidad federativa.

I) DEL CALENDARIO ESCOLAR.

El calendario escolar aplicable en toda la República para cada

ciclo lectivo de la educación primaria, secundaria y normal y demás para la formación de maestros de educación básica deberá prescribir doscientos días de clase para los educandos y su elaboración es competencia exclusiva de la Secretaría; aunque existe la posibilidad de ajustarlo en función de los requerimientos específicos de cada entidad federativa.

La estipulación precisa de doscientos días de clase para los educandos, sólo podía tener como explicación la acusada tendencia de reducir los días de descanso obligatorio a los simplemente "festivos" y la inveterada y reiterada costumbre de respetar los "puentes".

El procedimiento que la autoridad central eligió para favorecer el aumento de los días de clase consistió en fijar el mínimo de días efectivo de clase, en suprimir descansos obligatorios y días de fiesta, las fechas por conmemorar y cerrar los controles administrativos sobre los docentes.

Sin embargo, prevalece la duda respecto de si sola determinación del incremento cuantitativo es suficiente para elevar la calidad del servicio educativo, porque como en cualquier trabajo, el aumento en la productividad y calidad es producto de un mejoramiento en las materias primas en las condiciones técnicas de producción, en una mejor calificación de la fuerza de trabajo y esto no sólo implica más horas frente al grupo, sino formas colectivas de trabajo, participación de los trabajadores en la gestión del proceso mismo y condiciones propicias para ello. Indudablemente falta mucho por hacer, pero todo inicia con planteamientos serios y comprometidos.

La oportunidad para que las entidades federativas modifiquen el calendario escolar según sus condiciones específicas, les impone la obligación de remunerar debidamente a los maestros los días de clase excedentes a los doscientos días fijados por la ley.

Con el claro objetivo de eficientar el servicio evitando la pérdida, siempre inútil, del tiempo que debe dedicarse a los educandos, la ley determina que en los días escolares, las horas de labor escolar se dedicarán a la práctica docente y a las actividades con los educandos.

La tesis cardinal que permea este precepto consiste en reiterar

que la parte esencial de todo proceso educativo son los alumnos y a ellos deben destinarse todos los esfuerzos del docente.

La autoridad central o la local, según quien establezca o modifique el calendario, conservan para sí la facultad de autorizar o no la suspensión de clases o la realización de actividades no previstas en los planes y programas.

Los requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones referidas son: que se trate de casos extraordinarios, el ordenamiento educativo no menciona en qué circunstancias un "caso" es extraordinario, que no impliquen incumplimiento de los planes y programas ni del calendario establecido por la Secretaría, en su caso.

En el supuesto de que llegaran a verificarse interrupciones por caso extraordinario o fuerza mayor, la autoridad de la materia adoptará medidas para la recuperación de las horas y días perdidos.

El requisito que exige la Ley para que el calendario sea observancia obligatoria general es su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

J) DE LA EDUCACION QUE IMPARTEN LOS PARTICULARES.

Una explícita finalidad de la política educativa gubernamental está enfilada a la ampliación de las oportunidades para que los particulares contribuyan a incrementar la cobertura del sistema educativo. Por lo mismo las disposiciones normativas de la materia proponen congruencia con las necesidades del presente y conceden mayores garantías para que la intervención social en educación por parte de la iniciativa privada.

De este modo, desaparecen postulados incluso constitucionales que inhibían a la actividad educativa del particular, tal es el caso, y sólo a título de ejemplo, del contenido de la fracción II del Artículo 3o., mismo que a la letra decía "Dicha autorización (para impartir educación) podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno", o de

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

En el nuevo texto del 3o. Constitucional ya no encontramos estas facultades discrecionales del Estado, por el contrario, el legislador se torna enfático al insistir en la sujeción a la Ley de la actividad estatal con respecto de la materia que comentamos.

Por otro lado, la Ley conserva y precisa la oportunidad para que los particulares impartan educación en todos sus tipos (básica, media superior y superior) y modalidades, (escolarizada, no escolarizada y mixta).

