



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN  
SISTEMA UNIVERSIDAD ABIERTA Y EDUCACIÓN A DISTANCIA

## LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE PRESENTA:

**IRMA NIETO ARRIAGA**

**AUTONOMÍA DE GESTIÓN, UNA LIMITANTE DEL  
DERECHO PLENO A LA EDUCACIÓN GRATUITA  
EN EL NIVEL BÁSICO**

EN LA MODALIDAD DE “TESIS”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR: MAESTRA ROSA RUIZ RAMÍREZ



Nezahualcóyotl, Estado de México, 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **Agradecimiento**

*Agradezco a todas las personas que directa e indirectamente me ayudaron y apoyaron para la realización del presente trabajo.*

*De antemano ofrezco una disculpa si a alguien pudiera causarle molestia que dedique estas palabras al ser que más me ha querido y a quien yo más quiero.*

*Todavía recuerdo el momento en que llegaste a casa, cuando no eras más que un hermoso cachorrito, día con día llenaste mi vida de amor, cariño y fidelidad total, tú me ayudaste a disipar la tristeza y mitigar la soledad. Me ayudaste a vivir con todas las alegrías que me has dado y el amor incondicional que he recibido, eres tan importante para mí no puedo imaginar mi vida si tú no estás conmigo.*

*Con el tiempo compartimos muchas cosas juntos y hoy, somos inseparables. En todo momento eres mi compañero fiel gracias PELUCHES.*



## ÍNDICE

	Pág.
<b>Introducción</b>	
<b>CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL</b>	
1.1. Constitución de 1917 .....	9
1.2. Primera Reforma 1934 .....	13
1.3. Segunda Reforma 1946.....	18
1.4. Tercera Reforma 1980 .....	22
1.5. Cuarta Reforma 1992 .....	24
1.6. Séptima Reforma 2011 .....	29
1.7. Novena Reforma 2013 .....	34
<b>CAPÍTULO II. TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA</b>	
2.1. Principio de obligatoriedad y gratuidad en la educación pública en México .....	35
2.2. Relevancia jurídica internacional. Los Tratados y la Educación.....	44
2.3. Marco Jurídico Federal de la educación .....	47
2.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ..	47
2.3.2. Ley General de Educación actual.....	49
2.4. Marco Jurídico Estatal, Constitución Política del Estado de México.....	53
2.4.1. Ley de Educación del Estado de México.....	56
2.5. Bases Legales de la Educación.....	63

	Pág.
<b>CAPÍTULO III. ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN</b>	
3.1. Concepto.....	66
3.2. Ayuda Internacional.....	68
3.3. El Sistema Educativo Nacional de México.....	72
3.3.1. Gasto del Sistema Educativo Nacional.....	74
3.3.2. Recursos administrados por la Secretaría de Educación Pública para el Sistema Educativo Nacional.....	76
3.3.3. La descentralización del sector educativo mexicano.....	80
3.4. Obstáculos y limitaciones del gasto público educativo.....	83
<b>CAPÍTULO IV. AUTONOMÍA DE GESTIÓN</b>	
4.1. La Reforma Educativa y su relación con la autonomía de gestión en las Escuelas de Educación Básica del Estado de México.....	88
4.2. Los comportamientos de los padres de familia respecto a la autonomía de gestión que llevan a cabo las Sociedades de Padres de familia. Aplicación de campo.....	98
4.3. Para lograr una mejor gestión educativa del Estado Mexicano.....	116
<b>Conclusiones</b> .....	124
<b>Fuentes de Referencia</b> .....	139
<b>Anexos</b> .....	136
No. 1: Formato de cuestionario aplicado en la Escuela Primaria Estatal José Ma. Morelos y Pavón. Turno Matutino.....	136
No. 2: Constancias Fotográficas.....	137

## INTRODUCCIÓN

La reforma educativa llevada a cabo en el 2013 por la actual administración del Presidente Enrique Peña Nieto ha provocado un fuerte impacto en la sociedad mexicana. Sin embargo, desde la perspectiva internacional es considerada como un cambio necesario para México, especialmente en las actuales condiciones de globalización que exigen nuevos comportamientos en un orden mundial restablecido.

El Estado Mexicano ha establecido acuerdos internacionales que le comprometen a actualizar sus procesos educativos, su administración y todos los aspectos inherentes a ella que propicien un mejor desarrollo en la sociedad mexicana. Por lo que, como ente macro-sociológico es el encargado de cuidar que la educación se imparta en el ámbito nacional, conforme al artículo 3° Constitucional.

Como jurídicamente se sabe, este artículo establece la obligatoriedad del Estado de garantizar el derecho de los mexicanos a una educación básica obligatoria como mínimo. Cabe destacar que se establece al mismo tiempo que debe ser laica y gratuita, por lo que, en base a esta obligación, se puede atribuir que el Estado mismo deberá otorgar los medios necesarios para alcanzar una educación de calidad.

El proceso educativo que lleva a cabo el Estado implica en algunas instancias el tener que delegar en caso necesario, a los particulares, algunas funciones como la enseñanza que cede a la iniciativa privada, así como a la **autonomía de gestión** que es parte de la actividad de las Sociedades de Padres de Familia, siempre y cuando cumplan con los fines mencionados y se sujeten a las leyes.

Este último, es precisamente el tema principal que dio origen a esta tesis, considerando que en la práctica resulta con frecuencia una limitante del derecho pleno a la educación gratuita en el nivel básico, ya que como se ha

mencionado es el Estado quien debe brindar los medios indispensables para lograr obtener una educación de calidad.

La función del Estado en materia educativa, es la de garantizar a todos los educandos del país, independiente del centro educativo al que asistan (público o privado), la educación básica a través del fomento de nuestros valores, cultura, y tradiciones; así como el desarrollo de habilidades y la capacitación necesaria para que las personas sepan enfrentar la vida en el futuro. Esto implica prepararse para una vida laboral cada vez más compleja. Por lo que, a este respecto, Miguel Carbonell señala:

*“La educación en el sentido de preparación técnica es necesaria para conseguir un trabajo de calidad, que permita a los individuos generar los recursos necesarios para poder disfrutar de los bienes indispensables: mayor educación y mejor trabajo, es un binomio que se encuentra generalmente acreditado en todos los países desarrollados”.*

Desde esta perspectiva, se entiende entonces que, en las actuales circunstancias de integración globalizada, la educación se convierte no sólo en una preparación y desarrollo de los individuos para que puedan insertarse a la sociedad y satisfacer sus necesidades.

La educación que se requiere actualmente a nivel internacional exige una mayor preparación, en virtud de los avances tecnológicos que suceden vertiginosamente cada día y que en los últimos años se han vuelto más complejos; lo cual exige mayor capacitación en mercados laborales donde la educación básica debe incluir conocimientos a este respecto.

Sin embargo, esta situación no siempre fue así, ya que al inicio de nuestra República la educación se encontraba centralizada en manos de la iglesia quien impartía la enseñanza a su conveniencia, implementando religión obligatoria en sus centros educativos, la evolución posterior de nuestra vida constitucional y la consolidación del Estado Nacional, acompañado por un interés firme y creciente

dio origen a un sistema Educativo amplio, de carácter Nacional y Democrático, buscando cumplir las demandas de justicia del pueblo mexicano y establecer los criterios que deben orientar la educación impartida por el Estado Mexicano, bajo preceptos constitucionales sólidos.

Como consecuencia del movimiento armado que dio origen a la Revolución de 1910 se dieron radicales cambios sociales, políticos y económicos; la Constitución sufrió una total emancipación donde la educación para el pueblo mexicano se convirtió en una preocupación nacional que derivó en el acuerdo de que debería ser gratuita, laica y obligatoria, al menos la primaria en ese tiempo.

Actualmente, de acuerdo a la reforma del artículo 3° constitucional, la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior (preparatoria o bachillerato) son jurídicamente obligatorias, de tal manera que los mexicanos puedan integrarse al ámbito laboral con un mayor grado de conocimiento y una mejor calidad educativa, que permita un más pronto desarrollo económico del país.

De esta manera, la educación en México es un tema que en la actualidad se ha convertido en una actividad polémica, donde entre otros cambios, el tema de la **autonomía de gestión** en las instituciones educativas ha creado fuertes controversias porque se le ha dado una interpretación inadecuada, que ha servido para el cobro de “cuotas” consideradas por algunos como una violación al acceso a la educación gratuita.

Un tema muy interesante en el que de manera imparcial debe considerarse cuál es la obligación del Estado y hasta dónde llega, cuál es su obligación de aumentar el presupuesto para cubrir las exigencias del crecimiento de la población educativa en todo el país y si debe ser considerada como obligación de los mexicanos el contribuir en el logro de una educación que, finalmente, la Constitución establece como gratuita.

El tema de la **autonomía de gestión** y la **gratuidad** de la educación son el eje central de este estudio, ya que el laicismo a que hace referencia, ha quedado de manifiesto que se encuentra bien definido, pues se encuentra libre de toda influencia ideológica o religiosa que pueda provocar tendencias irracionales que puedan provocar fanatismos.

En cambio, la gratuidad, determinados grupos sociales la ponen en entredicho considerando que, en la práctica, dadas las condiciones macro sociales de la educación, tiene necesidad imperiosa de ser apoyada y socorrida por el Estado; una situación que en la actualidad no cumple cabalmente con el presupuesto que se requiere para su sostenimiento.

Dadas estas circunstancias, las carencias económicas de miles de instituciones en el país les obliga a crear las Sociedades de Padres de Familia con el propósito de recurrir a la cooperación económica de los padres de los educandos, a quienes se les pide y en ocasiones se les exige las famosas "cuotas", para cubrir gastos de mantenimiento, papelería y otros consumos que los mismos involucrados consideran obligación del Estado.

Para el análisis de la autonomía de gestión en este capítulo se llevó a cabo la apreciación de los comportamientos que tienen los padres de familia con la presencia de las Sociedades de Padres de Familia, su participación en ellas y aceptación. Para lo cual se adjuntaron las respuestas del cuestionario aplicado en la Escuela Primaria Estatal José Ma. Morelos y Pavón, de Ecatepec de Morelos en el Estado de México.

Una polémica controversia que es cuidadosamente analizada, de manera muy imparcial, ya que como se ha mencionado se debe establecer el grado de obligatoriedad del Estado y el de responsabilidad de los grupos sociales involucrados en la educación. Para cubrir estas expectativas, fue necesario realizar un capitulo que está conformado por lo siguiente:

El **Capítulo 1** de los **Antecedentes históricos del artículo tercero constitucional**, fue enfocado exclusivamente en detallar el proceso de reformas que se han suscitado a partir de la Constitución de 1917. Posteriormente se detallan las cinco reformas que se han dado en 1934, 1946, 1980, 1993, 2011 y 2013, que es en donde se aprecia el tema principal de esta investigación: la autonomía de gestión.

El **Capítulo 2** se enfocó al **Tratamiento jurídico de la educación en la legislación mexicana**, con el propósito de conocer la obligatoriedad y gratuidad de la educación pública en México, su relevancia jurídica internacional y los tratados celebrados por nuestro país en el ámbito educativo. Para pasar posteriormente al marco jurídico federal desde la perspectiva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación. Todo lo cual sirvió para analizar estos mismos aspectos en el marco jurídico del Estado de México y las bases legales que sustentan la educación.

El **Capítulo 3** se dirigió al conocimiento de la **Economía de la Educación**, teniendo en cuenta la descripción de este concepto, para poder establecer la ayuda internacional que recibe el país en el ámbito educativo. Se incluyó además el sistema educativo nacional de México en su contemplación de gastos y recursos administrativos que están a cargo de la Secretaría de Educación Pública; así como el proceso de descentralización que se ha llevado a cabo desde 1999, para finalizar con los obstáculos y limitaciones del gasto público educativo

El **Capítulo 4** contiene información, sobre la reforma educativa y su relación con la autonomía de gestión que aborda este estudio desde diferentes perspectivas, tomando en cuenta los resultados de una encuesta aplicada en la escuela primaria José María Morelos y Pavón, de la comunidad de Ecatepec. Mismo que sirvió para el análisis sobre los comportamientos que tienen los padres de familia respecto de esa gestión y que se llevan a cabo en las Sociedades de Padres de Familia, para culminar con algunas recomendaciones

y propuestas que puedan ser de utilidad para mejorar la gestión educativa de la educación en el Estado Mexicano.

## CAPÍTULO 1

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL

En el contenido de este primer capítulo, se incluyó el proceso histórico de las reformas constitucionales que desde 1917 hasta el 2013 se han llevado a cabo sobre educación en México. Cada uno de ellos representa un momento histórico que describe fehacientemente los ideales de quienes estaban a cargo de la administración pública en esos momentos.

En ellos se puede apreciar los márgenes que existieron entre cada reforma y que a partir de 1980 han sido más subsecuentes, dadas las necesidades de cambio que ha sufrido el país y la evolución hacia una integración globalizadora, donde se requiere estar más en concordancia de manera internacional, para que los beneficios de la educación se vean reflejados en la comercialización, la economía, la integración social y la nueva finalidad internacional de transformar a la humanidad.

#### 1.1 Constitución de 1917

El cinco de febrero de 1917 se promulgó la actual Constitución que rige la vida política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se concentran las propuestas sociales surgidas del movimiento revolucionario, que elevadas al rango de preceptos constitucionales dio sustento al Estado Mexicano. Este fue un proceso que históricamente ha sido registrado, al respecto Germán Cisneros Farías comentó lo siguiente:

*“Carranza convocó en el mes de septiembre de 1916, al Congreso Constituyente; se efectúan las elecciones para diputados, éstos revisan las credenciales y el 1 de diciembre de 1916 en Querétaro, el varón de Cuatro Ciénegas, Coahuila, leyó un discurso y entregó el proyecto de Constitución”.<sup>1</sup>*

<sup>1</sup>CISNEROS FARIAS, German Axiología del Artículo tercero. México, D. F. Ed. Porrúa, 2000. P. 17.

El Congreso Constituyente estaba formado por dos grupos, los revolucionarios "hombres del campo y del taller, hijos del pueblo, que habían vivido la dura batalla del pan contra un capitalismo voraz apoyado abiertamente por el gobierno y el clero". Su objetivo fue el de hacer patente los logros constitucionales y sociales alcanzados con la lucha revolucionaria, para lo cual fue necesario elaborar una legislación social integrada por ordenamientos jurídicos reguladores de la propiedad de la tierra, la educación y el trabajo, con la finalidad de preservar los derechos de las clases desprotegidas.

*"Otro grupo de profesionistas y ex diputados maderistas formaban a los liberales conocidos como liberales moderados, quienes "con vieja práctica parlamentaria, duchos en las maniobras legalistas y en la polémica, habilísimos contendientes y magníficos oradores".<sup>2</sup>*

En este contexto, surge la legislación educativa, en un marco de polémicas y enfrentamientos en el Congreso entre los liberales que simpatizaban con el proyecto de Carranza y los radicales que tenía la pretensión de establecer disposiciones sociales en el contexto constitucional, con la finalidad de favorecer a las mayorías, manifestándose en contra de elementos de iniquidad a los cuales, Leonardo Gómez Nava hace referencia en el contenido siguiente:

*"Al recibir el, documento los diputados constituyentes, sobre todo los que formaban el grupo revolucionario, manifestaron indignación pues "se encontraron con que en el proyecto de Carranza no aparecía artículo alguno sobre garantías concretas a los trabajadores y el artículo tercero, referente a la educación, mantenía la idea del laicismo que había permitido al régimen porfirista hacer concesiones al clero en este campo."<sup>3</sup> Según el Sr. Carranza, "el derecho social no debía formar parte de la ley suprema, sino de los ordenamientos reglamentario."<sup>4</sup>*

A pesar de las diferencias, y de la propuesta de la Comisión de Constitución integrada por Francisco J. Mujica, Alberto Román, Enrique Recio, Luis G.

---

<sup>2</sup> *Ibíd.* pp. 18-19.

<sup>3</sup> ZEA, Leopoldo Del liberalismo a la Revolución en la Educación Mexicana. Instituto Federal de Capacitación Magisterial. Biblioteca Pedagógica de Perfeccionamiento Profesional. México D. F. Editado por SEP/IFCM. 1963. p. 200.

<sup>4</sup> GÓMEZ Navas, Leonardo, La Revolución Mexicana y la educación popular, en *Historia de la Educación Pública en México*, Coordinadores: Solana, Fernando; Cardiel Reyes, Raúl y Bolaños Martínez, Raúl. México, D. F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 2011. p. 141.

Monzón y Enrique Colunga, finalmente el proyecto de Carranza fue aprobado por el Congreso Constituyente de 1917, de lo cual Gómez Nava hace esta referencia:

Artículo 3º Aprobado por el Congreso Constituyente de 1917.

*“El proyecto de artículo tercero presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro, confirmaba la libertad de enseñanza, como la había hecho la Constitución de 1857, y establecía el laicismo y la gratuidad para los servicios educativos, impartidos en establecimientos oficiales.”<sup>5</sup>*

Una vez concluido el debate, después de haberse reformado la propuesta original fue aprobado el dictamen de la comisión, por 99 votos contra 58 para quedar como sigue:

### **TEXTO PROPUESTO**

*“Artículo 3º.  
Fecha de publicación en el Diario de Debates: 6 de diciembre de 1916.*

*Propuesta de Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos.*

*“Artículo 3º.- Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se de en los establecimientos oficiales de educación y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos”.<sup>6</sup>*

### **TEXTO ORIGINAL**

Fecha de Publicación: 5 de febrero de 1917.