Deben los particulares, desde luego, cubrir los requisitos previstos por la propia Ley, como la obtención previa y en cada caso de la autorización expresa del Estado, en tratándose de la educación primaria, secundaria y normal.

En relación con otro tipo de estudios distintos de los ya mencionados, deberán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

La Ley refiere las características que deben reunir, tanto la autorización como el reconocimiento. Cita el ordenamiento que ambas deberán ser específicas para cada plan de estudios, lo mismo tendrá que observarse para la impartición de nuevos estudios.

El sólo hecho de la obtención de autorización o reconocimiento por una institución, no la exime de la obligación de recabar, para cada nuevo plan de estudios que quiera desarrollar, la autorización o reconocimientos respectivos.

Adicionalmente la ley prescribe que la sola obtención de la autorización o reconocimiento, incorpora automáticamente a las instituciones al sistema educativo nacional.

Para los efectos de la obtención de las autorizaciones y reconocimientos, los solicitantes deberán contar con:

- * Personal que acredite el perfil adecuado para impartir educación.
- * Las instalaciones físicas que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad autorice. Es importante considerar que para cada nuevo plantel se requerirá autorización o reconocimiento correspondiente.
- * Los planes y programas que la autoridad otorgante considere procedentes, siempre y cuando se trate de educación distinta de la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, debido a que para estos tipos educativos es facultad exclusiva de la autoridad federal determinar los planes y programas de estudios.

En este capítulo también están previstos deberes para la autoridad y obligaciones para los particulares. En el primer caso, y con respecto a las autorizaciones o reconocimientos de validez oficial de estudios concedidos, es deber de la autoridad publicarlos en el órgano informativo correspondiente, Diario Oficial o Periódico Oficial, tanto por lo que se refiere a las inclusiones como a las suspensiones; en el segundo caso, los particulares deberán mencionar en la documentación que solicitan y en la publicación que hagan, una leyenda que exprese la calidad de incorporados, el número y la fecha del acuerdo y la autoridad que lo otorgó.

En este mismo sentido, los particulares deberán:

- * Cumplir con lo dispuesto por el Artículo 3o. Constitucional y por la ley de la materia.
- * Cumplir con los planes y programas de estudios que la autoridad competente haya determinado o considere procedentes.
- * Proporcionar el número de becas de acuerdo a los lineamientos generales trazado por la autoridad que otorgue la autorización o de reconocimiento.
- * Cumplir los requisitos previstos en el Artículo 53 de la ley.
- * Facilitar y colaborar con las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que las autoridades competentes realicen u ordenen.

Las autoridades que conceden la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios deberán inspeccionar y vigilar los servicios educativos respectivos, en este supuesto, la autoridad debe observar el procedimiento y las formalidades que el Artículo 58 de la ley prescribe, éstas son:

- * Para realizar una visita de inspección deberá, quien la realice, mostrar la orden correspondiente expedida por la autoridad competente.
- * La visita se realizará en el lugar, hora y versará sobre los asuntos específicos en dicha orden.
- * El responsable de la visita deberá identificarse plenamente.
- * Desahogada la visita, se suscribirá el acta correspondiente por quienes hayan intervenido y por dos testigos.
- * Un ejemplar del acta se pondrá a disposición del visitado.
- * Los particulares podrán presentar a las autoridades la documentación relacionada con la visita dentro de los cinco días hábiles siguientes a la realización de la visita.

La presencia del Artículo 16 constitucional es indudable, sometiendo, por tanto, los actos de la autoridad educativa en su relación con los particulares dedicados con las actividades educativas.

K) DE LA VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS Y DE LA CERTIFICACION DE CONOCIMIENTOS.

Para elevar la calidad de la educación es ingente que "... el funcionamiento de las diferentes etapas de manera global y efectiva, empezará desde los trámites administrativos y escolares, a la información académica, al control del proceso de enseñanza-aprendizaje con profesores investigadores capacitados".
(1).

La educación emerge entonces como el encadenamiento de diversos procesos que inmiscuyan tanto al trabajo docente como a la esfera administrativa, ámbito en el que se inscriben los trámites

(1) Baena Paz, Guillermina; "Calidad Total en la Educación Superior", Universidad Latinoamericana, México, 1992, pág. 34.

relacionados con la validez, certificación y revalidación de los estudios ofertados por el sistema educativo nacional.