Venustiano Carranza; Primer Jefe del Ejército Constitucionales, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>5</sup> SANCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, *Derecho y Educación*. México, D. F. Editorial Porrúa. p. 70.

<sup>6</sup> *Ibíd.* p. 72.

*Art. 3. La enseñanza es libre; pero será laica la que se de en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.*

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

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

*En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.<sup>7</sup> ...*

Sus principios básicos fueron:

- Libertad de enseñanza, con restricciones constitucionales.
- Laicismo en las escuelas oficiales.
- Laicismo en las escuelas primarias particulares, elemental y superior.
- Prohibición de ministros de culto y corporaciones religiosas, para establecer o dirigir escuelas primarias. Esta idea recorre el tema central en el debate de las restricciones constitucionales al artículo tercero, estableciendo el laicismo en las escuelas primarias, tanto oficiales como particulares y prohibiendo a los ministros de algún culto y corporaciones religiosas, establecer o dirigir escuelas primarias.

Esta idea recorre el tema central en el debate de las restricciones constitucionales al artículo tercero, estableciendo el laicismo en las escuelas primarias, tanto oficiales como particulares y prohibiendo a los ministros de algún culto y corporaciones religiosas, establecer o dirigir escuelas primarias.

De esta manera, el artículo tercero constitucional estableció las bases de la educación en México, definiendo un programa ideológico de un político, que define conceptos como democracia, nación y sentido de lo social; estableciendo el mismo tiempo los criterios que debe seguir la educación impartida por el Estado-Federación, estados y Municipios, así como por los particulares, por las universidades y las instituciones educativas superiores autónomos por ley.

---

<sup>7</sup> Ídem.

Un aspecto muy importante que señala Rafael Melgar, es el hecho de que en la Constitución de 1917 queda establecida la gratuidad de la educación primaria, es decir, que, respecto a este nivel educativo, todos los mexicanos tienen derecho a recibir gratuitamente la educación básica, la cual a partir de entonces fue impartida en los establecimientos oficiales designados para esta tarea. Sin embargo, también menciona que dados los cambios sociales que se han tenido en México un siglo después, en el trayecto se han realizado modificaciones a la constitución, y en este contexto menciona lo siguiente:

*“El artículo ha sido reformado en varias ocasiones y estas reformas han dejado huella por la importancia nacional del tema. El artículo original contemplaba, como se ha señalado, la enseñanza libre y laica, así como la imposibilidad de las corporaciones religiosas y ministros de los cultos de dirigir escuelas primarias. Se estipulaba además que las escuelas primarias particulares deberían funcionar con vigilancia oficial y la enseñanza primaria en establecimientos oficiales sería gratuita”.*<sup>8</sup>

Las reformas que se le han hecho al artículo 3° constitucional, han terminado por afectar los principios legislativos de los constituyentes, ya que si bien es cierto, se había establecido que las corporaciones religiosas y ministros de cultos no podían dirigir las escuelas primarias, también es cierto que en la actualidad se puede constatar que se ha eliminado la parte de este contenido y muchas instituciones privadas, dedicadas a la educación primaria pertenecen a grupos religiosos, llegando incluso imponerse prácticas doctrinales ajenas a los verdaderos objetivos de la educación.

## **1.2 Primera Reforma, 1934**

El Dictamen formulado por los Diputados y Senadores integrantes del PNR, es presentado el 10 de octubre de 1934.- Se dispensa el Dictamen de 2a. Lectura. - Aprobado en lo general y en lo particular por unanimidad de 137 votos. - Pasa al Senado. - Aprobado en lo general y en lo particular. - Pasa al Ejecutivo.

---

<sup>8</sup> MELGAR ADALID, Mario Rafael, Las reformas al artículo tercero constitucional. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. México, D. F. Editado por Porrúa. p. 224.

Su contenido propone que la educación que imparta el Estado sea socialista, excluyendo toda enseñanza religiosa, proporcionando una cultura basada en la verdad científica, que forme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica; que la educación, en todos sus tipos y grados, se imparta con el carácter de servicio público, por la Federación, los Estados y los Municipios; señalando además las condiciones mediante las cuales el Estado otorgue a los particulares la concesión para el desarrollo de actividades educacionales.

La política Cardenista (1934-1940) conocida como de la educación socialista, tenía como principios formar hombres libres de prejuicios y de fanatismos religiosos, una situación que afectaba a las escuelas manejadas por el clero, en especial porque incluía un socialismo científico que enfrentaría la tradicional imposición jerárquica de la Iglesia, que era renuente, pues rechazaba el método científico, anteponiendo los principios religiosos sobre la creación de Dios. Es por ello que se consideraba sumamente polémica la reforma de la inclusión de la práctica científica en la educación.

Desde la iniciativa formal hubo divergencias sobre dicho concepto. En septiembre de 1934, el Comité Ejecutivo Nacional del PNR (Partido Nacional Revolucionario), presentó la iniciativa de reforma constitucional correspondiente. En octubre de ese mismo año, el bloque nacional revolucionario de la Cámara de Diputados, presentó otra iniciativa de Ley modificando la propuesta anterior, aclarando el concepto de educación socialista en los siguientes términos: *La cultura que ella proporcione estará basada en la doctrina del socialismo científico y capacitará a los educandos para realizar la socialización de los medios de producción económica.*<sup>9</sup>

La nueva orientación socialista de la educación propuso ampliar las oportunidades educativas de los trabajadores urbanos y rurales. Entre 1936 y 1940 se crearon internados, comedores y becas, se impulsó la creación de

---

<sup>9</sup> FLORES GARCÍA, José. Fundamentos políticos-jurídicos de la educación en México. 3ª edición. México, D. F. Editorial Progreso. 2000. pp. 99-110.

escuelas vinculadas a centros de producción y se comenzó a implementar la educación técnica.

En este último aspecto, la aportación más importante de este periodo presidencial fue la fundación del Instituto Politécnico Nacional y de otros establecimientos tecnológicos. Al mismo tiempo, se crearon escuelas regionales campesinas para formar maestros rurales y cuadros para la agricultura, se establecieron escuelas vocacionales de nivel medio superior y centros educativos indígenas.

Sin duda alguna, el periodo presidencial del Presidente Lázaro Cárdenas tuvo una marcada influencia socialista, que en ese momento se encontraba en franca lucha ideológica para reestructurar la función educativa en México y dar así realidad las aspiraciones de la revolución armada de principios de siglo. Lo cierto es que el gobierno mexicano en ese entonces no tenía definida una filosofía rectora en cuanto a la educación nacional. Los políticos de ese periodo tenían la firme intención de superar definitivamente el laicismo, pero terminaron por imponer una educación 'socialista', las partes más reaccionarias y conservadoras del país la rechazaban, sobre todo por que veían que el objetivo de la educación socialista tenía un fin político.

En este sentido, José Flores García señala que la propuesta surgió en la convención del Partido Nacional Revolucionario, la cual se hizo llegar a la Cámara de Diputados, proponiéndose por primera vez la modificación del artículo 3° constitucional para quedar de la siguiente manera:

*“La educación que imparta el Estado será socialista y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social. Por tal razón los promotores de la educación socialista consideraban a la misma principalmente en función del espíritu de justicia social que implicaba y en tanto era un eslabón fundamental*

*en la cadena de realizaciones que debería conducir a la restructuración social”.*<sup>10</sup>

Bajo esta nueva perspectiva, se creó la Ley de la Educación Socialista y se procuró una reforma educativa congruente con el ascenso y radicalización del movimiento de masas, para hacer de la escuela un instrumento importante del programa de reformas del gobierno Cardenista. Sin embargo, el concepto socialista se limitaba al carácter colectivo de la sociedad, por encima del aspecto individual, de esta manera se podría establecer estratégicamente una política de acercamiento a los sectores más marginados de la población, con el propósito de introducirlos en el ámbito educativo para que mejoraran su condición social.

Con todo y esta buena intención, el proyecto educativo socialista enfrentó el obstáculo más serio que, según David Piñera resultaba contradictorio porque aspiraba a una educación restructurada y de carácter colectivo, cuando se vivía en una sociedad plenamente capitalista, con marcada influencia de los países industrializados más avanzados de la época que, a pesar de sus avances tecnológicos y económicos, mantenían sus sectores educativos en gran parte, en manos del clero, de los conservadores tradicionalistas. En este sentido, refiere que:

*“La reforma intelectual y moral que el Cardenismo proponía para el país no se construía a partir de una concepción elaborada del mundo, sino a partir exclusivamente de una concepción de la nación. De ahí explicación de las aparentes y reales contradicciones que caracterizan la obra educativa del populismo Cardenista, particularmente la generación de una llamada “educación socialista” en el seno de una sociedad que seguía siendo capitalista.”*<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibíd.* p. 111.

<sup>11</sup> PIÑERA RAMÍREZ, David, *La educación superior en el proceso histórico de México*, Mexicali, Baja California, México. Editorial Editor UABC, p. 2-3.

Como es de suponerse, las tendencias socialistas de la reforma educativa impulsada por el Presidente Cárdenas y sustentadas por un equipo político (partido) hegemónico, terminaron por ser impuestas, generando con ella una serie de debates en el Congreso, de lo cual el mismo autor refiere que existen referencias históricas, para lo cual expone la más importante en lo siguiente:

Fecha de Publicación en el Diario de Debates: 26 de septiembre de 1934.

Durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas. La primera reforma hace énfasis en que la educación que imparte el Estado sea socialista, sino fuese así, en caso contrario:

*“IV. El estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.”*

De esta manera, las normas extendían su campo de acción, ya que regirían la educación de cualquier tipo o grado que fuera impartida a obreros o campesinos. Además, la reforma al artículo 3° ratificó enfáticamente el que la educación primaria sería obligatoria y que el Estado la impartiría gratuitamente. Dando con ello la pauta de conservar la gratuidad de la enseñanza primaria impartida por el Estado, y se añadió su obligatoriedad; fue la primera vez en que se estableció que el Congreso de la Unión, con el fin de coordinar y unificar la educación en toda la República, expediría las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como “fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público desde el presupuesto federal”.<sup>12</sup>

En este mismo contexto, es necesario mencionar que el 24 de diciembre de 1943 Jaime Torres Bodet fue designado Secretario de Educación Pública. Se encargó de elaborar un nuevo texto para el artículo 3° Constitucional, del cual elimina el término socialista e incorpora principios de: educación humanista, integral, laica, nacional y democrática, que debía colaborar a desaparecer

---

<sup>12</sup> Ibídem. pp. 4-6.

discriminaciones y privilegios además que se orientaba al respeto de la dignidad humana, integración familiar, independencia política y solidaridad internacional.

### **1.3 Segunda Reforma, 1946**

Como respuesta a la situación mundial, producto de la Segunda Guerra Mundial y con el comienzo de la Guerra Fría, el modelo educativo de 1945 hasta 1952 tuvo como propósito afianzar la unidad nacional y fortalecer el proyecto de la educación tecnológica. Por medio de ella se intentó formar un tipo de hombre trabajador eficiente y productivo, con preparación técnica, acorde a las necesidades con el desarrollo económico del país. Esta nueva modalidad fue conocida con el nombre de escuela de la unidad nacional. Cuyo objetivo fue la capacitación de obreros calificados con una ideología nacionalista muy radical.

Se trató propiamente de una contra-reforma a la propuesta llevada a cabo en el periodo cardenista, considerada como un socialismo utópico que contrastaba con la realidad capitalista en la que se desenvuelve nuestro país. Sin embargo, la reforma de 1946 tenía como objetivo eliminar lo dogmático y excluyente del texto cardenista y su inconveniencia con los demás preceptos de la Constitución, en ese momento histórico.

De esta manera, prácticamente se puso fin a una idea pragmática del socialismo no-funcional, puesto que el periodo del Presidente Manuel Ávila Camacho constituye la etapa de transición de la escuela socialista a la escuela de la unidad nacional, basada en principios de paz, democracia y justicia.

Esta etapa de transición provocó inestabilidad al interior de la Secretaría de Educación Pública, lo que dio lugar al cambio de los secretarios de educación primeramente Luis Sánchez Pontón quien estuvo a cargo de diciembre de 1940 a septiembre de 1941, posteriormente fue asignado Octavio Béjar Vázquez quien dirigió de 1941 a 1943, y por ultimo Jaime Torres Bodet de 1943 a 1946.

Jaime Torres Bodet fundó la Escuela de la Unidad Nacional, implantó la política de modernización educativa, estableció el primer Plan Nacional de Educación denominado Plan de Once Años, respaldó la ampliación de turnos, amplió el número de escuelas y fomentó la formación de docentes. Su propósito era mejorar la calidad de la enseñanza, promovió la entrega de los libros de texto gratuitos para la educación primaria.

Este plan se desarrolló hasta el sexenio de Díaz Ordaz desde 1964 hasta 1970, lo que marcó una nueva percepción de la educación en un periodo más prolongado que el anterior modelo de Cárdenas. Es en la presidencia de Manuel Ávila Camacho, en 1945, que se crea el Primer Plan Nacional en Materia Educativa. Los acontecimientos de ese momento fueron registrados por algunos autores como David Piñera Ramírez que menciona lo siguiente:

*“Durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho se promueve una nueva reforma al artículo tercero constitucional, en la cual se fortalecen las bases para el control educativo del sector público y el desmedido crecimiento de la cuestión educativa del país en los gobiernos sucesivos. Se suprime la intención de establecer el concepto de la educación socialista y se define con el más preciso sentido humanista, propósito y finalidad de la educación como el eje alrededor del cual giraron los demás proyectos nacionales”.*<sup>13</sup>

Esta nueva percepción educativa trajo consigo una visión con un toque más humanista, integral y formativa, dándose un nuevo enfoque a la educación que pretendió ser socialista en su momento, con lo cual se estableciera nuevas formas, proyectos y manera de planificar la educación en cuanto a sus objetivos, tanto en el ámbito público como de la iniciativa privada.

El objetivo de la Unidad, propuesta por el presidente Ávila Camacho y respaldada por los expresidentes del Partido Revolucionario Institucional, era preparar a individuos para el trabajo eficiente y productivo. La causa pública de la educación era que sirviera para unir a todos los mexicanos. Al mismo tiempo la Unidad Nacional era una frase que tenía como finalidad organizar a las

---

<sup>13</sup> Ibídem. pp. 7-8.

fuerzas políticas con el gobierno para combatir el fascismo y el nazismo derivado de una guerra nociva; y, al mismo tiempo, consolidar el presidencialismo.

“La política educativa pretendía disminuir la carga ideológica en los planes de estudio, unir al magisterio, disminuir la burocracia y el sindicalismo radical, así como incrementar la participación de la educación privada”.<sup>14</sup>

El recurso utilizado fue la reglamentación al artículo tercero constitucional y el propósito lo constituía la construcción de una política de equilibrio social. Aunque la educación todavía era socialista, la reforma cambiaba su finalidad de un instrumento transformador de la sociedad a una herramienta propiciadora de la unidad de los mexicanos. A través de todo esto, se pretendía que la escuela fuera el medio para borrar las desigualdades existentes mediante la enseñanza amorosa, construyendo la homogeneización espiritual que uniera a los mexicanos en una nación fuerte.

La reforma de 1946, rescató el principio de la enseñanza libre en donde la educación se constituyó como un derecho de libertad y, por tanto, como una garantía individual. Aunque en esta reforma se permite la impartición de la enseñanza a instituciones no gubernamentales, señala que toda institución educativa deberá sujetarse a la vigilancia oficial, al laicismo y a la exclusión de corporaciones religiosas.

Además, dejó muy clara la participación del Estado, sobretodo en el nivel básico, conocido en México como primaria y secundaria; también intervendría directamente en las escuelas para la formación de docentes en educación normal como su principal función.

Su importancia radica en que desde una nueva perspectiva institucional implementa directamente el que la educación que imparta el Estado-Federación, los Estados y los Municipios tenderá a desarrollar armónicamente

---

<sup>14</sup> *Ibíd*em pp. 8-9.

todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. El criterio que se utiliza en este momento para orientar la educación es el de que toda institución educativa se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa, basada en los resultados del progreso científico, luchar contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

De esta manera, el 18 de diciembre de 1945, se publicó en el diario de debates.

**“VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita...”** la gratuidad desde luego no se especifica, pero se entiende como que incluye todo el gasto o lo concerniente a la educación laica impartida por el Estado Mexicano.

En este mismo Artículo se aclara el sentido de la educación, buscando la unidad nacional, la convivencia internacional, el evitar las dictaduras y promover la democracia, plantea que la educación que imparta el Estado: Federación, Estados, Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. Remarcándose que *“...el criterio que orientará a la educación, se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa, que será basada en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, así como contra las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”*.<sup>15</sup>

Esta nueva reforma dio un giro a la perspectiva educativa, haciéndose énfasis a la condición gratuita en que deberá el proporcionarla el Estado, destacando el hecho de que se mantuvo la no intromisión de sectas o cultos religiosos en los procesos educativos, implementándose por primera vez la obligatoriedad del Estado de proporcionar los libros de texto, también gratuitos en el nivel primaria, con el único propósito de contribuir a la economía familiar de las partes más

---

<sup>15</sup> Ibídem. p. 12.

desprotegidas, proporcionándole los instrumentos que le impidiesen justificar su inasistencia a las escuelas.