Por ministerio de la ley, es competencia de la Secretaría determinar las normas y criterios generales aplicables en toda la República, mismos que regirán la revalidación y la declaración de estudios equivalentes. Esta formulación normativa ratifica lo establecido por la fracción VIII del Artículo 12 de este ordenamiento.

A las autoridades educativas locales corresponde, según la ley, otorgar revalidaciones y equivalencias solamente en el caso de que estén referidas a planes y programas de estudios que se impartan en sus respectivos espacios de competencia, las que, otorgadas en los términos de esta ley, tendrán validez oficial en todo el territorio nacional.

De lo procedente se derivan trascendentes conclusiones:

- * La validez en toda la República de los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional y, aún más, la Secretaría asume el compromiso de promover lo conducente para que los estudios con validez oficial en la República Mexicana tengan validez en el extranjero. Esta medida es sumamente importante por cuanto estamos inmersos en un proceso de integración económica con países y bloques de países los cuales operan educativos disímiles.
- * Así también, las instituciones del sistema educativo nacional expedirán certificados y otorgarán constancias, diplomas, títulos o grados académicos a las personas que hayan concluido estudios conforme a los requisitos establecidos en los planes y programas de estudios, mismos que tendrán validez en toda la República.
- * Por lo que hace a los estudios realizados fuera del sistema educativo nacional, podrán adquirir validez oficial mediante su revalidación siempre que sean equiparables con estudios realizados dentro del sistema. Tal revalidación se concederá por niveles, grados, escolares, asignaturas o unidades de aprendizaje, según estipule la legislación y/o reglamentación relativa.
- * Un supuesto más previsto en la ley se refiere a la factibilidad de que los estudios realizados dentro del sistema educativo

podrán declararse equivalentes entre sí, ya sea por niveles, grados, asignaturas o unidades de aprendizaje, de conformidad con la regulación normativa correspondiente.

L) DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA EDUCACION

a) De los padres de familia.

La ley enumera un conjunto de derechos para los padres de familia o quienes ejercen la patria potestad, derechos que pueden resumirse en los enunciados siguientes:

- * Obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijos o pupilos menores de edad reciban educación preescolar, primaria y secundaria, siempre que reúnan los requisitos establecidos por la autoridad.
- * Participar a las autoridades de las escuelas que corresponda a cualquier problema relacionado con la educación de sus hijos o pupilos.
- * Colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos.
- * Opinar, en los casos de la educación que impartan los particulares, en relación con las contraprestaciones que las escuelas fijen.

Pero así como les confieren derechos, también les imponen obligaciones, entre las que se cuentan:

- * Apoyar el proceso educativo.
- * Colaborar con las instituciones educativas en las que están inscritos en las actividades que tales instituciones realicen.

La ley prevé la constitución de las asociaciones de padres de familia, mismas que tendrán por objeto:

- * Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados.

- * Colaborar para la integración de la comunidad escolar y al mejoramiento de los planteles.
- * Participar en la aplicación de las cooperaciones que en numerario, bienes y servicios las propias asociaciones deseen hacer al establecimiento escolar.
- * Informar a las autoridades educativas y escolares sobre cualquier irregularidad de que sean objeto los educandos.
- * Las asociaciones no podrán intervenir en los asuntos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos.
- * La organización y el funcionamiento de las asociaciones se regirán por las disposiciones emitidas por la autoridad educativa federal.

2. DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACION SOCIAL.

En su discurso de Monterrey el Presidente Salinas advertía que "La modernización educativa significa una nueva relación del gobierno con la sociedad: una incorporación definitiva de ciudadanos y grupos al interior del ámbito educativo" y convocaba "... a los padres de familia, responsables de lo más querido entre nosotros, los hijos, a participar en la educación que queremos lograr". "...a los estudiosos, los intelectuales, los expertos, los artistas mexicanos, a aplicar su capacidad de innovación en el ámbito educativo". "...a los trabajadores y profesionales de México a involucrarse con una gran acción educativa". "... a los productores y empresarios a dar el gran salto en la formación de recursos humanos al más alto nivel".

El objetivo aparece obvio: formular los términos de un nuevo pacto social para encarar los retos educativos, luego de haber reconocido la separación entre la sociedad civil y el estado.

El Acuerdo del 18 de mayo de 1992 firmado por los gobiernos federal, local y representación sindical magisterial define que "La nueva estructura organizativa implica el cumplimiento de responsabilidades, el uso de recursos, la correspondencia con los niveles de gobierno emanados con el gobierno federal, y la creación de figuras colegiadas, - consejos escolares, municipales, estatales - en los que estén representados el

maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad". (2)

Estos planteamientos de carácter general cobran sustancia en los consejos de participación social previstos y regulados por los Artículos 68 y 73 de la ley, previniendo su constitución, funciones, estructura y atribuciones.

Según el Artículo 68, corresponde a la autoridad educativa federal determinar los lineamientos que las autoridades educativas deberán aplicar al promover la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios educativos.

El documento en cuestión emitido por la autoridad educativa federal y denominado "Lineamientos Generales para Promover la Participación Social en Educación" afirma que la "participación social persigue reforzar los valores solidarios de la educación, involucrando a la comunidad en la solución de los problemas educativos y a la escuela, enfocando los esfuerzos de ambos, de manera coordinada hacia metas sociales; reconociendo en la figura del maestro al principal actor del proceso educativo".

En este mismo documento se hacen explícitas los propósitos de la participación social, destacándose los concernientes a "Propiciar una vinculación más estrecha entre la escuela y la comunidad", "Fomentar una comunicación más directa y fluida entre alumno, maestro, padres de familia y escuela, comunidad" y "Fortalecer el compromiso de la sociedad para contribuir al mejoramiento físico y material de la escuela, sin demérito de la labor que en este orden le correspondá desempeñar a las autoridades educativas".

De conformidad con los "Lineamientos" y, debido a la naturaleza de los consejos de participación, estos no deben intervenir en cuestiones derivadas de las relaciones laborales o administrativas, como tampoco en la realización de actividades de carácter político o religioso.

Con estas precisiones, el campo de acción de los consejos se limita a las actividades de consulta, colaboración, apoyo, gestoría o información con respecto de asuntos educativos.

(2) Lineamientos Generales para Promover la Participación en la Educación, Secretaría de Educación Pública, Sin fecha, S/N.

La ley prevé la conformación de los consejos en tres diversos niveles: el escolar, el municipal y el estatal. A su vez, la Secretaría promoverá el establecimiento y funcionamiento del consejo nacional de participación social en educación.

En el nivel escolar, corresponde a la autoridad escolar hacer lo necesario para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, el cual estará integrado por padres de familia, representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos y otros miembros de la comunidad.

Las atribuciones de este consejo consisten en conocer el calendario escolar, los avances de las actividades educativas, la toma de nota de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, propiciar la colaboración entre maestros y padres de familia, proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de las escuelas, etc.

La estructura descrita podrá funcionar también en las escuelas particulares, según dispone la propia ley.

En cada municipio habrá de operar un consejo compuesto por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de las escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros y representantes de organizaciones sociales interesadas en el mejoramiento de la educación.

Dicho consejo deberá gestionar ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de las escuelas públicas; procurará la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer el equipo básico a cada escuela pública y, en general, todas las actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio.

Así también, en cada entidad federativa deberá constituirse un consejo estatal, cuyas tareas principales se relacionan con el otorgamiento de los apoyos necesarios para el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.

El Consejo Nacional de Participación Social en la Educación instalado por la Secretaría se define como una instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, conformado por padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas y los sectores interesados en la tarea educativa.

LL) DE LAS INFRACCIONES, SANCIONES Y EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

1. ANTECEDENTES.

Antes de sufrir la última modificación, el Artículo 3o. Constitucional preveía, en el párrafo II, la participación, de los particulares en la impartición de la educación, previa obtención de la autorización correspondiente, luego de lo cual se asentaba que "...Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno".