#### **1.4 Tercera reforma, 1980**

La tercera reforma adiciona la fracción VIII y cambia el número de la última fracción. Cabe destacar que en el dictamen de primera lectura se inserta el voto particular del partido popular socialista, aprobado en lo general y en lo particular por 200 votos, pasa a la Comisión de corrección, estilo y, posteriormente al Senado de la República, se dispensan trámites al proyecto de declaratoria y se aprueba por 26 votos, finalmente pasa al ejecutivo. Su objetivo fue otorgar autonomía a la universidad y a las instituciones de educación superior, con lo que se les otorgo la facultad y la responsabilidad de gobernarse así mismas para realizar los fines de educación, investigación y difusión de la cultura de acorde a los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación, de libre examen y discusión de ideas.

Estos aspectos resultan importantes para los sectores educativos encargados de la investigación y la docencia, pero cabe destacar que la reforma fue llevada a cabo a través de un decreto publicado en el Diario de debates el día 16 de octubre 1979, luego publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1980, durante el gobierno de José López Portillo. Las partes más importantes de esta reforma para los objetivos de esta investigación, se destacan a continuación.

"Decreto por el que se adiciona la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo.

VII. toda la educación que el Estado impartirá será gratuita, y...

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

de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

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

Tiene por objetivo la autonomía a la universidad y demás instituciones de educación superior, dándoles la facultad y la responsabilidad de gobernarse así mismas para así realizar los fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas, destaca la autonomía universitaria y establece la base para las relaciones laborales con sus trabajadores y administrativos".<sup>16</sup>

Se puede apreciar que con ésta y las anteriores reformas, los avances en materia educativa parecen ser muy importantes para el beneficio social y económico del país, cuyo propósito hasta este momento, había sido el de lograr cambios significativos, pasando de una educación socialista a una propiamente técnica y ahora humanista; pero lo más importante, en este último caso, es la trascendencia que se le da al carácter científico de la educación, fundamentada en la investigación y la docencia, características que en la actualidad identifican a las universidades.

---

<sup>16</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Decreto por el que se adiciona la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo. En compendio de Legislación Universitaria, Gaceta UNAM, Presidencia de la República, Publicado en el Diario Oficial el 9 de junio de 1980. pp. 2-3.

### 1.5 Cuarta Reforma, 1992

Rafael Quiroz señala que la Cuarta reforma se produjo en 1992, en ella se incorporaron dos procesos inmediatos: la derogación de la fracción IV llevada a cabo el 28 de enero de 1992, que prohibía a las corporaciones religiosas, ministros de culto y sociedades con algún credo religioso a participar en la educación primaria, secundaria y educación normal; y, la del 9 de marzo de 1993, en la que se destacan modificaciones importantes.

Primero, se señala la distinción entre los términos impartir y atender a la educación. El término impartir está asociado a la responsabilidad del Estado para proporcionar educación gratuita a los niveles básicos primaria y secundaria. Con el término atender se integra un nuevo significado que deslinda el carácter gratuito de la educación pública y de la responsabilidad del Estado por ofrecerla, situación que afecta directamente a la Educación Superior.

Segundo, incorpora el término federalismo, con el que se le confieren mayores facultades al Poder Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, sobre los subsistemas de educación primaria, secundaria y normal, para determinar los planes y programas de estudio; y, en la educación superior, para atender y promover la atención a la investigación y la cultura. Sin embargo, se implanta un cambio radical que es el de ofrecer seguridad jurídica a la inversión privada en el nivel superior, pero además se otorga como un derecho a los grupos de particulares para impartir educación en todos los tipos y modalidades educativas.

Con la introducción del principio de legalidad en la relación entre Estado e inversionistas particulares se debilita la participación estatal en la educación, principalmente en el sistema superior, lo que permitió la entrada de nuevos actores no únicamente en la inversión de establecimientos, también como instancias evaluadoras y acreditadoras de las instituciones superiores.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> QUIROZ, Rafael, La Reforma de 1993 de la Educación Secundaria en México: Nuevo currículum y prácticas de enseñanza, Investigación llevada a cabo en la Escuela N° 36 (1998).

Por su parte, Felipe Martínez Rizo comenta que uno de los factores importantes del cambio institucional en la educación durante esta reforma, es la relación mercantilización-privatización. La privatización sufrió diversos ajustes con la incorporación de criterios y mecanismos relacionados con la calidad, que, en poco tiempo, presentaron cambios importantes a la organización de las instituciones educativas.

Entre estos, el desarrollo de nuevos modelos académicos y niveles profesionales emergentes que correspondieron a los principios del proyecto. Es en este marco modernizador donde se destaca el gran desarrollo de la educación privada que forma parte de los cambios relevantes en el sector educativo. Los procesos de cambio, como ya se ha demostrado, fueron posibles a partir de las reformas al artículo 3° que precedieron a la Ley General de Educación de principios de los noventa, cuyo origen se gestó dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (ANME).<sup>18</sup>

La política de modernización educativa llevada a cabo en 1989-2000 permitió el sustento jurídico de la educación pública y privada, misma que se encuentra contenida en la Ley General de Educación, sus fundamentos se sostienen en la sucesión de reformas constitucionales al artículo 3° desde 1917 y los convenios entre el gobierno estatal, el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación SNTE, firmados en mayo de 1992. De las modificaciones señaladas destacan las facilidades hacia los particulares para invertir en cualquier tipo y modalidad educativa claramente señalada en la fracción X del artículo 3°, en la que se enuncia que se otorgarán incentivos a las asociaciones civiles que se dediquen a la enseñanza, entre los que se incluye la deducibilidad fiscal.

---

Departamento de Investigaciones del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. México, D. F. I.P.N.1998. pp. 75-76.

<sup>18</sup> MARTÍNEZ RIZO, Felipe, Las políticas educativas mexicanas antes y después del 2001, En Revista Iberoamericana de Educación editada por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 2007. pp. 35-36.

Con esta reforma, el sistema de gobierno no puede realizar alguna acción lícita que implique un retroceso a la inversión privada en educación Ley General de Educación, 1993. Además de las oportunidades que hasta hoy día tienen los inversionistas tanto nacionales como extranjeros, principalmente en el nivel educativo superior, los cambios al sistema no afectan solo el aspecto de la ampliación de la oferta privada.

Las políticas educativas provocaron profundas transformaciones al interior del sistema público de la educación. Teniendo en cuenta que las reformas no pueden separarse de las disposiciones y responsabilidades del Estado adquiridos con los organismos internacionales y el mismo sector privado. Sin embargo, es preciso ser conscientes que la monopolización pública de la educación que tuvo el Estado durante tantos años limitó en muchos casos la expansión educativa, independientemente, de que esta obligación resultaba a la larga una carga extrema que requería ser delegada en otros sectores de la población, ansiosa además la iniciativa privada de participar en esta actividad; además, en la práctica la educación no era ajena a la intervención religiosa, porque ya existían instituciones privadas dirigidas por monjas u otros grupos religiosos.<sup>19</sup>

Retomando a Rafael Quiroz, afirma que la reforma llevada a cabo en 1993, donde tuvo mucho que ver la negociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte en la cual el Presidente Carlos Salinas de Gortari recibió grandes críticas, porque de una manera u otra, los mexicanos temían que se regresara a las formas de actuación del clero antes de las reformas constitucionales implementadas por el insigne benemérito de las Américas, don Benito Juárez. Por lo que para los fines de este estudio vale la pena mencionar los contenidos de esta reforma, que fueron los siguientes:

Con fecha de publicación en el diario de debates del 10 de diciembre de 1991, y con fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero

---

<sup>19</sup> *Ibíd.* pp. 35-36.

de 1992, se llevó a cabo durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, su contenido más relevante se encuentra en la fracción VIII, donde se establece:

*...“VIII. Toda la educación que el Estado impartirá será gratuita, y precisa que la educación que imparta el Estado: Federación, estados o municipios, sea laica, buscando evitar que la educación oficial privilegie a alguna religión o promueva el profesar una religión, al reconocer personalidad jurídica a las iglesias, reitera el carácter laico de la educación pública”.*<sup>20</sup>

Con esta simple expresión, se dio fin a la problemática de separación del Estado con la Iglesia, que atinadamente Benito Juárez había visionado como un obstáculo para el desarrollo científico de la educación. Además, establecía que la educación primaria, secundaria y normal, así como aquella destinada a obreros y campesinos que impartan los particulares, deberá requerir expresa autorización, debiendo ajustarse a los planes y programas que al efecto establezca la autoridad.

Con ello, se pretendía, supuestamente, pasar a ser de un país tercermundista al de primer nivel, que junto con el TLCAN les proporcionaría a los mexicanos una mejor condición de vida, según la administración salinista y el mismo Carlos Salinas de Gortari. Su imposición se llevó a cabo a pesar de las condiciones socioeconómicas del país y del complejo mosaico cultural y educativo mexicano.<sup>21</sup>

Felipe Martínez Rizo destaca el hecho de que la mencionada reforma trascendió además del artículo 3°, a los artículos 5°, 24, 27 y 130, así como a la adición del artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una iniciativa que fue presentada por el diputado Luis Dantón Rodríguez Jaime del Partido Revolucionario Institucional el día 10 de diciembre de 1991 y que contenía el decreto por el que se reformaría dichos artículos. La Fecha de dictamen de lectura fue el 16 de diciembre de 1991.

---

<sup>20</sup> QUIROZ, Rafael, Op. cit. pp. 77-79.

<sup>21</sup> Ibídem. p. 80.

Esta Reforma Deroga la fracción IV; Reforma la fracción I para pasar a ser fracciones I y II, se recorren en su orden las actuales fracciones II y III para pasar a ser III y IV, respectivamente, y se reforma esta última. Fue Aprobado en lo general por 460 votos y en lo particular por 380 votos. Pasa al Senado. - Aprobado el Proyecto de Declaratoria. - Pasa al Ejecutivo. Se dio con fecha de Publicación en Diario de Debates: 18 de diciembre de 1992. Y con fecha de Publicación en el DOF el día 5 de marzo de 1993. Durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari.<sup>22</sup>

Propone que además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas, incluyendo la educación superior, necesarias para el desarrollo de la nación, también apoyará la investigación científica y tecnológica, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

También plantea que es obligatorio cursar los niveles de primaria y secundaria. Con estos cambios, se establece a partir de entonces a estos dos niveles educativos como básicos de la educación obligatoria de todo mexicano.

Otro aspecto importante de la reforma es que se resalta la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los sectores sociales involucrados en la educación, en la formulación de los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República.<sup>23</sup>

El mayor problema que encuentran los especialistas en la imposición de estas reformas llevadas a cabo durante el periodo salinista es el hecho de que el ejecutivo Federal es quien define determinados planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal en toda la República, una situación que consideran debe estar a cargo del poder legislativo, representado a través de la Secretaría de Educación Pública, lo que ha dado la pauta en muchas ocasiones a que las entidades federativas pretendan desligarse

---

<sup>22</sup> MARTÍNEZ RIZO, Felipe, Op. cit. pp. 40-42.

<sup>23</sup> QUIROZ, Rafael, Op. Cit. pp. 81-82.

irresponsablemente de la unificación Federal educativa, como es el caso actual de Chiapas y Oaxaca.

### **1.6 Séptima reforma, 2011**

La evolución de la educación en México, ha tenido un proceso lento y paulatino, el cual se vino a consolidar con la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB) llevada a cabo con la reforma del 2011. Como se ha podido apreciar, antes de la década de los años 90 la educación en general era concebida como "educación elemental o primaria", ya que, hasta ese momento, éste era el único nivel obligatorio que se había establecido y reconocido en la Ley Nacional de Educación de 1975.

Gema Jazmín Ruvalcaba Vázquez considera que sólo es a partir de 1993 que, con el decreto de la Ley General de Educación, el nivel de secundaria se sumó a la educación obligatoria, es decir, anteriormente para conseguir un trabajo se requería de las personas estudios mínimos de primaria, con esta reforma quienes solicitaban trabajo tendrían que haber cubierto cuando menos la primaria y secundaria para poder aspirar a un salario mínimo. Posteriormente, en el 2004 hubo otra reforma a la misma ley que incluyó el nivel preescolar, gracias a la Reforma Integral de Educación Básica (RIEB). Es bajo estos criterios oficiales que, a partir de ese año, la educación básica obligatoria comprende los niveles: preescolar, primaria y secundaria.

Esta reforma del 2011 fue también creada por decreto, a través del cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a la mencionada ley de educación y se dio a conocer a los mexicanos a través del Diario Oficial de la Federación que, entre los aspectos más importantes, relacionados con los objetivos de esta investigación, está lo siguiente:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS  
DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN**

"SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY  
GENERAL DE EDUCACIÓN

ARTÍCULO ÚNICO.- Se REFORMAN los artículos 4, segundo párrafo; 7, fracciones I, VI, X y XI; 12, fracción X; 20, fracción II y último párrafo; 21, párrafos primero, tercero y quinto; el artículo 22; 33, fracciones II, IV, VIII, IX, X, y XIV; el artículo 40; 41, primero y segundo párrafos; el artículo 43; 44, primero y segundo párrafos; 47, fracción I; 48, cuarto y quinto párrafos; 49, primer párrafo; 50, segundo párrafo; 61, segundo párrafo; el artículo 62; 64, primer y segundo párrafos; 65, fracciones I, II y IV; 66, fracciones I, II y III; 70, primer párrafo; 71, primer párrafo; el artículo 72; y se ADICIONAN las fracciones VII y VIII, recorriéndose la actual VII a una IX del artículo 13; la fracción VI del artículo 65; de la Ley General de Educación".<sup>24</sup>

En el contenido de la información que presenta la página del Diario Oficial de la Federación se desglosa cada uno de los cambios realizados a la mencionada ley, pero el que más destaca para nuestro objetivo de investigación es el contenido del artículo 12, en su fracción V Bis, que a la letra dice lo siguiente:

Artículo 12.-...

I ...

Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la Secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el Servicio Profesional Docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional;

II. a V.-...

V Bis. - Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director".<sup>25</sup>

De acuerdo a los contenidos de esta fracción, el formular los programas de gestión escolar es competencia de la autoridad educativa federal que, en el contenido original de la Ley General de Educación señala que:

<sup>24</sup> SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, México, 28 de Enero de 2011. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. p. 1.

<sup>25</sup> *Ibíd.* p. 2.

*“Artículo 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:*

*I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal”<sup>26</sup>.*

De tal manera que puede entenderse con estas disposiciones legislativas el mejorar la infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia bajo el liderazgo del director, son disposiciones contenidas en las actividades de gestión de las autoridades educativas federales, no de las entidades educativas en particular, sin embargo, la tarea de liderazgo del director debe ser en sí misma parte de la responsabilidad de realizar todas estas gestiones que se le permiten como representante de la autoridad federal referida.

Como ya se ha mencionado, la evolución del sector educativo ha sido una de las preocupaciones básicas del Estado mexicano, es por ello que dentro de los planes de desarrollo nacional de cada sexenio se ha considerado realizar algún cambio que permita consolidar la educación en México. En la reforma del 2011, se llegó a la determinación de trascender en una nueva contemplación de la educación básica, donde se incluyeron los niveles preescolar, primaria y secundaria, para lo cual el Plan Nacional de Desarrollo del 2000 presentado por la administración del Presidente Vicente Fox Quesada, contempló el Programa de Escuelas de Calidad.

El Programa de Escuelas de Calidad (PEC), es un programa de intervención estratégica, con un esquema claro de focalización, que **busca incidir en la transformación de la gestión escolar** -propiciando innovaciones pedagógicas y curriculares al interior de la escuela bajo procesos integrales de acompañamiento y seguimiento- para elevar el logro educativo de los

---

<sup>26</sup> H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Ley General de Educación, Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 2014, Última Reforma 19-12-2014. México, D. F. p. 6.

estudiantes, particularmente de aquéllos más necesitados. De esta manera, el Estado pretende utilizar esta herramienta como instrumento para impulsar aquellos sectores marginados, con el objeto de que puedan adquirir el conocimiento de que ellos mismos pueden salir de la pobreza extrema.<sup>27</sup>

El PEC es un programa de intervención que como ya se mencionó, que busca incidir en la transformación de la gestión escolar -propiciando innovaciones pedagógicas y curriculares al interior de la escuela bajo procesos integrales de acompañamiento y seguimiento- para elevar el logro educativo de los estudiantes, particularmente de aquéllos más necesitados. “Esta es una segunda fase del proceso de una serie de reformas consideradas a largo plazo, cuyo objetivo es incidir en mejoras educativas que lleguen hasta el nivel del aula; de tal manera, de que las escuelas puedan ser capaces de generar proyectos de desarrollo propios, partiendo de la experiencia misma, talento y creatividad de maestros, alumnos y padres de familia”.<sup>28</sup>

El Estado, reconoce con ello, que el efecto que los condicionamientos socioculturales y económicos tienen sobre los estudiantes se ha agravado, por factores generados por el propio sistema educativo, que le han dado margen limitado a las escuelas para tomar decisiones propias, insuficiente comunicación entre agentes escolares, prácticas pedagógicas rutinarias, formales y rígidas; escasa participación social en las tareas de planeación, aplicación y seguimiento de actividades escolares; excesivos requerimientos administrativos que limitan a los directores y entorpecen su liderazgo; ausentismo docente y administrativo; uso insuficiente de los recursos disponibles y otras deficiencias relacionadas con la infraestructura y el equipamiento.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> BRACHO, T., Diseño de una política educativa, El Programa Escuelas de Calidad, México, Ed. CIDE. 2001. p. 60.