Esta disposición dio lugar a que el jurista Ignacio Burgoa Orihuela la clasificara como un caso de improcedencia constitucional del juicio de amparo, esto es, que tal juicio es improcedente en "a) Aquellos (casos) en que el acto reclamado estribe en cualquier resolución que niegue o revoque la autorización que deba expedir o haya expedido el Estado en favor de los particulares para impartir educación en los tipos y grados a que se refiere el artículo 3o. del Código Fundamental (Fracción II)" (3).

La Ley Federal de Educación entonces vigente recuperaba la misma tesis al fijar, en su Artículo 36, que "El Estado podrá revocar, sin que proceda juicio o recurso alguno, las autorizaciones otorgadas a particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo y grado destinada a obreros o a campesinos, cuando contravengan lo dispuesto en el Artículo 3o. Constitucional o falten al cumplimiento de alguna de las obligaciones que establece el artículo 33 de esta ley".

Los preceptos y opiniones citados coinciden en un punto: la facultad discrecional del Estado para otorgar o retirar las autorizaciones referidas.

Con la asunción del actual gobierno, y una vez detectado el alejamiento cada vez mayor de la sociedad civil con respecto del Estado y sus políticas, fueron emitidas determinaciones en el

(3) Burgoa J., Ignacio. "El Juicio de Amparo", Vigésimoséptima edición, Editorial Porrúa, México, 1990. pág. 448.

sentido de revertir la tendencia a partir de ampliar la convocatoria y las facilidades para involucrar a los particulares en los asuntos de naturaleza educativa y, paralelamente, conceder garantías más firmes para proteger dicha participación.

Es justamente en este marco en el que se inscriben las disposiciones reglamentarias que a continuación describimos y comentamos derivadas de la legislación fundamental, mismas que versan básicamente, debido a su trascendencia, sobre el recurso administrativo; desconocido en la normatividad derogada en algunos casos y abrogada en otros.

2. DE LAS INFRACCIONES Y LAS SANCIONES.

Los particulares comprometidos con la educación incurren en prácticas violatorias de la legalidad de la materia vigente y por tanto en infracciones si:

- * Incumplen cualquiera de las obligaciones previstas en el Artículo 57 (de la Ley).
- * Suspenden el servicio educativo sin mediación de motivo justificante, caso fortuito o fuerza mayor.
- * Suspenden clases en días y horas no autorizadas por el calendario escolar, siendo inexistentes las justificaciones precitadas.
- * No utilizan los libros de texto que la Secretaría autorice y determine para la educación primaria y la secundaria.
- * Incumple los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria.
- * Expiden certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes no cumplen los requisitos aplicables.
- * Realizan o permiten que se realice publicidad dentro del plantel escolar que fomente el consumo.
- * Efectúan actividades que pongan en riesgo la salud y la seguridad de los alumnos.
- * Ocultan información a los padres de familia sobre la conducta de los educandos.

FALLA DE ORIGEN

* Se oponen a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna.

* Incumplen cualesquiera de los demás preceptos de esta Ley.

Otras infracciones que consigna la ley son: ostentarse como plantel incorporado sin estarlo, incumplir lo dispuesto por el Artículo 59 e impartir educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica sin contar con la autorización correspondiente.

Las sanciones que prevé la Ley para el primer listado de infracciones consisten en multa equivalente a cinco mil veces el salario mínimo vigente en el área geográfica y en la fecha en que se cometa la infracción, pudiendo duplicarse en caso de reincidencia; revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios.

Una interesante peculiaridad de las sanciones mencionadas se refiere a que no son excluyentes, por lo que la posibilidad de imponer la sanción enunciada en segundo término, no elimina la imposición de alguna multa.

Es importante detenerse en el último párrafo del Artículo 75, mismo que a la letra dice: "Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación en virtud de que, las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos".

La reflexión sobre el particular podría orientarse hacia la consideración de estar en presencia de una disposición que lesiona el Artículo 13 de la constitución General de la República Mexicana, el cual establece que "Ninguna persona o corporación puede tener fuero...", escenario que parece desprenderse de lo citado líneas arriba.

Por lo demás, cabría preguntarse si no estaríamos asistiendo a la negación del carácter general y abstracto inherente a la norma y, finalmente, si los intereses corporativos de un gremio se han superpuesto a la propia legalidad.

La ley prevee también el procedimiento que habrá de observarse en la imposición de las sanciones, concediendo a la autoridad responsable de prestar el servicio educativo la facultad de aplicar las sanciones que correspondan.

Con la misma prerrogativa se ubica a la autoridad que haya otorgado la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios.

La autoridad competente para aplicar las sanciones deberá hacerlo del conocimiento del presunto infractor quien, en un plazo de quince días, podrá manifestar lo que a su derecho convenga, así como proporcionar los datos, documentos requeridos por la autoridad; mismos que servirán de base para el dictamen respectivo.

Para los efectos de particularizar la sanción, la autoridad deberá considerar las circunstancias en que se cometió la infracción, los daños y perjuicios que se hayan producido o que pudieran producirse, la gravedad de la infracción, las condiciones socioeconómicas del infractor, la intencionalidad o no de la misma y si se trata o no de reincidentes.

Por lo que respecta a los efectos que produce la negativa de la autorización, la ley indica que procede la clausura del servicio educativo de que se trate.

En cuanto a los efectos de la revocación de la autorización, se estipula que se produce la clausura del servicio educativo.

En lo relativo al retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios, la ley contempla dos supuestos:

- a) Los estudios realizados mientras la institución conserva el reconocimiento mantendrán su validez oficial.
- b) El retiro operará a partir de la fecha en que se dicte la resolución.

La legislación secundaria impone a la autoridad la obligación de tomar las medidas necesarias para evitar perjuicios a los educandos.

3. DEL RECURSO ADMINISTRATIVO;

La ley concede, contra las resoluciones de las autoridades educativas dictadas con fundamento en las disposiciones de la misma y de las que de ella se deriven, el recurso de revisión.

Este recurso podrá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. Una vez fenecido este término, la resolución adquirirá el rango de definitiva si el interesado no hace uso del derecho para recurrirla. De lo indicado se infiere una conclusión: sólo el interesado podrá interponer el multicitado recurso.

Es común que la autoridad prolongue la respuesta a solicitudes hechas por los particulares o que simplemente no responda. En este supuesto, la ley también concede el recurso de revisión, el cual podrá hacerse valer en un plazo de sesenta días contados desde el día de la presentación de la solicitud de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.

El ordenamiento en cita exige que el recurso sea presentado por escrito y ante la autoridad inmediata superior a la que emitió la resolución que se recurre u omite la respuesta a la solicitud respectiva o la prolonga más allá del término señalado por la ley.

Una vez recibido por la autoridad competente el escrito continente del recurso, esta deberá sellarlo o firmarlo de recibido, inscribiendo la fecha de la recepción y la hora en que esto ocurra, anotando el número de anexos que lo acompañan y devolviendo al interesado, en el mismo acto, la copia debidamente firmada o sellada.

Los requisitos que debe colmar el escrito del recurso son:

- * Nombre y domicilio del recurrente.
- * Los agravios que a su juicio soporten el recurso.
- * Los elementos de prueba considerados necesarios.
- * Las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

* La falta de estos requisitos podrá conducir a la declaratoria de improcedencia, emitida por la autoridad.

La ley no es explícita en cuanto al número de requisitos faltantes necesarios para la declaratoria de improcedencia, aunque la lógica permite concluir que la falta de uno de ellos será suficiente para hacer factible la declaratoria aludida.

En relación con las pruebas que pueden y deben ofrecerse, la ley consigna que todas las pruebas pueden ser ofrecidas; excepto la confesional, anexando, en cada caso y según corresponda, los documentos del caso.

También prevé la apertura de un plazo no menor de cinco ni mayor de treinta días hábiles para el supuesto de que las pruebas ofrecidas requieran ser desahogadas en forma especial.