<sup>28</sup> LUJAMBIO IRIZÁBAL, Alfonso, Reforma Integral de la Educación Básica, Secretaría de Educación Pública, Ed. Magno Graf. 2012, p. 31.

<sup>29</sup> *Ibíd.* p. 32.

La importancia de esta reforma es que incluye un proceso de evaluación docente y de alumnos de manera programada, en los primeros es con la finalidad de mejorar las condiciones de enseñanza, vigilando la profesionalización de los docentes, actualización, capacitación, poder de gestión y otros factores que son básicos para alcanzar el objetivo del Programa Escuelas de Calidad. Con respecto a los alumnos, los objetivos de la evaluación de competencias es para que logren forjar ciudadanos gestores, con aspiraciones y deseo de salir de la mediocridad, lo cual indica que los alumnos conforme cursan la educación básica se vuelvan más independientes y actúen de una forma autónoma, dejando atrás los procesos de memorización y efecto mecánico, para lograr una capacidad auto didáctica que le permita al mismo tiempo autosuficiencia e independencia, objetivos que aún no ha demostrado su eficiencia y eficacia.

### **1.7 Novena reforma, 2013**

Como se puede apreciar, en los últimos 25 años, casi al inicio de los sexenios, se han llevado a cabo reformas a la educación, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012 -2018) no fue la excepción, en esta ocasión logró que se dieran varias reformas, como en ningún otro sexenio, entre las que está la educativa. Esta fue nuevamente sobre el artículo 3° constitucional, donde se resaltó en la exposición de motivos la "obligación del Estado" de brindar la educación en forma gratuita, por lo cual, se creó la iniciativa de fortalecer el derecho de los mexicanos a ésta.

La reforma que tuvo aceptación legislativa el 15 mayo 2013 se contempla por diversos sectores de la sociedad como una descentralización administrativa y federalización, así como el traslado del financiamiento, mantenimiento y equipamiento de las escuelas de educación básica; así como la privatización de la educación básica mediante la política de gratuidad con costos compartidos.

De esta manera, el Estado pretende sutilmente tratar de establecer un nuevo modelo de escuela "autogestiva", con lo cual muchas de las responsabilidades que se han descrito anteriormente, y que habían sido respetadas por los sexenios anteriores se diluye, ya que ahora, en esta nueva versión reformativa, se llegó a la conclusión de suplir la función y obligación federal de dar mantenimiento a cada una de las instituciones escolares, de la compra de materiales educativos y del pago de los servicios elementales para dichos planteles como luz, agua, teléfono, Internet, papelería, etc.; los cuales, en un plazo no mayor de dos o tres años deberán de ser asumidos por los padres de familia; con lo cual se demuestra que será trasgredida la gratuidad plena de la educación pública, o se simulará con la frase de autogestión la deficiencia en la multicitada gratuidad.

Esta reforma, es en gran parte el motivo de esta investigación, específicamente en el contenido de la autogestión a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, tema que será tratado con mayor profundidad en los siguientes capítulos.

## CAPÍTULO 2

### TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

La contemplación jurídica que recibe la educación de parte del Estado mexicano se fundamenta principalmente en su legislación, especialmente en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece la obligatoriedad y gratuidad que debe brindar a la sociedad el Estado en este rubro.

Este es un principio que tiene relevancia jurídica internacional y que existen diferentes tratados firmados por nuestro país, en los cuales se establece el compromiso de brindar esa educación gratuita a todos los mexicanos, un tema muy interesante que nos permite comprender la importancia de la educación a nivel internacional.

También se incluye el marco jurídico a nivel Federal, tomando en cuenta la Carta Magna, de donde surge la ley reglamentaria que dirige los lineamientos de la educación; pero que, al mismo tiempo, encierra el marco jurídico del Estado de México y su correspondiente ley de educación.

Finalmente, se presenta un panorama compacto de lo que son las bases legales de la educación, con el propósito de describir algunos aspectos que pudieran quedar cometidos en la anterior información.

#### **2.1 Principio de obligatoriedad y gratuidad de la Educación Pública en México**

CONCEPTO:

*La definición de gratuito hace alusión al adjetivo: “De balde, gratis, por mera liberalidad”, “que no cuesta nada, que se consigue sin pagar dinero”.<sup>30</sup>*

---

<sup>30</sup> ESPASA-CALPE, Diccionario de la lengua española 2005, Madrid, España. Editorial. Espasa-Calpe, 2005 p. 370.

Frecuentemente se piensa que la educación debe ser gratuita, y no sólo la educación básica si no toda la que se imparta por el Estado, independientemente del nivel que sea.

La gratuidad en la educación, particularmente de la pública, es un elemento esencial de la democratización de una sociedad y está fuertemente unida a la obligatoriedad que el mismo Estado acepta, como un principio fundamental de su existencia.

Como fundamento importante en la historia nacional, las ideas que el Estado liberal mexicano diseñó en la constitución, provienen la mayoría de ella, de las ideas liberales europeas, las cuales tomaron fuerza en nuestro país y orientaron a una independencia, cobrando popularidad sobre todo en la educación.

Este principio de gratuidad, considerado el principal, pareciera no presentar problemas, sin embargo, aparece cuando se trata de establecer sus alcances, criterios, acuerdos, aplicación y pactos sociales. En este sentido tiene varios alcances, particularmente en la actualidad, con las condiciones y el mal uso del gasto público en educación, pues se está entendiendo con diversas variantes y hasta con cierta irresponsabilidad, propiciando una inadecuada interpretación en la puntualización del término, menospreciando la inversión en este sector.

Un elemento fundamental para afirmar que la educación básica es obligatoria, es porque busca la igualdad que va directamente orientada hacia hacerla única, es decir, el Estado es el encargado de cuidar que la educación se imparta en igualdad de contenidos; se hace gratuita para facilitar el acceso de los menos favorecidos en fortuna, para obtener la oportunidad de grados y puestos superiores; la educación se hace laica para borrar las diferencias religiosas, se hace neutra, aconfesional, antirreligiosa, para dar a todos, según el espíritu filosófico de la idea, las mismas oportunidades. Pretende una igualdad para toda la nación al acceso a una Educación libre de prejuicios y dirigida a fomentar valores y una enseñanza de calidad.

Son muchas y diferentes opiniones sobre la gratuidad, nivel de estudios, e incluso de calidad en la misma, se han creado inacabados debates. Unos que apoyan la educación pública afirman que es necesario, debido a la insuficiencia en la sociedad moderna para mejorar las capacidades en torno a la lectura, escritura y cálculo matemático de sus ciudadanos.

Por otra parte, la especialista Katarina Tomasevski, argumenta que la educación estaría mejor administrada por el sector privado, ya que la inversión de ésta podría incrementar las facilidades en cuanto a tecnología de sus estudiantes. En el caso de México donde la desigualdad económica es un tema cada vez más recrudecido; el Estado asumió la función de rectoría de la educación como elemento del derecho liberal, en la búsqueda del bienestar general. Sin embargo, ante la realidad económica y social, se ha tenido que conciliar con la existencia de la educación privada, ya por falta de aplicación de recursos públicos o por otro tipo de negociaciones entre sectores económicos, para apoyarse en la inversión de la misma, aplicando una política educativa mixta.

*“En la discordia global, ante los escasos de recursos públicos, la política educativa conduce a estrategias divididas: los organismos financieros internacionales incluyen tarifas<sup>31</sup> a la educación pública, a las que denominan “compartir costos”, que se tradujo en la imposición de tarifas escolares, lo cual obstruyó la escolarización de niños y niñas cuyos padres no eran capaces de afrontarlas. Esto mereció denuncias, tanto desde la perspectiva de derechos humanos, como desde la idea de reducción de la pobreza”.*<sup>32</sup>

Por lo que corresponde a las Naciones Unidas, a través de su relatora especial Katarina Tomasevski, señala:

*“...es notorio que, hoy en día, la educación no es ni gratuita ni obligatoria para muchos niños del mundo”. Además, sostiene que: “el concepto de gratuidad no puede ser reducido a la eliminación de cobros de matrícula, sino que implica el desarrollo de una estrategia*

<sup>31</sup> El vocabulario de la compra-venta de la educación pública que debe ser -pero- no está-gratuita engloba una terminología variada, como derechos académicos, derechos de matrícula, pensiones, contribuciones, etc.

<sup>32</sup> TOMASEVSKI, Katarina, Indicadores del Derecho a la Educación. Comisión de Derechos Humanos, Informe anual de la Relatora Especial Katarina Tomasevski, U.N. Doc. E/CN.4/2000/6. Párrs. 45-55, 2000. pp. 45-47.

*que garantice a todos los niños y las niñas la disponibilidad de materiales de estudio, uniformes, transporte y alimentación escolar*.<sup>33</sup>

Es verdad que las leyes mencionan muy claramente el que la educación es un derecho de acceder a una educación gratuita y obligatoria, de acuerdo con la relatora, el mencionarla como un derecho humano a disponer de una educación que el Estado debe prestar a los ciudadanos, tal cual se menciona de reforma en reforma, es otra cosa, ya que en la práctica no se cumple plenamente, a sabiendas de que la población, en especial la latinoamericana, es en su mayoría de escasos recursos.

Si el Estado no apoya a las familias de escasos recursos, comenta la relatora, no solo con evitar el pago de la matrícula, sino con todos los gastos que implica el educar a un hijo (uniformes, material didáctico, transporte, etc.), entonces no está cumpliendo cabalmente con su función como tal, ya que si bien es cierto existen programas que cubren los libros de texto, solo se dan una vez, al principio de año, por lo tanto, los gastos que se generan son solventados por los padres.

En este mismo contexto, Pablo Latapí Sarre, señala que con estos elementos se puede corroborar que estos principios básicos de la educación son un derecho; categóricamente la educación debe ser gratuita en todos los niveles, o donde la ley lo señale, y lograr por todas las formas su cumplimiento y aplicación. En este sentido, se debe establecer este cumplimiento de forma enérgica, con un sentido gratuito, el cual fundamenta legalmente el no pago por los servicios de la educación pública. Accediendo de esta forma, al derecho de obtener la enseñanza sin ningún costo.

Dentro del esfuerzo que ha desarrollado la ONU en los últimos sesenta años por proteger los derechos humanos, la UNESCO ha tomado la causa del derecho educativo como su misión fundamental, por lo cual, en la Declaración

---

<sup>33</sup> *Ibídem.* pp. 48-49.

Universal de los Derechos Humanos (1948) este derecho fue explícitamente afirmado en su artículo 26 en su primer párrafo, consigna el derecho de todo individuo a la educación y de modo general se refiere a la obligatoriedad y gratuidad de ésta.

Su formulación refleja, como es natural, la época en que se redactó; sin embargo, la necesaria progresividad del derecho educativo obliga a interpretar estas afirmaciones conforme al desarrollo actual de los sistemas educativos. Se debe tener presente que las condiciones sociales, políticas y económicas han cambiado y se requiere nuevas interpretaciones sobre su aplicación.

La relatora mencionada, en su segundo párrafo señala los objetivos de la educación. El tercero establece que compete a los padres de familia la elección del tipo de educación que reciban sus hijos. *“Este derecho de los padres es distinto jurídicamente del de cuyos titulares son los individuos (Niños, jóvenes o adultos)”*.<sup>34</sup>

De acuerdo a estas referencias, no queda duda que la gratuidad de la educación es una determinación política, no sólo económica, establecida a nivel internacional. Relacionada directamente con los fines que el Estado establece para su desarrollo armónico, que a su vez expresan la relación con los principios y valores que el gobierno identifica y comparte como aquéllos favorables a todos sus ciudadanos, aunque en la realidad se estén soslayando.

El principio que impulsa la ejecución de esos propósitos, como la educación, está en poder de personas físicas o jurídicas representadas primeramente por el Estado, quien establece un sistema gratuito en general para toda la población; sin embargo, delega parte de esta responsabilidad a la iniciativa privada que pueden abrir, mantener y cerrar establecimientos educativos para quienes no elijan este tipo sistema.

---

<sup>34</sup> LATAPÍ Sarre, Pablo, El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa, Número 40, Volumen XIV, ENERO-MARZO de 2009, Revista Mexicana de Investigación Educativa, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C. México, D. F., 2009. pp. 38.

Desde esta perspectiva, la elección de la educación privada es de los padres de familia, pero está condicionada por el principio económico, pues el pago de una inscripción, uniformes y colegiatura deriva del ingreso, el cual, para la mayoría de la población apenas es suficiente para vivir modestamente.

Por otro lado, el entregar a la iniciativa privada la responsabilidad de educar y al mismo tiempo obtener ganancias económicas, relega al Estado a un papel secundario, lo cual provoca controversias pues se considera una práctica inapropiada que no es de gran aportación al progreso nacional, porque es imposible el desarrollo humano unido al interés económico; la igualdad democrática de oportunidades, por tanto, se ve menoscabada.

En relación con este aspecto, Tomasevski señala que pretenden reducir la intervención del Estado en la solución de los problemas sociales, lo que se traduce en que ya no se considere a la educación como objeto de un derecho, sino como una mercancía liberada a las fuerzas del mercado y subordinada a los intereses de las empresas productivas. En consecuencia, se pretendería minar la gratuidad de la educación pública, el principio de igualdad de oportunidades y las medidas de compensación de las desigualdades.

De esta manera, es posible apreciar que el interés internacional dispone el que la gratuidad de la educación implica que el Estado tiene la obligación de otorgar todo el financiamiento en ella, liberando a las familias de gastos en este sentido, de tal forma que puedan reorientar sus inversiones en otros bienes, y que los planteles educativos no puedan cobrar por un bien que es moral, público y social. El lucro entonces es ilegal. Al menos es el pensar de la relatora, y de algunos profesores que mediamos día a día con las deficiencias de los servicios educativos públicos.

Por lo tanto, al permitir a la iniciativa privada la impartición educativa realizando cobros, se viola el principio de gratuidad internacionalmente reconocido y al mismo tiempo, se le ha restado al Estado la obligación de dar educación gratuita a toda la población; implicando que con el tiempo se haya dividido el

sistema escolar, al extremo que la calidad de educación que reciben las personas depende del ingreso familiar.<sup>35</sup>

Respecto de la enseñanza pos-básica (media y superior), Adrián Garay, afirma que la legislación vigente no precisa el derecho de los individuos a acceder a ella; en estos niveles el derecho es menos exigible puesto que el Estado sólo está obligado a "promover y atender" su desarrollo en la medida en que sean necesarios para el desarrollo del país. La discusión pública no ha alcanzado consenso respecto a la gratuidad de la educación universitaria en virtud de la expresión "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita" (artículo 3, fracción IV). Resalta además que:

*"La última década del siglo XX se caracterizó por el impulso al establecimiento de pagos por inscripción y/o colegiaturas para los estudiantes de las instituciones Públicas, o bien su incremento paulatino en aquellas que ya contaban con estos mecanismos. La tendencia mundial hacia una mayor participación en los costos de la educación superior por parte de los estudiantes y sus familias es una realidad a la cual no ha escapado nuestro país. De tal manera que muchas IES públicas han diversificado sus ingresos financieros al cobrar cuotas de inscripción, colegiaturas y servicios varios".<sup>36</sup>*

La Constitución ordena que los derechos fundamentales que reconoce, se interpreten de conformidad con los tratados internacionales ratificados por el Estado, que imponen obligaciones en materia educativa a éste con su respectiva interpretación a través de la jurisprudencia internacional. Las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales equivalen a la jurisprudencia en este nivel, porque el Comité es el órgano autorizado de interpretación.

Para que esto pueda cumplirse, debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en cada uno de los Estados que forman parte de los tratados internacionales. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan;

---

<sup>35</sup> *Ibíd.* p. 39.

<sup>36</sup> GARAY Adrián de La gratuidad de los servicios educativos para los estudiantes Publicaciones ANUIES. Revista 117. p. 1.

tomando en cuenta que las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

Un factor indispensable es la accesibilidad económica, ya que la educación debe estar al alcance de todos. Esta dimensión está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos; respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos. Se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita, lo especifiquen, entrando en un análisis, pero en nuestro caso no se hacen tales determinantes, ya que nuestra legislación no menciona esta diferencia, al mencionar claramente “TODA la educación que el Estado imparta será gratuita”.

Retomando los comentarios de la Relatora Especial Katarina Tomasevki, asegura que:

*“La primera obligación del Estado es asegurar que existan escuelas primarias a disposición de todos los niños y las niñas, lo cual requiere una inversión considerable. Si bien el Estado no es el único inversor, las normas internacionales de derechos humanos lo obligan a ser el inversor de última instancia a fin de asegurarse que todos los niños y las niñas de edad escolar dispongan de escuelas primarias”.*<sup>37</sup>

De acuerdo a esta opinión, queda claro que el Estado es responsable de otorgar la educación, como parte obligatoria y gratuita que debe brindar a sus ciudadanos, de tal manera que los niños y niñas tengan acceso a ella, sin importar los recursos económicos familiares, cuyos padres, al mismo tiempo, tienen derecho de contar con escuelas para sus hijos.

---

<sup>37</sup> TOMASEVSKI, Manuel, Op. cit. p. 49.