Con la finalidad de crear cauces para que la autoridad disponga de mayores elementos de juicio, la ley confiere facultades a la autoridad que conoce del recurso para allegarse los elementos de convicción que considere necesarios.

La normatividad educativa en vigor estipula que la autoridad deberá dictar la resolución correspondiente dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de admisión del recurso, siempre que no se hubieren ofrecido pruebas o las ofrecidas no requieran un plazo especial para su desahogo, de la conclusión del desahogo de las pruebas o, en su caso, cuando haya transcurrido el plazo concedido para ello y éstas no se hubieren desahogado.

Las resoluciones recaídas al recurso interpuesto deberán ser notificadas personalmente al interesado o a su representante legal o por correo certificado con acuse de recibo.

Los efectos previstos por la ley y con relación a la interposición del recurso serán los de la suspensión de la resolución que se impugnan, si se trata de la imposición de la multa.

En otro tipo de resoluciones administrativas o de sanciones no pecuniarias, la suspensión concedida si no concurren los siguientes requisitos:

- * Que lo solicite expresamente el recurrente.
- * Que el recurso sea admintido.
- * Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones al ordenamiento de la material.
- * Que no se ocasionen daños o perjuicios a los educandos, en los términos de la ley.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. La historia de la educación en el México independiente es la historia de la ininterrumpida pugna entre las clases sociales que han hegemonizado el Estado, en tanto máxima concentración de poder de la sociedad, con otras fuerzas inmersas en ésta para dar contenido, conducir y dirigir el proceso de formación y consolidación de la conciencia de los mexicanos.
2. En cada etapa de la evolución histórica de la nación, la educación ha ocupado un preeminente sitio en la tarea de socializar los valores predominantes, mismos que el derecho se encarga de erigir en normas obligatorias. En ambos casos, valores y normas, derivan su contenido de las condiciones económicas, materiales, históricas y culturales de la sociedad.
3. El proceso revolucionario de 1910 recompuso la correlación de fuerzas sociales e incidió en la formulación de una novedosa política educativa, la cual tuvo su correlato en el aparato jurídico que a partir de ella se fue levantando.

Los valores más reiterados tienen su referente en la obligación del Estado de proporcionar condiciones y oportunidades que en materia educativa demandan los mexicanos, con el evidente objetivo de y consolidar un espíritu patriótico y nacionalista.

Por otra parte, un componente inevitable consistió en el monopolio estatal para el desarrollo de la actividad educativa, particularmente la destinada a obreros y campesinos, ya que éstos constituyen su base social más amplia.

4. Las exigencias de mayores cobertura y calidad en el servicio educativo nacional condujo a la vertebración de un aparato altamente burocratizado, centralizado y alejado de los reclamos sociales, es decir, aquello que en principio fue positivo y progresista, devino, andando el tiempo, en su contrario.
5. La existencia de este aparato burocratizado y centralizado produjo un doble y negativo efecto: el anquilosamiento de los contenidos de planes y programas de estudios oficiales, obligatorios también para los particulares dedicados a la

actividad educativa, y la insensibilidad para captar y aceptar propuestas, puntos de vista y recomendaciones de los diversos sectores de la sociedad.

6. El agotamiento de un modelo de desarrollo económico, articulado a un tipo específico de estado y sus relaciones con las naciones del mundo, indujeron modificaciones fundamentales en la legislación constitucional y secundaria, cuyo objetivo principal se vincula con la formación del aparato pertinente a las exigencias de una economía en permanente cambio e internacionalización y acorde con valores como la competencia a toda costa y el individualismo, articulados por una filosofía que sobrepondera la función del mercado en tanto regulador de las relaciones entre los hombres.
7. Un instrumento importante de esta política es la descentralización del sistema educativo nacional. Sin embargo, ésta se ha profundizado más en el discurso que en la realidad, por cuanto las funciones normativas principales continúan en manos de la autoridad federal delegando, a las autoridades locales y los ayuntamientos, facultades principalmente de carácter operativo y de coadyuvancia.
8. La legislación educativa vigente amplía las posibilidades de la intervención de los particulares en esta materia y, al mismo tiempo, otorga mayores garantías para su participación.

Esto explica la introducción de figuras como el recurso administrativo y, por inferencia, el juicio de amparo procedente contra las resoluciones de la autoridad educativa que niegue o revoque la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios impartidos por particulares.

Por lo demás, tales disposiciones se ajustan a las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas por la Carta Magna y eliminan la discrecionalidad con la que las autoridades referidas habían venido actuando.

9. La creación de figuras como los consejos de participación social tienden a involucrar a la sociedad en el cumplimiento de la tarea educativa en todos los niveles de la estructura jurídica y política del país.
10. Existen en la ley que hemos analizado elementos contradictorios que solo un nuevo impulso social habrá de superar, en la perspectiva de hacer coincidir a la ley con la realidad que pretende regular y visceversa.

FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- * Acosta Romero, Miguel; "Teoría General del Derecho Administrativo, Octava Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 1988.
- * Aguilar Camín, Héctor y González Casanova, Pablo; "México ante la Crisis", II tomos, Quinta Edición, Editorial Siglo XXI, México, 1991.
- * Baena Paz, Guillermina; "Calidad Total en la Educación Superior", Universidad Latinoamericana, México, 1992.
- * Burgoa O., Ignacio; "El Juicio de Amparo", Vigésimoséptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1990.
- * Carmona, Fernando; "México y Latinoamérica 94. Una Alternativa al Neoliberalismo", México, 1993.
- * Coordinadora Nacional de Presos Políticos de México; " Síntesis Semestral de Violación a los Derechos Humanos en México", enero-junio de 1993, sin Editorial, México, 1993.
- * Cosío Villegas, Daniel, et. al., "Historia General de México", II Tomos, El Colegio de México, México, 1984.
- * Gómez Navas, Leonardo; "Política Educativa de México I", Editorial Patria, México, 1979.
- * Guevara Niebla, Gilberto (Compilador); "La Catástrofe Silenciosa", Fondo de Cultura Económica Porrúa, 1992.
- * Larroyo, Francisco; "Historia de la Pedagogía Comparada en México", Decimosegunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1987.
- * Poulantzas, Nicos; "Hegemonía y Dominación en el Estado Moderno", Quinta Edición, Cuadernos de Pasado y Presente, México, 1982.
- * Raby, David L.; "Educación y Revolución Social en México (1921-1940)", Septentinas, México, 1974.
- * Rojas Soriano, Raúl. "Investigación Social. Teoría y Praxis. Colección Folios Universitarios", Cuarta Edición, Plaza y Valdés, México, 1989.

- * Robles, Martha; "Educación y Sociedad en la Historia de México", Decimosegunda Edición, Editorial Siglo XXI, México, 1990.
- * Solana, Fernando, et., al.; "Historia de la Educación Pública en México", Secretaría de Educación Pública, México, 1980.
- * Talavera, Abraham; "Liberalismo y Educación", II Tomos, Sepsetentas, México, 1973.
- * Tena Ramírez, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano", Vigésimosegunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1987.
- * Villereal, René, "Liberalismo Social y Reforma del Estado; México en la Era del Capitalismo Posmoderno", Nacional Financiera/Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- * Zea, Leopoldo; "El Positivismo en México", Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

LEYES

- * "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Editorial Esfinge, Colección Jurídica, México, 1994.
- * "Ley de Educación del Estado de Guanajuato", Gobierno del Estado, Guanajuato, 1988.
- * "Ley Federal de Educación", Secretaría de Educación Pública, México, 1990.
- * "Ley General de Educación y Artículo Tercero Constitucional", Secretaría de Educación Pública, México, 1993.

DOCUMENTOS

- * "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", Poder Ejecutivo Federal, México, 1992.
- * "Lineamientos Generales para Promover la Participación Social en Educación", Secretaría de Educación Pública, Sin Fecha.

- * "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.
- * "Programa para la Modernización Educativa 1989-1994", Poder Ejecutivo Federal, México, 1989.

PERIODICOS

- * "La Jornada", Carlos Paván Velver, Diario, Mexico, D.F.