La obligatoriedad del Estado, según los acuerdos internacionales, es destinar los recursos económicos suficientes que garanticen la educación gratuita en el nivel básico, específicamente en las escuelas primarias. En el caso de México, al ser considerada la educación básica que incluye los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media superior se produce un aumento en la cobertura de la cual ahora el Estado es responsable.

Una situación que desde la perspectiva de la relatora Katarina Tomasevski tiene una connotación específicamente definida, que no puede ni debe ser violentada por ningún Estado, por lo que menciona lo siguiente:

*“La obligación del Estado de asegurar la disponibilidad de instrucción académica constituye un pilar del derecho individual a la educación, y el hecho de que un Estado no sostenga la instrucción disponible constituye una manifiesta violación del derecho a la educación que el Comité los examine caso por caso.”<sup>38</sup>*

Desde este punto de vista, habría que cuestionarse entonces, si las aportaciones voluntarias que cada año se llevan a cabo en México por parte de los padres de familia a las instituciones educativas, constituyen en sí mismas una violación al derecho a la gratuidad de la educación, en la que el Estado permite estas prácticas porque resulta incapaz de cumplir cabalmente con las disposiciones acordadas a nivel internacional.

Esta obligación de cumplir con el principio de gratuidad de la educación, que deben brindar los Estados miembros, es manifestada plenamente en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que tiene a su cargo el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y que a la letra dice lo siguiente:

*“Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años,*

---

<sup>38</sup> Ibídem. p. 50.

*un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos”.*<sup>39</sup>

La educación entonces, se tiene como gratuita para todo ser humano por acuerdo internacional, lo que reafirma su importancia, de tal manera que no se puede negar el acceso a ella, por lo cual es necesario citar en esta investigación el tratamiento jurídico internacional al respecto.

## **2.2 Relevancia jurídica internacional. Los tratados y la educación**

La educación es un derecho humano elemental, que favorece un desarrollo total del individuo, fomentando con esta, el respeto a la dignidad humana, valores, principios de paz y libertad, así como el amor a la naturaleza. Además, dadas las tendencias tecnológicas, los cambios industriales y las prácticas laborales, en la actualidad, se convierte en un factor fundamental para el desarrollo del individuo en el logro de mejores calidades de vida.

Todo se une en la visión de los líderes del mundo, tomando en cuenta a la educación como el soporte básico y fundamental en la formación de inteligencias humanísticas y democráticas de toda sociedad. Esta teoría universal, ha permitido que organismos internacionales y países del mundo se preocupen y busquen medidas adecuadas como el establecimiento de estructuras jurídicas que permitan lograr ese objetivo por medio de la educación, que es la base. Esta concepción se expresa con precisión, en la Declaración Universal de Derechos Humanos que dice:

### **Artículo 26.**

- 1. Toda persona tiene derecho a la educación, la educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental, la instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*

---

<sup>39</sup> *Ibíd.* p. 51.

2. *La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*
3. *Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.*<sup>40</sup>

El contenido de este artículo permite señalar que uno de los principios rectores del derecho a la educación es la gratuidad, el cual, a su vez se establece en el *Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales* en su artículo 13 que a la letra expresa: "*Los estados en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación... la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente...*"<sup>41</sup>

Para la interpretación correcta de "enseñanza primaria", el Comité se guía por la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, donde se afirma: *El principal sistema para impartir la educación básica fuera de la familia es la escuela primaria.* Artículo 5 Párrafo 3. En este mismo sentido, según la formulación del apartado a) del artículo 13 mencionado, la enseñanza primaria tiene dos rasgos distintivos: debe ser "obligatoria" y "asequible a todos gratuitamente".

Por otra parte, la *Convención de los Derechos del Niño* en los artículos 28 y 29 dice: "Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades... Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos..."<sup>42</sup> Nótese la especificación de educación primaria, que no

---

<sup>40</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Declaración Universal de Derechos Humanos, Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), Santiago de Chile, 10 de diciembre de 2008. p. 21.

<sup>41</sup> SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Adopción: Nueva York, EUA, 16 de diciembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1981, Decreto Promulgatorio DO 12 de mayo de 1981, Presidencia de la República. p. 6.

<sup>42</sup> UNICEF, Convención de los Derechos del Niño. Organización de las Naciones Unidas. New York, U.S.A. 2006. p. 22.

necesariamente tiene que ver con la distinción que tenemos en el país, ya que en Estados Unidos, por ejemplo, la educación básica es hasta nivel bachillerato, ejemplo que en la última reforma educativa de nuestro país empieza a florecer.

Los artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagran también esta obligación, pero destacan que su cumplimiento debe tener en cuenta el grado de desarrollo del Estado, y resaltan la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter, cuando el ejercicio de los derechos establecidos en el Protocolo no esté garantizado aún por este tipo de normas:

#### **Obligación de Adoptar Medidas**

*Artículo 1. Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.*

#### **Obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**

*Artículo 2. Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.*<sup>43</sup>

En conclusión, con estas disposiciones reconocidas y firmadas en acuerdo por nuestro país, el Estado mexicano está obligado a adoptar medidas de forma individual, así como a recibir la asistencia y cooperación internacional para el

---

<sup>43</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, Tratados Multilaterales. Departamento de Derecho Internacional, Washington, D. C., U. S. A., 2008. p. 1.

pleno ejercicio del derecho a la educación, hasta el máximo de los recursos de que disponga.

Finalmente, haciendo referencia a la gratuidad de la educación, el artículo 13 del *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)*, indica que: “la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”.

### **2.3 Marco jurídico federal de la educación**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos fundamentales que reconoce se interpreten de conformidad con los tratados internacionales ratificados por el Estado, que imponen obligaciones en materia educativa éste, con su respectiva interpretación a través de la jurisprudencia internacional. Las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales equivalen a la jurisprudencia en este nivel, porque el Comité es el órgano autorizado de interpretación.

#### **2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*CPEUM*), en el artículo 3° señala:

*... “Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado - federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica, esta y la media superior serán obligatorias...  
IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.”<sup>44</sup>*

---

<sup>44</sup> H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, 2016. p. 1.

De acuerdo al artículo quinto transitorio del artículo tercero, publicado en el diario Oficial de la federación el 26 de febrero de 2013 se estipula:

**Quinto.** Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente:

... III. Las adecuaciones al marco jurídico para:

- a) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta...<sup>45</sup>

De acuerdo con estas disposiciones, el poder ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa, tienen la obligación de concurrir al financiamiento de los servicios educativos. De esta forma, se convierte en un interés social, el manejo y el financiamiento de los recursos económicos que se inviertan en la educación. En este sentido, la ley estatal de educación, es una serie de objetivos de la educación, valores, que han de sustentarla, las características que ha de tener, así como los mecanismos e instrumentos para la organización, planeación y evaluación del sistema educativo.

La obligación que el Estado tiene en proporcionar recursos al Sistema Educativo se ve respaldado por la misma ley, quien trabaja en conjunto con la misma sociedad para lograr los objetivos de una sana administración del mismo. Como la educación es un sistema descentralizado, se tiene la necesidad de que cada estado elabore su propia legislación, cuyo documento es de interés social.

---

<sup>45</sup> *Ibíd.* p. 187.

### 2.3.2 Ley General de Educación actual

Es el instrumento jurídico que, como ley reglamentaria se encarga de hacer extensivas las disposiciones constitucionales, que van a permitir el manejo y control de las actividades educativas en todos sus ámbitos, a lo cual Pablo Latapí Sarre hace referencia como:

*“La Ley General de Educación (LGE) precisa un poco más el alcance del Derecho a la Educación, principalmente en cuanto a la extensión de la enseñanza obligatoria, la gratuidad de la educación pública, la igualdad de oportunidades y la equidad”.*<sup>46</sup>

Al igual que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, (LGE), manifiesta la obligatoriedad y gratuidad de la educación donde todos tienen las mismas oportunidades para estudiar. El Congreso Federal aprobó las reformas constitucionales en materia educativa que permiten, no la privatización de ésta en el país, sino la renuncia del Estado a proporcionar la gratuidad de la educación a los mexicanos.

En este mismo contexto, la Cámara de Diputados llevó a cabo las modificaciones de la minuta que impuso el Senado de la República para garantizar que la educación, para que además de laica y gratuita, sea considerada de calidad. Que, para los objetivos de esta investigación, resulta conveniente rescatar los puntos más importantes relacionados con la temática que nos atañe.

El decreto del 9 junio 1980 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación establece el derecho a la educación de los mexicanos de la manera siguiente:

“Artículo 2°. - Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con

---

<sup>46</sup> LATAPÍ SARRE, Pablo. p. 43.

solo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables...”<sup>47</sup>

De acuerdo con el contenido de este artículo, Pablo Latapi Sarre, señala que: *“Esta última frase debiera decir “deberán tener”, en vez de “tienen”, pues es evidente que los habitantes del país están muy lejos de tener oportunidades iguales”*.<sup>48</sup>

En efecto, en el país existen marcadas diferencias entre la población que impiden en algunos casos el acceso al sistema educativo en igualdad de circunstancias, tales como pobreza extrema, situación geográfica de comunidades rurales, entre otras.”

En el sistema educativo nacional deberá asegurarse la participación activa de todos los involucrados en el proceso, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los educandos, padres de familia y docentes, para alcanzar los fines a que se refiere este documento.

En este mismo contexto, en el artículo tercero constitucional se establece que el Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad para que los estudiantes logren un mejor aprendizaje, los cuales serán prestados a nivel Federal, estatal y municipal.

El artículo sexto de la LGE es explícito en cuanto a que la educación debe ser impartida de forma gratuita y especifica que las donaciones o cuotas voluntarias en ningún caso son entendidas como contraprestaciones del servicio educativo que se proporciona. Además de que es clara cuando señala que en ningún caso se podrá condicionar la inscripción. Determinantes que muchas de las veces no son fielmente aplicadas.

---

<sup>47</sup> Ley General de Educación, Op. cit. p. 1.

<sup>48</sup> LATAPI SARRE, Pablo, Op. cit. p. 46.

En relación con la gestión interna, que llevan a cabo los involucrados en las instituciones educativas, es preciso mencionar que el Reglamento de Asociaciones de Padres de familia establece en su artículo 24° que:

*...Las asambleas de las asociaciones de padres de familia de las escuelas, así como los consejos de las asociaciones estatales y el del Distrito Federal a que se refiere este ordenamiento, se reunirán para conocer los siguientes asuntos:” Fracción “III.- Acordar y proponer las aportaciones voluntarias en numerario, bienes y servicios de los asociados;<sup>49</sup>*

Esto se refiere a las sociedades de padres de familia que son comunes en las escuelas y que se forman cada año o cada dos años. Lo cual se refuerza con algunas de las funciones que son asignadas a la asamblea integrada por este tipo de asociaciones.

En este aspecto, Ruth Mercado Maldonado, refiere que con la conformación de Asociaciones de Padres de Familia se crea una instancia encargada de fijar una "cuota voluntaria" al inicio de cada ciclo escolar, lo que en cierta forma pone en evidencia el condicionamiento del órgano de prestación del servicio, con lo cual se violenta el principio de gratuidad.

Se señala específicamente que los recursos suficientes para fortalecer la autonomía de la gestión escolar de acuerdo a lo establecido en el artículo 28 bis de la LGE, es obligación de las autoridades educativas, estableciéndose específicamente que "deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas"; que en su fracción dice:

*III.- Administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.<sup>50</sup>*

---

<sup>49</sup> PODER EJECUTIVO FEDERAL, Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia, 1980, México. p. 76.

<sup>50</sup> Ley General de Educación.

Con esta disposición jurídica queda muy claro que, respecto a las escuelas de educación básica, la Secretaría emitirá los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales, para formular los programas de gestión escolar.

Sin embargo, también establece que la administración de los recursos destinados al desarrollo educativo se deberá invertir debidamente en subsanar las deficiencias de cada institución, de tal manera que tenga correcta y certera atención de sus necesidades, valiéndose de la cooperación de todos los involucrados.

Aquí cabe señalar que la cooperación o donación, que la misma sociedad tenga la voluntad de hacer a cualquier escuela o institución educativa, no podrá condicionar el acceso a ella, ni mucho menos hacerla un deber obligatorio que se interprete como pago del servicio educativo, ya que no se restringe la cooperación voluntaria para mejoras de una escuela, pero tampoco se puede hacer obligatoria esta práctica.

A pesar de estas claras especificaciones, existen comentarios de especialistas como Ruth Mercado que cuestionan estos procedimientos, haciéndolo de esta manera:

*“Los sujetos construyen el proceso que legitima una escolaridad primaria no gratuita. Este proceso incluye a su vez la legitimación de las propias autoridades escolares y locales que en la vida diaria escolar negocian con los padres el cobro de una escolaridad legalmente gratuita”.<sup>51</sup>*

Lo cierto es que, de una u otra manera, esta ley estipula la existencia de los Consejos Escolares (Asociación de Padres de Familia), que se encargan del manejo de las cuotas que se establecen de forma "voluntaria", donde se involucra directamente a los padres de familia para poder tomar acuerdos junto con directivos, docentes y otros representantes, en relación a las necesidades de la escuela y también se utiliza en las necesidades de los alumnos.

---

<sup>51</sup> MERCADO Maldonado, Ruth, La educación Primaria Gratuita, una Lucha Popular Cotidiana, 1997 CINVESTAV, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del I.P.N. p. 43.

Además, la Ley General de Educación les reconoce a los consejos estatales capacidad de gestión ante el ayuntamiento de su comunidad o entidad y ante las autoridades educativas locales para la obtención de recursos que complementen los gastos que puede implicar el mantenimiento de la unidad educativa, estableciendo en su artículo 70, incisos l y m que:

*“l) Procurará la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública y,*

*m) En general, podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio”.*<sup>52</sup>

Con estas disposiciones, el Estado pretende argumentar que trabajando en conjunto es como se pueden obtener resultados de una manera más rápida y eficaz, es para ello que se crean estos Consejos, con personas relacionadas al problema, que entienden las necesidades de las escuelas; y de esta manera poder hacerle saber a las autoridades correspondientes, los materiales que les deben proveer para poder seguir trabajando, y brindar la Educación de calidad demandada por la misma sociedad y que el Estado debe de otorgar.

Finalmente, en el artículo 71 de la misma ley, se señala que: “En cada entidad federativa funcionará un consejo estatal de participación social en la educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo”.<sup>53</sup>

La Ley General de Educación cuenta actualmente con 85 artículos, todos relacionados con los asuntos inherentes al desarrollo, proceso y procedimiento legal de la práctica educativa en todo el país, por lo que solo se consideraron los que por su relación con esta investigación son los más apropiados.

## **2.4 Marco jurídico estatal. Constitución Política del Estado de México**

En lo que concierne al marco jurídico que rige la educación en el Estado de México y que es objeto de esta investigación, es preciso tomar en cuenta

<sup>52</sup> Ley General de Educación. Op. cit. p. 28.

<sup>53</sup> Ibídem. p. 29.

primeramente los contenidos de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México, como Marco Jurídico Estatal, específicamente sobre los principios constitucionales, los Derechos Humanos y sus garantías que, en sus aspectos más importantes establece lo relacionado con estos aspectos de la manera siguiente:

**TITULO SEGUNDO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES,  
LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS**

*“Artículo 5.- En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución, los Tratados Internacionales en materia de derechos fundamentales de los que el Estado Mexicano sea parte y las leyes del Estado establecen...”<sup>54</sup>*

En este mismo artículo, en su párrafo sexto se establece la obligación que tiene el Estado de México en el manejo y prestación del servicio educativo, determinando que todo individuo tiene derecho a recibir educación. Por lo estipula que el gobierno del Estado de México y los Municipios impartirán educación preescolar, primaria, secundaria y media superior de forma obligatoria para todos los mexiquenses.

En el párrafo siguiente deja muy claro que la educación que imparta el Estado será de calidad, gratuita, laica y:

*... “tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia, garantizando la libertad de creencias, el criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, será una educación para la diversidad sin discriminación, también será democrática, nacional, humanista y contribuirá a la mejor convivencia humana...”<sup>55</sup>*

---

<sup>54</sup>H. “LII” LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSEM), Toluca, Estado de México, 2014. [En línea] disponible en Internet: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf> Consultado el 18 octubre 2014; 22:25 p.m.

<sup>55</sup> Ibídem. p. 7.

Esto coincide con lo que afirma Pablo Latapí: *“La educación en el Estado de México se ajustará estrictamente a las disposiciones del artículo. 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones en la materia”*.<sup>56</sup> Lo cual implica que al igual que cualquier estado de la Federación se regirá por las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **2.4.1 Ley de Educación del Estado de México**

El Estado de México cuenta con su propia Ley de Educación, la cual es de gran utilidad para los objetivos de esta investigación, ya que en el capítulo segundo el contenido hace referencia a la obligación del gobierno del Estado de proporcionar educación a los mexiquenses, estableciéndolo de esta manera:

### **CAPÍTULO SEGUNDO DE LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO SECCIÓN PRIMERA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN**

**“Artículo 6.-** En el Estado de México toda persona tiene derecho a recibir educación de calidad y, por lo tanto, las mismas oportunidades de acceso al Sistema Educativo con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

La Autoridad Educativa Estatal cuando el educando sea de nuevo ingreso, solicitará por única ocasión como requisito de inscripción para los niveles de educación básica, tanto en instituciones de educación públicas como privadas, el acta de nacimiento en los planteles educativos, y los que se determinen en las disposiciones que para tal efecto expida.

Las instituciones de salud del Gobierno del Estado de México, deberán expedir sin costo alguno los certificados médicos que sean solicitados para los educandos de educación básica.

**Artículo 7.-** El Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad que garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para que su población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos

---

<sup>56</sup> LATAPÍ SARRÉ, Pablo, Op. cit. p. 46.

Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la Ley General y la presente Ley, respetando y favoreciendo el desarrollo de la población de la entidad.

Además, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación inicial, especial y superior, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de la cultura.

La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público”.<sup>57</sup>

De esta manera, la Ley de Educación del Estado de México funciona como ley secundaria, que atiende de manera coherente el derecho o la garantía de los ciudadanos a la educación, mostrando en su texto una relación correcta con lo citado en el Art. 3° constitucional, estableciendo de igual manera la obligatoriedad del nivel básico y brindando la fomentación para el libre acceso al medio superior y superior bajo las modalidades que la misma ley establezca.

En ella se estipula que, la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares, tendrán autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, estableciendo que esto es un servicio público, los cuales se prestarán en el marco del federalismo y en la concurrencia prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General de Educación.

Sin duda alguna, la legislación del Estado de México está en concordancia con los contenidos de la Carta Magna y la ley que rige a nivel Federal la educación, de tal manera que se dé la concordancia en este contexto, y así poder cumplir cabalmente con la función que le corresponde al Estado. Todo en la formalidad está muy bien, solo que las realidades superan las intenciones.

---

<sup>57</sup> H. LVII Legislatura del Estado de México, Ley de Educación del Estado de México (LEEM), Toluca, Estado de México, 2014. p. 3. [En línea] disponible en Internet: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig180.pdf> Consultado el 18 octubre 2014; 22:25 p.m.

Fundamentado en este precepto, el Congreso del Estado consideró apropiado establecer los principios educación que deben regir en esta entidad federativa y que específicamente establecen lo siguiente:

#### **SECCIÓN SEGUNDA DE LOS PRINCIPIOS DE LA EDUCACIÓN**

**Artículo 8.-** La educación que el Estado imparta será laica y, por lo tanto, garantizará la libertad de creencias y se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.

**Artículo 9.-** La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones o cuotas voluntarias destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo. La Autoridad Educativa Estatal, establecerá los mecanismos para la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de las donaciones o cuotas voluntarias.

Se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación del servicio educativo a los educandos.

En ningún caso se podrá condicionar la inscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de evaluaciones o exámenes, la entrega de documentación a los educandos o afectar en cualquier sentido la igualdad en el trato a los alumnos, al pago de contraprestación alguna.<sup>58</sup>

Como puede apreciarse, la ley establece la protección a la educación contra cualquier influencia que pueda desviar el verdadero interés público de generar individuos libres y autónomos, también es necesario señalar que, es explícita en la prohibición del pago de "cuotas" que pueda impedir o condicionar el acceso a la educación de los niños.

Además, es clara al precisar que no se puede condicionar la inscripción bajo ninguna justificación, así como las evaluaciones, entrega de documentos o cualquier otra situación que pueda afectar los intereses del alumno, y por consecuencia de su familia.

En este mismo contexto, establece las atribuciones que tienen las autoridades educativas para poder cumplir con las obligaciones del Estado en materia educativa, para lo cual establece lo siguiente:

---

<sup>58</sup> Ídem.

**CAPÍTULO TERCERO DE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS  
Y SUS ATRIBUCIONES  
SECCIÓN PRIMERA DE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS**

**Artículo 22.-** Para efectos de la presente Ley, son autoridades educativas el Gobernador del Estado, a través de la Secretaría de Educación, los ayuntamientos y los organismos descentralizados estatales con funciones educativas.

**Artículo 23.-** Corresponde a las autoridades a que se refiere el artículo anterior, el ejercicio de las atribuciones aludidas en la Ley General, en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y las previstas en esta Ley”.<sup>59</sup>

Dicha ley establece las atribuciones que le corresponden a la autoridad educativa municipal, quien tiene a su cargo el vigilar que las escuelas se encuentren operando satisfactoriamente, pero también que se cubran las necesidades inherentes a su función como tal. Al respecto establece que:

**SECCIÓN TERCERA DE LAS ATRIBUCIONES DE LA  
AUTORIDAD EDUCATIVA MUNICIPAL**

**Artículo 28.** *La Autoridad Educativa Municipal podrá:*  
...VI. *Participar en la construcción de obras de infraestructura y en el equipamiento y mantenimiento de las instituciones de educación pública, en coordinación con la Autoridad Educativa Estatal; ...*  
...IX. *Promover la gestión de recursos para contribuir en la atención de las necesidades educativas, sin perjuicio de la participación directa de otras instancias;*<sup>60</sup>

La correcta Gestión de recursos, se supone, trae como resultado una buena implementación, para aplicarlos en las áreas para las que fueron requeridos, tanto a nivel estatal como municipal la intervención para las mejoras de instalaciones y equipo en las instituciones deben de promoverse atendiendo a las necesidades de cada escuela y se debe recibir toda la ayuda que se brinde, independientemente de la instancia de la que provenga.

Para lograr una educación de calidad, resulta evidente que debe mejorarse la infraestructura educativa, donde básicamente el gobierno destine los recursos

---

<sup>59</sup> *Ibíd*em, p. 6.

<sup>60</sup> *Ibíd*em, p. 9.

necesarios para cubrir las necesidades primordiales de los planteles educativos. Lo que redundara en una sustancial calidad educativa, al menos en lo que a condiciones físicas se refiere, por lo que al respecto se establece lo siguiente:

## **SECCIÓN SEGUNDA DE LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN**

**Artículo 30.-** *La calidad en la educación es la cualidad del Sistema Educativo Estatal que integra las dimensiones de relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia.*

*La calidad en la educación implica un proceso de mejora continua del Sistema Educativo, a través de acciones corresponsables de las autoridades educativas, los educadores, los padres de familia y los diferentes sectores de la sociedad, que conduzcan al logro de los fines establecidos en esta Ley.*

**Artículo 31.-** *La Autoridad Educativa Estatal orientará el Sistema Educativo con criterios de equidad, pertinencia, cobertura, eficacia, eficiencia y utilidad social.*

**Artículo 32.-** *Para satisfacer las necesidades de la población y elevar la calidad educativa, las autoridades educativas promoverán acciones para:*

*“I. Establecer y modernizar los centros educativos de todos los tipos, niveles y modalidades, a fin de que éstos tengan las condiciones físicas que establece la Ley General de la Infraestructura Física Educativa y la normatividad que de ésta derive;”<sup>61</sup>*

En la realidad, esto no sucede al 100%, ya que la mayoría de los planteles escolares son antiguos, están en franco deterioro porque no reciben el mantenimiento adecuado, es aquí donde se pretende que los padres de familia contribuyan a mejorar la situación mediante diferentes estrategias para adquirir el efectivo y mejorar la infraestructura; es entonces que gracias a la labor de los padres de familia y mesas directivas se conserva un poco más estos planteles.

Debemos tener presente que es obligación del Estado proporcionar una institución digna para el desarrollo de una educación que debe ser de calidad y contar con una infraestructura óptima y a la vanguardia, cosa que en la mayoría de los casos no resulta así y se pueden ver que muchas escuelas que apenas cuentan con los servicios básicos de agua y luz, otras ni siquiera con eso.

---

<sup>61</sup> *Ibídem.* p. 10.

Debido a este tipo de situaciones que son frecuentes en todo el territorio del estado de México, es que el gobierno justifica la participación de las sociedades de Padres de Familia, quienes contribuyen económicamente, lo que en muchas ocasiones repercute en su economía familiar, cuando debe ser el Estado el encargado de proporcionar todos los servicios para la educación. La misma Ley de Educación del Estado de México lo establece en el Artículo 31:

*Artículo 31.- La Autoridad Educativa Estatal orientará el Sistema Educativo con criterios de equidad, pertinencia, cobertura, eficacia, eficiencia y utilidad social.*

*Artículo 32.- Para satisfacer las necesidades de la población y elevar la calidad educativa, las autoridades educativas promoverán acciones para:*

- ...I. Establecer y modernizar los centros educativos de todos los tipos, niveles y modalidades, a fin de que éstos tengan las condiciones físicas que establece la Ley General de la Infraestructura Física Educativa y la normatividad que de ésta derive; Dotar a los planteles educativos con instalaciones, personal y equipo necesarios y adecuados para atender satisfactoriamente la demanda educativa;*
- II. Dotar a los planteles educativos con instalaciones, personal y equipo necesarios y adecuados para atender satisfactoriamente la demanda educativa;*
- III. Construir, rehabilitar y mantener permanentemente los edificios escolares, así como realizar las adaptaciones y modificaciones para la atención adecuada de los alumnos con necesidades educativas especiales; Establecer mecanismos para que los centros escolares cuenten con el mobiliario, equipos y materiales educativos para estar acorde con los avances de la ciencia y la tecnología.<sup>62</sup>*

En este sentido en el Estado de México no se recibe aportación alguna para la compra de artículos de papelería, insumos de equipo de cómputo. Atribuciones que el mismo Estado se impone y que no cumple, es lo que se demuestra al establecer el texto que dice lo que el Estado tendría que hacer, y en la práctica no lo hace.

---

<sup>62</sup> Ídem.

El financiamiento de la educación básica es la inversión o el gasto que realiza el gobierno federal, estatal y municipal, y se dispone en la Constitución del Estado de México. En este sentido los recursos transferidos de la federación hacia Estados y Municipios han sido de vital importancia en la conformación de las haciendas estatales y municipales.

Sin embargo, Fernando Patrón Sánchez hace énfasis en que tradicionalmente las transferencias federales han representado la principal fuente de recursos con que las entidades federativas y municipios cuentan para su desarrollo y financiamiento, asimismo, se han convertido en el centro del debate actual sobre el fortalecimiento y la autonomía hacendaria de los municipios.

Desde esta perspectiva, queda claro que “los recursos federales recibidos por el Estado no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la Entidad. Cosa que generalmente no se cumple al pie de la letra”.<sup>63</sup>

Todo esto sucede a pesar de que también se ha legislado sobre posibles eventualidades de desvío de recursos, ya que en caso de que se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

La correcta administración del gasto, que se le proporciona a cada entidad para invertir en Educación, debe de atender a procurar el mejoramiento de sus instalaciones, adquisición de equipo y aparte, el de cubrir las becas con las que los educandos cuenten, todo procurando el desarrollo y la calidad de la Educación. En este sentido Edna Jaime considera que:

*“En particular, se identifica que el gasto en educación es ineficiente y las causas que determinan esta situación se vinculan con una estructura rígida del financiamiento educativo, que se encuentra ampliamente comprometida con el pago de servicios personales; las*

---

<sup>63</sup> PATRÓN SÁNCHEZ, Fernando, 4 Recursos Federales Transferidos a Municipios. Hacienda Municipal. Ed. División de Administración Pública Ed. CIDE, A. C. Tijuana, Baja California, México, 2015. p. 5.

*fuentes de financiamiento provienen fundamentalmente del gobierno federal y los gobiernos estatales presentan un esfuerzo diferenciado para dirigir recursos propios al gasto educativo”<sup>64</sup>.*

Por otra parte, de acuerdo con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación:

*Casi una cuarta parte de las escuelas en México tienen problemas importantes de mantenimiento y conservación de las instalaciones. “Más del 75% de las escuelas primarias en México carecen de salón de cómputo y biblioteca, y menos del 5% de las escuelas en las zonas rurales e indígenas cuentan con dichas instalaciones. En más del 15% de las escuelas rurales, el profesor no tiene un lugar en donde sentarse”<sup>65</sup>.*

El reflejo de estos datos estadísticos se debe en gran parte a que no es proporcionado el financiamiento de igual manera en todas las instituciones escolares, cada estado recibe dinero para ser destinado al gasto educativo, pero no en todos con la misma proporción, puesto que con esta información se observa claramente que algunas escuelas tienen menos mantenimiento o no cuentan con material requerido; esto permite ver que hay una visible necesidad de modificar la distribución de los recursos y más aún invertir mucho más porcentaje a las escuelas rurales e indígenas, que realmente necesitan mucho mayor apoyo que las de orden urbano.

Por lo tanto, la inapropiada inversión del gasto público en Educación se ve reflejada en cada escuela que funciona en condiciones deplorables, en las que no se cuenta con ningún servicio o ni siquiera con una escuela propiamente. Tal es el caso de otras donde las deficiencias son menores, como la falta de un salón de cómputo, pero no por esos menos importantes, ya que todo esto lo debe proporcionar y atender el Estado.

---

<sup>64</sup> JAIME, Edna, 10 puntos para entender el gasto educativo en México, Ed. Centro de Análisis en Políticas Públicas, A.C., México Evalúa, México, D. F., Julio, 2011. p. 1.

<sup>65</sup> INSTITUTO DE EVALUACIÓN EDUCATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO (IEEEM), Programa Sectorial de Educación 2007-2012, Datos estadísticos, 2007. p. 1.

## 2.5 Bases legales de la educación

De acuerdo a los contenidos de la información anterior, los instrumentos internacionales deben ser de cumplimiento obligatorio, por lo cual, las políticas públicas deberán considerar su aplicación como lo señala el artículo primero de la Constitución: *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta constitución y en los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección” ...*<sup>66</sup>

En este artículo de la constitución se encuentra la obligación legal y el reconocimiento de las autoridades de aplicar el instrumento jurídico que mayor protección otorgue a las personas en un caso determinado, que en su segundo párrafo a la letra dice: *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia” ...*<sup>67</sup>

En el artículo 31, de la Constitución y en artículo 4 de la Ley General de Educación, se estipula que los mexicanos envíen a sus hijos menores de edad a las escuelas públicas o privadas, con la finalidad de que cursen la educación básica obligatoria para todos, sin embargo, no se establece sanción alguna para el incumplimiento de este precepto, es entonces cuando no concuerda el punto de obligatoriedad, ya que si se quisiera hacer valer debería existir una sanción para todo aquel que no permite que sus hijos estudien, teniendo los ingresos para proporcionársela, pues les está negando un derecho.

Aunque en la mayoría de los casos, el hecho de que los individuos o los padres de familia no cumplan esta obligación no es cuestión de decisiones voluntarias, sino el resultado de múltiples factores de tipo económico, cultural o social, que no permiten hacerlo. Y, en relación con la oferta educativa, nuestra legislación

---

<sup>66</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>67</sup> Ídem.

obliga a las autoridades educativas a "prestar servicios... para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria" (artículo 3 de la LGE).

Es importante tomar en cuenta las bases que fundamentan la educación en México y a este respecto Oscar G. Hernández menciona que:

*"La educación en México, está fundamentada por tres documentos esenciales, tal es el caso de la ley general de educación, la ley estatal de educación y la constitución política, en donde se contempla el artículo 3°, el cual es producto de la confluencia de dos corrientes de pensamiento: el liberalismo mexicano que se reafirma con la guerra y las leyes de reforma y los principios de justicia social, vida democrática, no reelección y participación del Estado mexicano en el quehacer educativo nacional que postula la Revolución Mexicana. Ambas corrientes se conjugan en la Constitución de 1917".<sup>68</sup>*

En este sentido, la Ley General de Educación, contiene normas que establecen cual es el fin que regula la educación que imparta el Estado, también indica cuáles son los derechos y obligaciones de cada individuo que se encuentra involucrado en ésta. Así como el que, está obligado a organizar el sistema educativo en el país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Estado tiene la obligación de otorgar al individuo los conocimientos para que éste pueda acceder y cursar el nivel básico, de tal manera que logre desarrollar los fines establecidos en el art. 3° de la misma.

La gratuidad de la educación básica se considera como un logro social, que concede a las personas el ingreso y permanencia en el sistema educativo, pero que se ve afectada por el pago de cuotas de inscripción, que son pagadas por los padres de familia, quienes costean la educación de sus hijos con sus propios recursos, privándose de otros gastos que consideran innecesarios como actividades recreativas, vacaciones y de salud.

---

<sup>68</sup> HERNÁNDEZ Z. Oscar G., (1996), Seminario de pedagogía comparada 1 y 2, México: Ed. Educamex. pp. 123-125.

Desde esta perspectiva, los gastos educativos se convierten en una excesiva carga, sobre todo para las familias de escasos recursos, los padres recurren a sufragarlos de diversas formas, una de ellas es incluso, solicitando préstamos a familiares, haciendo uso de tarjetas de crédito, acudiendo a las casas de empeño desprendiéndose de sus pertenencias, y en último caso, no inscriben a sus hijos a la escuela. Deteriorando el avance en la alfabetización del país y los avances en el rubro.

## CAPÍTULO 3

### ECONOMÍA DE LA EDUCACIÓN

*La economía de la educación implica una serie de parámetros que intervienen directamente, para que el Estado mexicano pueda llevar a cabo el cumplimiento del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es en base a este criterio que fue necesario describir primeramente el concepto de lo que es la economía.*

*Posteriormente, se describen algunos aspectos de la ayuda internacional que recibe nuestro país para que puedan darse los servicios de educación a la población en general, lo cual incluye el gasto del sistema educativo y los recursos que son administrados por la Secretaría de Educación Pública en el Sistema Educativo Nacional.*

*En este mismo renglón, fue necesario incluir el proceso de descentralización del sector educativo que ha tenido México en los últimos años, con el propósito de que los estados que integran la Federación se comprometan a participar activamente en este proceso.*

*Finalmente, se incluyeron los obstáculos y limitaciones que en materia de gasto público tiene el Sistema Educativo Mexicano, el cual es muy complejo, porque involucra diferentes sectores implicados en ella.*

#### **3.1 Concepto**

Definición de economía: (del griego οἶκος oikos, 'casa', y νόμος nomos, 'ley') es la ciencia social que estudia: la extracción, producción, intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios; la forma o medios de satisfacer las necesidades humanas mediante los recursos (que se consideran escasos).

Con base en los puntos anteriores, el concepto economía estudia la forma en que individuos y colectividades sobreviven, prosperan y funcionan.

En este contexto Xabier Arrizabalo define a la economía como la ciencia que estudia

*“Cómo se organiza una sociedad para producir sus medios de existencia que, distribuidos entre sus miembros y consumidos por ellos, permiten que la sociedad pueda producirlos de nuevo y así sucesivamente, proveyendo con ello, de una forma constantemente renovada, la base material para el conjunto de la reproducción de la sociedad en el tiempo”.*<sup>69</sup>

También considera que la economía se vale de la psicología y la filosofía para explicar cómo se determinan los objetivos; la historia para registrar el cambio de objetivos en el tiempo, la sociología para interpretar el comportamiento humano en un contexto social, y la política para explicar las relaciones que intervienen en los procesos económicos.

Desde esta perspectiva, se define a la economía como la ciencia que estudia el modo en que los individuos, sociedad y el Estado, producen sus medios, al igual que la forma en que éstas determinan el cómo se aplican los recursos de una sociedad. La macroeconomía analiza el comportamiento en su conjunto. Estudia el crecimiento económico, la distribución de la riqueza, la inflación, la balanza comercial y todos aquellos aspectos que en grandes dimensiones se dan en un Estado.

En la Microeconomía se analizan los problemas en detalle, se estudian problemas de los consumidores, empresas. Va de lo más concreto a lo más amplio. Toma en cuenta la complejidad de esa relación social de los individuos para establecer los parámetros de sus resultados, de tal manera que les permita alcanzar un mejor desarrollo y condiciones de vida favorables.

En este contexto, la Economía de la Educación es una rama de la Economía, que estudia las leyes que regulan la producción, distribución y consumo de bienes y servicios educativos, así como los efectos socioeducativos de éstos.

---

<sup>69</sup> ARRIZABALO, Xabier, El imperialismo, los límites del capitalismo y la crisis actual como encrucijada histórica, En Economía política de la crisis, Madrid, España, Editorial Complutense, 2011. p. 81.

Se relaciona con la economía del trabajo, ambas se estructuran como una rama de la ciencia económica y destacan los instrumentos metodológicos que maneja la Economía de la Educación para llevar a cabo las explicaciones relativas a la planificación de la educación, constituyen al mismo tiempo conceptos que se traducen en el objetivo de aclaración de los propósitos logrados y perdidos del Estado, en los ámbitos nacional e internacional, con relación a las políticas educativas. A este respecto, Bruno Opromolla señala:

*“La economía de la educación: operador clave para una economía social. El presupuesto público y la distribución de los ingresos con mayor equidad en un Estado garante de los derechos de los ciudadanos”.*<sup>70</sup>

La educación es el medio fundamental para el desarrollo de las personas y el crecimiento de las sociedades, propicia condiciones para que los ciudadanos adquieran los códigos culturales que los identifican como mismos integrantes de una sociedad y, de esta forma desarrollen competencias que les permitan incorporarse a la vida productiva y económica de su país. La educación tiene la función de fomentar el humanismo y formar valores fundamentales, como: identidad nacional, democracia, respeto, tolerancia, solidaridad, justicia y paz.

### **3.2 Ayuda internacional**

El permitir la intervención de otros países al fomento del mejoramiento de la educación o de cualquier otra área, no es algo que normalmente soliciten los Estados, más bien es algo que las mismas organizaciones internacionales han establecido como sus objetivos. El fomentar la ayuda internacional, creando organismos que se encarguen de vigilar el desarrollo de los países que no cuentan con los recursos necesarios para lograrlo y así combatir el rezago

---

<sup>70</sup> OPROMOLLA, Bruno, La economía de la educación: operador clave para una economía social. El presupuesto público y la distribución de los ingresos con mayor equidad en un Estado garante de los derechos de los ciudadanos, 2010. [En línea] Disponible en Internet: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/III/Economia%20de%20la%20educacion/Opromolla.pdf>. Consultado el 15 de Diciembre de 2014; 19:55 p.m.

educativo, social y económico para lograr una competitividad mundial, es parte de la solidaridad internacional.

Para el logro de los objetivos de la solidaridad internacional en representación del fomento y desarrollo de los países se creó el Banco Mundial, de donde surge en 1944 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), cuyo objetivo es reducir la pobreza en los países de ingreso mediano y los países pobres con capacidad crediticia mediante la promoción del desarrollo sostenible con préstamos, garantías, productos de gestión de riesgos y servicios analíticos y de asesoramiento.

Posee una estructura similar a la de una cooperativa, es decir, es propiedad de los países miembros que lo administran en beneficio propio, obtiene la mayoría de sus fondos en los mercados financieros mundiales y se ha convertido en uno de los prestatarios institucionales más grandes desde que emitió su primer bono en 1947.

Los ingresos generados por el BIRF con el paso de los años le han permitido financiar actividades de desarrollo y garantizar su solidez financiera. Esto le da la posibilidad de obtener préstamos con intereses muy bajos y ofrecer a sus clientes buenas condiciones de préstamo. Gracias a ello, le es posible apoyar financieramente las inversiones de países como México, Brasil, Perú, etc., considerados en desarrollo. Los cuales pueden acceder a sumas considerables, como el otorgado a nuestro país recientemente en 2013 y del cual La Jornada describe de esta manera:

*“México, D. F. El Banco Mundial (BM) aprobó un préstamo de desarrollo de políticas por cerca de 301 millones de dólares, tercero de una serie que apoya al gobierno en su propósito de mejorar la eficiencia y la calidad de la Educación Media Superior (EMS) en México, que cubre a más de cuatro millones de estudiantes. El órgano internacional precisó que el préstamo respalda la implementación de la Reforma Integral de la Educación Media Superior en México (RIEMS), la cual cubre los años previos a la educación*

*universitaria dependiendo del sistema en el que esté inscrito el estudiante*”.<sup>71</sup>

Este préstamo en cuestión sería para que el Banco Mundial impulse y apoye la Reforma Integral para la Educación Media Superior en México (RIEMS). Se pretende que esos recursos cubrirán los años previos a la educación universitaria de los estudiantes. “Respaldamos la política de México por alcanzar la universalidad de la educación media”, informo el órgano financiero a través de la directora del BM para Colombia y México, Gloria Grandolini. Esta universalización no riñe con las exigencias de los empresarios extranjeros, que exigen para su futura mano de obra barata cuando menos el bachillerato.

Este organismo financiero también recordó que anteriormente se habían concedido dos préstamos más a México, uno por 700 millones de dólares y otro por 300.75 mmd más, es decir, éste es el tercer empréstito obtenido. Sin embargo, estos préstamos tienen una doble intención, de acuerdo con los observadores, motivo por lo cual el Péndulo de Chiapas, periódico regional y de web menciona:

*“En el fondo, esos `empréstitos` son utilizados para fortalecer lo que se ha llamado “reforma educativa” sobre todo para sostener medidas compensatorias. El problema está en que el BM igual que el FMI y la OCDE... han impulsado e impuesto recetas que han conducido a los gobiernos a privatizar la educación y sus servicios, la salud, el agua potable, etc., olvidando que estos entes supranacionales no son hermanas de la caridad. Dan, para ayudar a quitar grandes servicios públicos que la humanidad y la civilización han conquistado, en este caso el derecho a la educación pública”.*<sup>72</sup>

Las controversias sobre estos préstamos trascendieron a niveles oficiales de tal manera que se requirió que la SHCP informara al respecto:

*“La Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhortó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para que haga pública la información referente al préstamo otorgado por el Banco Mundial en materia educativa.*

---

<sup>71</sup> LA JORNADA, *La política cultural es un instrumento privilegiado de cambio social: Rafael Tovar*, Mar, 17 dic 2013. p. 1.

<sup>72</sup> PENDULO DE CHIAPAS, *Préstamos del Banco Mundial a México. ¿Dar para quitar?* Periódico informativo web, 2013. p. 1.

*El dictamen avalado por diputados y senadores precisa que el pasado 17 de diciembre, el organismo financiero internacional aprobó un préstamo para México por la cantidad de 301 millones de dólares, a fin de incrementar la eficiencia y calidad de la educación superior en el país.*

*Asimismo, indicaron que la información del BM resalta que dicho préstamo está contemplado a una tasa de interés variable con un reembolso realizado en una sola exhibición, programado para noviembre de 2021.*

*El documento precisa que este es el tercer préstamo de esta institución financiera internacional a México con el mismo fin.*

*Los dos anteriores fueron por 700 millones de dólares en 2013 y 300.7 millones en 2012, señalaron los legisladores.*

*De acuerdo con el Banco Mundial el préstamo más reciente tiene como objetivo “apoyar los esfuerzos del gobierno por mejorar el sistema de educación media superior y aumentar los incentivos para que los estudiantes preuniversitarios se gradúen.*

*Aunado a ello, en 2010 México había recibido otro préstamo “por un monto de 100 millones de dólares, que sería utilizado para apoyar al Consejo Nacional de Fomento Educativo para capacitar a promotores educativos, desarrollo de nuevos materiales pedagógicos, mejoras en la infraestructura escolar en zonas marginadas y se dará asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de municipios del país.”<sup>73</sup>*

Éstos dos reportes periodísticos permiten apreciar que, efectivamente, la ayuda internacional que proporciona el Banco Mundial es también condicionada, lo cual demuestra que, por una parte, el Estado mexicano no es lo suficientemente capaz de cubrir sus necesidades de educación, que ha recibido considerables sumas, las cuales deberían reflejar mejoras educativas. Sin embargo, al parecer son insuficientes porque en muchas ocasiones existe desvío de recursos.

Un área que se desarrolla en la Estrategia de Educación Nacional, es la promoción de una mayor participación de la comunidad en las escuelas. El Banco apoya este objetivo, incluido el Programa de Escuelas de Calidad (PEC) y Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) que está dirigido a escuelas con carencias. Del mismo modo favorece los esfuerzos para fomentar la inserción por medio de un otorgamiento específico de becas escolares y una atención especial para estudiantes indígenas y discapacitados. Por medio de proyectos financiados por

---

<sup>73</sup> EJE CENTRAL, SHCP deberá informar sobre préstamo de Banco Mundial, Periódico informativo web. 2014. p. 1.

el BIRF y su cooperación técnica, el Banco contribuye en los siguientes aspectos:

“La creación de un programa de becas escolares para determinados estudiantes pobres del nivel secundario, con un enfoque en los alumnos que están fuera del Programa de Oportunidades (un programa de transferencias monetarias condicionadas, TMC) mayormente ubicado en zonas urbanas-para cerca de 320,000 estudiantes desde 2009.

La expansión del Programa de Escuelas de Calidad de 21.000 escuelas (2006) a 39.000 escuelas (2009), lo cual representa el 18% de escuelas de educación básica en comunidades pobres y muy pobres. El subsidio escolar promedio fue de 43.000 pesos mexicanos por escuela, lo cual beneficia a un total de 6,8 millones de estudiantes. Estos recursos supuestamente han permitido la compra de mobiliario para escuelas, computadoras, mantenimiento básico e infraestructura, entre otras cosas”.<sup>74</sup>

Sin embargo, a pesar de los préstamos que ha recibido el gobierno mexicano, parecen no ser suficientes, ya que, hasta la actualidad no se han podido cubrir las deficiencias detectadas en la mayoría de las escuelas públicas. En la práctica cotidiana no se ven reflejados los efectos de estos préstamos, de que muchas escuelas no cuentan con mobiliario adecuado, mucho menos con computadoras y, en el ámbito rural, las deficiencias infraestructurales son muy notorias.

### **3.3 El Sistema Educativo Nacional de México**

En este apartado es importante revisar algunos conceptos que se consideran necesarios con respecto al Sistema Educativo Nacional (SEN), como está compuesto y las necesidades a cubrir, el cual se puede definir de la siguiente manera:

Es el conjunto de normas, instituciones, recursos y tecnologías destinadas a ofrecer servicios educativos y culturales a la población mexicana de acuerdo

---

<sup>74</sup> MORALES GARZA, Rosalinda; GUTIÉRREZ, Miguel y Carlos AGUILAR, Programas Escuela de Calidad, Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del fracaso escolar, Proyecto Hemisférico OEA, México, 2005. pp. 8-16.

con los principios ideológicos que sustentan al artículo tercero constitucional. El 80% del gasto presupuestario en educación es destinado a sueldos de la burocracia que le integra; bajo estas condiciones se recomendó a la SEP que debiera invertirse, además, en capacitación y tecnología.

El exceso de gastos en personal, que no rinde con eficacia, ha llevado a instancias internacionales a recomendar a la Secretaría de Educación Pública (SEP) recortar en un 50% su burocracia, es decir, disminuir a la mitad la totalidad del gasto que se destina a sueldos y salarios, con la finalidad de que los recursos sean asignados de manera equitativa, con la finalidad de cubrir otras necesidades importantes como infraestructura, instalaciones, material didáctico, capacitación y todo aquello que si es de utilidad para el desarrollo adecuado de la educación, es por esta razón que el gobierno federal está haciendo una depuración de la plantilla laboral del país, para cumplir con estos objetivos.

Por otra parte, Petra Llamas García comenta que los representantes de la OCDE, afirman que otros países han tenido la prudencia de ajustar sus recursos y que en México hace falta aplicar estrategias para distribuirlos de la mejor manera, llegando a señalar: “ése es el desafío, no se trata nada más de negociar”. Refiriéndose al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como el principal responsable de fomentar esta burocracia.

Es necesario reconocer que el Sistema Educativo Nacional está viciado en sus estructuras, que los recursos que la Federación destina para el rubro educativo, pueden y deben invertirse en otros aspectos más importantes, tales como las actividades extracurriculares, mejores materiales para aprender, condiciones mínimas necesarias para realizar el trabajo, etc.

Estas recomendaciones, han llevado al gobierno mexicano a implementar estrategias que le permitan reducir la pesada plantilla laboral docente, que ha enmarañado notablemente la función pedagógica, especialmente porque se ve influenciada por el control sindical y ahora administrativo. Se considera que

solamente reorientando el gasto que se destina a este rubro, es como se puede avanzar para mejorar el sector educativo y el trabajo que se realiza en las escuelas, aunque no resulta una tarea fácil, en virtud de que existen intereses personales que se anteponen al buen funcionamiento de la educación en México.

El Sistema Educativo Mexicano, enfrenta en la actualidad muchos problemas, aunque el gobierno Federal aporta el 80% del gasto educativo nacional, las entidades federativas se quejan continuamente de las asignaciones que reciben, argumentando una distribución desigual; sin embargo, hay que señalar “Que los recursos que dedican las entidades federativas a la educación, tampoco cumplen con ninguna normatividad determinada, como podría ser un porcentaje del Producto Interno Bruto Estatal, ya que equivocadamente consideran que es responsabilidad del gobierno federal hacer una única aportación”.<sup>75</sup>

Sin embargo, como en todo, existen excepciones, ya que es notable que el Distrito Federal gaste en uniformes y útiles escolares, además de becas, de esta manera contribuye al financiamiento de un 100% que realiza el gobierno Federal en dicha entidad. A pesar de ello, la carga económica familiar sigue siendo un factor común en los índices de abandono escolar y, en casos extremos, pretexto para que algunas familias no envíen a sus hijos a la escuela.

### **3.3.1 Gasto del Sistema Educativo Nacional**

La educación básica -preescolar, primaria y secundaria- son los que en la Constitución están establecidos como obligatorios para todos los mexicanos. La inversión o el gasto que realiza el gobierno federal, estatal y municipal, constituye el financiamiento de la educación básica. El gasto en educación puede revisarse y analizarse desde muy diferentes ángulos.

---

<sup>75</sup> LLAMAS GARCÍA, Petra, Las recomendaciones de la OCDE sobre la educación en México/Discere, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en La Jornada Aguascalientes, 2012. p. 19.

El gasto total de la SEP, el gasto por alumno y por persona, el gasto por nivel educativo y, muy importante, a quiénes beneficia el gasto público, según el nivel de ingreso de la población y el tipo de estudios que cursa. Otras dimensiones son también muy importantes, como la distribución regional del gasto federal, las aportaciones de los estados o bien el esfuerzo económico de las familias en la educación de sus hijos.

La diferencia es significativa, pero sobre todo el término que se utiliza para ello cambia según el país, en Estados Unidos se le llama inversión en los estudiantes, en cambio, en México se le denomina gasto, esto sucede porque en nuestro país es exactamente eso un gasto, ya que no se ve la retribución de los estudiantes.

El sector educativo en México presenta una problemática compleja, uno de ellos es por la gran magnitud burocrática directiva, administrativa, docente y de apoyo con que se cuenta. La cual gasta entre un 70 y 80% del total de la inversión educativa nacional.

El financiamiento de la educación en nuestro país está regulado por distintas leyes, las cuales contemplan la gratuidad, pero evidentemente, el Estado debe cubrir otros gastos por lo que la Ley General de Educación establece que se debe destinar no menos del 8% del PIB (Producto Interno Bruto) y al menos el 1% debe ser para la investigación científica y para el desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas.

Este presupuesto destinado a la educación del 8% proviene de una recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que estableció esta cantidad del Producto Interno Bruto (PIB) como mínimo, pero en nuestro país no se ha llegado esta meta, aunque se ha visto un incremento en los últimos sexenios, a pesar de ello no se ha llegado a esta cantidad y es casi imposible que se logre.

Habrá de considerarse que estas metas son difíciles de alcanzar, si bien se sabe que existe un rezago de cuando menos 32 millones de mexicanos que aún no concluyen la educación básica; que la calidad que se refleja en las evaluaciones nacionales e internacionales no es la esperada y que los márgenes de pobreza, no se han podido revertir con los programas compensatorios dirigidos a este fin.

La distribución del gasto público educativo entre la población por nivel de ingreso, es una variable poco estudiada en torno al financiamiento educativo y se refiere a quiénes se benefician más del gasto público.

En el Financiamiento Educativo, de 1994 a 1995 se generó una reducción muy importante, resultado de la crisis económica del 94. Posteriormente se estabilizó este gasto en los años siguientes, a pesar de los recortes presupuestales de los últimos años del sexenio de Zedillo, en un nivel del 4% del PIB, que fue el mismo al final del sexenio de Salinas.

En un análisis que realiza Manuel I. Ulloa sobre el financiamiento educativo durante sexenio de Ernesto Zedillo, concluye que:

*“Se da un incumplimiento de normas que forman parte del Estado de Derecho, ya que existe una gran diferencia entre los compromisos establecidos y las realidades alcanzadas y, entre las prioridades declaradas y las asignaciones efectivas de recursos que revelan cuales han sido las verdaderas prioridades de la administración”.*<sup>76</sup>

### **3.3.2 Recursos administrados por la Secretaria de Educación Pública para el Sistema Educativo Nacional**

La Secretaria de Educación Pública administra los recursos que se destinan a la educación, los cuales se dividen en los ramos 11, 25 y 33. Entonces se tiene

---

<sup>76</sup> ULLOA, Manuel, Polémica abierta entre especialistas, El gasto público en tiempos de Zedillo: las cifras no cuadran, En Revista Proceso, 1999. México. p. 21.

que desde el punto de vista del presupuesto que aporta el Estado, el gasto federal en educación lo integran los siguientes ramos:

✓ **El ramo 11**

Educación pública, abarca los capítulos de gasto ejercidos por la Secretaría de Educación Pública que le permiten brindar los servicios educativos y cumplir con las funciones operativas, normativas y compensatorias propias de la autoridad educativa federal. Este ramo incluye el presupuesto de la administración centralizada de la SEP en sus oficinas centrales y en sus representaciones en cada Estado de la República, y las transferencias para los órganos desconcentrados, organismos descentralizados, paraestatales, fideicomisos y organismos autónomos.

✓ **El ramo 25**

Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, es el gasto asociado a la prestación de servicios de educación básica en el Distrito Federal: Previsiones y aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal, tecnológica y de adultos; tiene dos componentes, el gasto asociado a la prestación de servicios de educación básica en el Distrito Federal (D.F.), a cargo del órgano administrativo desconcentrado denominado "Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal", dependiente de la SEP[1] y, por otra parte, las provisiones para cubrir medidas del magisterio, las cuales se transfieren al ramo 33, Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), durante el ejercicio fiscal correspondiente, con base en las negociaciones salariales.<sup>77</sup>

✓ **El ramo 33**

Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, se distribuye mediante criterios, fórmulas y reglas de operación específicas, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal. Este ramo canaliza recursos para educación a través de tres fondos:

- **FAEB:** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
  - **FAM:** Fondo de Aportaciones Múltiples, en su componente de infraestructura educativa.
  - **FAETA:** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- *"El FAEB y FAETA, los recursos para cubrir la nómina del personal docente y administrativo, y una parte de las transferencias del FAM se utiliza para otorgar desayunos escolares y apoyos alimenticios a la población en condiciones de pobreza extrema y, la otra parte, a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la*

---

<sup>77</sup> MEXICANOS PRIMERO, (Mal) Gasto. Estado de la educación de México, Resumen Ejecutivo. Primera edición 2014. p. 10.

*infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria*".<sup>78</sup>

Los recursos económicos destinados al presupuesto de la educación, son distribuidos en estos ramos para que, de acuerdo a las necesidades de las instancias educativas que pertenecen al Estado en el ámbito público, puedan disponer de ellas para cumplir cada uno de los aspectos que se señalan anteriormente, para cubrir esas necesidades de infraestructura, material didáctico, etc., que son tan indispensables en el logro de la calidad educativa.

Sin embargo, se sabe que con mucha frecuencia existe desvío de recursos hacia otras necesidades no propias de la educación. Con la implementación del Programa Escuelas de Tiempo Completo, se están destinando recursos a la alimentación de niños en condiciones de pobreza, con la finalidad de apoyar a los alumnos y sus familias, una situación que no es bien vista, porque se considera que el dinero no está siendo utilizado para lo que se había destinado, dejando de cumplirse lo que estipula la Constitución.

El mayor reto que enfrenta el Estado mexicano respecto al financiamiento de la educación, según Carlos Mancera Corcuera, es que generalmente el presupuesto para la educación se destina en un 90% para cubrir el sueldo del personal, esto impide que se destinen recursos a otras necesidades más básicas y relevantes; sin embargo, argumenta que no se le puede dejar de pagar al personal, ni mucho menos bajar el sueldo, la única solución viable es que tenga que destinarse un mayor presupuesto a este rubro y, por qué no, reducir notablemente el exceso de docentes y muchas prácticas de desvío de recursos en pago de salarios para "aviadores".

Además, considera una problemática todavía mayor el hecho de que la distribución de los recursos no se hace de forma adecuada, porque está en función a la oferta educativa, esto es, dependiendo del número de escuelas y docentes es la cantidad de recursos que se destinan a cada Estado; así, por

---

<sup>78</sup> AGUILAR Y MAYA, José Luis, La vulnerabilidad infantil y el potencial de la Conaliteg, Guanajuato, Secretaría de Educación Pública, México, 1956. pp. 121-125.

ejemplo, el Estado de Chiapas cuenta con pocas escuelas y pocos docentes, por esta razón la cantidad de recursos es menor, en cambio, el Estado de México cuenta con mucho más escuelas y por lo tanto más docentes, lo que incrementa su presupuesto. Ante esta desventaja comparable, argumenta que es precisamente a estados como el de Chiapas a los que debería de proporcionarse más recursos, porque es uno de los estados más pobres, pues su educación ha sido manipulada en perjuicio de esta parte de la población mexicana.

Otro factor muy importante es el gasto Federal educativo, que es reportado periódicamente y de forma detallada por la SEP, mientras que en los estados es estimado por la misma SEP, partiendo de las cifras que le proporcionan los niveles de gobierno correspondientes y, en lo referente al gasto municipal, se estima mediante procedimientos no reportados a la SEP en publicaciones disponibles. Lo que denota claramente una falta de coordinación entre estos tres sectores de gobierno que, en resumidas cuentas, afectan la distribución de gastos y propician el desvío de recursos.<sup>79</sup>

Se sufragan además de los incrementos salariales, la creación de plazas, los aumentos a los estímulos en los programas de carrera magisterial y carrera docente, dependerá de los factores que se negocien en el transcurso del año y según quede aprobado anualmente por la Cámara de Diputados. Esto, independientemente de otros factores como el que señala María del Carmen Pardo, quien argumenta lo siguiente:

*En los gastos educativos estatales también hay diferencias que no se consideran en los montos globales, por ejemplo, algunos estados consideran las participaciones a municipios y otros no las incluyen.*<sup>80</sup>

Lo cierto es que de una u otra manera los recursos administrativos que presupuesta la SEP para el Sistema Educativo Nacional a través de los ramos

---

<sup>79</sup> MANCERA CORCUERA, Carlos, *Financiamiento y gasto educativo, Perfil de la Educación en México*, 2ª Edición, México, D. F. Editado por la Secretaría de Educación Pública, 2014. p. 17.

<sup>80</sup> PARDO, Ma. del Carmen (coordinadora), *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. México, D. F. 1999. p. 548.

11, 25 y 33 no han sido aplicados correctamente a las funciones que el Estado le ha asignado, pues como puede verse, existe una serie de anomalías que han desvirtuado la verdadera función de la Educación.

### 3.3.3 La descentralización del sector educativo mexicano

En este marco de situaciones complejas que enfrenta el Estado mexicano en el manejo de la administración educativa, se dio la descentralización, cuyos principales objetivos fueron el delegar la responsabilidad del financiamiento y administración educativa a los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); el problema es que no se ha visto acompañada de la transferencia puntual y suficiente de recursos a los gobiernos estatales, así como la transparencia en la rendición de cuentas, lo que ha dado motivo al surgimiento de conflictos entre el gobierno Federal y los estatales, con frecuencia con tintes políticos avalados por diferentes partidos.

La descentralización se llevó a cabo con el objeto de garantizar la modernización de la educación básica, por lo cual se han considerado entre otros factores indispensables a cumplir, los siguientes:

1. *La obligatoriedad del Estado de garantizar una escolaridad de nueve grados a toda la población.*
2. *El reconocimiento de la necesidad de atender especialmente la equidad, no sólo el acceso sino la permanencia en la educación.*
3. *El fortalecimiento de la enseñanza de las aptitudes básicas: lecto-escritura, matemáticas, ciencias, historia, geografía y civismo.*
4. *El incremento de los días de clase*
5. *Un cambio en la concepción de la supervisión escolar, ahora legislada como actividad orientada a enfatizar los aspectos pedagógicos y didácticos por encima de los administrativos”.*<sup>81</sup>

Llevar a cabo todas esas tareas no es fácil, debido a la extensa y compleja red de corrupción que ocurre dentro del Sistema Educativo Nacional, sin embargo, algunas investigaciones llevadas a cabo desde 1999 por María del Carmen Pardo, arrojan ya datos importantes sobre las ventajas y desventajas que

---

<sup>81</sup> *Ibíd.* p. 549.

fueron observadas en cinco estados de la República Mexicana: Guanajuato, Nuevo León, Chihuahua, Aguascalientes y Oaxaca. Los cuales se resumen en lo siguiente:

***“Aspectos positivos de la descentralización educativa:***

1. El impacto de la Descentralización Educativa (DE) ha generado dinámicas positivas.
2. Existe una pérdida progresiva del papel protagónico que ha tenido la SEP como órgano central.
3. El SNTE modifica paulatina y muy lentamente sus pautas de negociación tradicionales y regresa el tema educativo al centro del debate.
4. Se auspicia también la participación de otros actores involucrados.
5. La propuesta descentralizadora empieza a ser gestionada en los estados.
6. Los resultados concretos en el mejoramiento de índices de eficiencia y equidad presentan un comportamiento de carácter más inercial que de cambio drástico a propósito de la Descentralización Educativa.

***Aspectos negativos de la descentralización educativa:***

1. La posibilidad de que los gobiernos locales contarán con fuentes de ingreso propias.
2. Que la presión para descentralizar proviniera más de las comunidades que del gobierno central.
3. Que las administraciones locales hubieran desarrollado cierta capacidad de gestión.
4. La convivencia de los subsistemas: el federal y el estatal, no ha resultado fácil.
5. A pesar de la adecuación al marco normativo, subsisten vacíos jurídicos y ambigüedades para la operación descentralizada de los servicios”.<sup>82</sup>

A esto hay que añadir, la resistencia al cambio que ofrecen distintos sectores educativos e incluso las autoridades administrativas municipales y estatales que, pretenden confundir las interpretaciones del Estado mexicano, bajo el criterio de una autonomía totalmente independiente, que les permita incluso imponer ciertas formas de educación no reconocidas constitucionalmente,

---

<sup>82</sup> Ibídem. pp. 550-551.

especialmente en aquellos estados donde los partidos políticos tienen ciertas tendencias ideológicas.

El hecho es que, bajo este mismo pretexto de la descentralización administrativa, el desvío de recursos de los ramos mencionados anteriormente presenta mayor opacidad, lo que a final de cuentas repercute en la calidad de la educación y especialmente en la economía familiar.

La descentralización ha traído consigo otra serie de problemas al gobierno federal, como es la distribución de competencias para sufragar los gastos educativos entre la Federación y los estados, lo cual comenzó a suceder a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) en mayo de 1992, que se anexó a la Ley General de Educación al año siguiente.

En este contexto, el senador Alejandro Tello Cristerna en mencionó que a raíz de este acuerdo los estados “recibieron cerca de 100,000 edificios escolares y otros inmuebles para la administración, 22 millones de bienes muebles en equipos y materiales, cerca de 513 mil plazas de maestros, 115 mil puestos administrativos y más de 14 millones de estudiantes en 1992”.

Según su reporte ante la Cámara de Senadores, la Federación se comprometió a sufragar los gastos implícitos del traspaso y su mantenimiento, al menos durante el resto del ejercicio fiscal de 1992; después, los gastos de la educación estarían compartidos entre la Federación y cada Estado, situación que no fue cumplida en algunos estados, argumentando que era obligación de la Federación llevar a cabo todas estas funciones.<sup>83</sup>

Esto obligó a que se estableciera en la LGE de forma específica que, tanto la Federación como cada entidad federativa concurrirían al financiamiento de la educación pública, obligando a cada Estado a tomar la responsabilidad que le corresponde. Además, se estableció que ambas partes procurarían fortalecer

---

<sup>83</sup> TELLO CRISTERNA, Alejandro, Exhorto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Educación Pública, H. Cámara de Senadores, México. 2012. p. 1.

las fuentes de financiamiento y destinar recursos crecientes, en términos reales, al gasto educativo.

Gracias a la descentralización, se reformó en el 2007 el Fondo de Aportación para la Educación, para que se distribuyera entre el gobierno Federal y cada Estado los gastos por alumno, el cual quedó como sigue:

- *50% por matrícula;*
- *20% si el monto de Fondo de Aportación Educación Básica por alumno es inferior al promedio nacional;*
- *20% de acuerdo al gasto local como proporción del Fondo de Aportación para la Educación Básica; y,*
- *10% a un índice de calidad educativa.*

Hasta 2012, la aplicación de la fórmula tuvo como resultado que tres cuartas partes de los estados vieran reducida su participación en el Fondo Aportación Educación Básica y que la cuarta parte restante la haya visto incrementada. Llegándose a la conclusión de que no es un instrumento adecuado para financiar la mejora de la calidad y equidad educativa, pero tiene que permanecer mientras se encuentra otra solución.

### **3.4 Obstáculos y limitaciones del gasto público educativo**

Para el gobierno mexicano implementar la Reforma Integral Educativa de la Educación Básica (RIEB), significa algo más que un reto, ya que en realidad el intervenir en situaciones complejas que se han enquistado por décadas en el Sistema Educativo Nacional, es cómo tocar al dragón de las siete cabezas, ya que por una parte existe el problema con el magisterio, el sindicato, los docentes, los resultados de la educación, las evaluaciones, la infraestructura educativa, apoyos escolares, becas, etc., que con frecuencia quienes las manejan, ofrecen una resistencia al cambio, debido en gran parte al

conocimiento que tienen del uso de los recursos y sus resultados educativos, ya que dependiendo de su aplicación en cada área, se pueden establecer las limitaciones del gasto y los principales obstáculos que enfrenta el financiamiento en ese rubro. Y ahora, ya con otro ente público creado para la Evaluación Educativa, el gasto administrativo se incrementa.

A pesar de que existe un presupuesto anual para el gasto educativo y que éste mantiene espacios abiertos para la captura de los recursos, “el camino que sigue la planeación, programación presupuestación y su ejecución, permanece en un terreno de baja responsabilidad por parte de las autoridades que participan en este proceso. Dado que la educación es un tema concurrente en la que participan la Federación y los estados, la responsabilidad sobre la planeación, el uso y aplicación de los recursos se encuentra diluida”.<sup>84</sup>

En este sentido, el marco jurídico institucional educativo no ha sido lo suficientemente sólido para prevenir las prácticas indebidas del manejo y ejercicio del presupuesto para la educación y poder así evitar el desvío de recursos. Además, existe poca flexibilidad del gasto en cuanto a su uso y aplicación, ya que los recursos destinados a ella se utilizan mayoritariamente en el pago de servicios personales, como son: pago de salarios magisteriales y otro personal docente.

Esta situación es preocupante, debido a que en México el presupuesto educativo se gasta casi en su totalidad en la nómina magisterial, pero más preocupante resulta que la autoridad educativa central no tiene un control adecuado en la asignación de estos recursos. Además, tampoco ha tenido el control necesario en el terreno de la contratación, formación y promoción docente, que pareciera que en la reciente reforma educativa fuese el principal rubro a considerar. Falta ver los resultados de la apertura de los concursos de oposición abierta para acceso al Sistema Educativo Nacional.

---

<sup>84</sup> MEXICANOS PRIMERO, Op. cit. pp. 70-71.

Este tipo de situaciones, representa más que un problema, una resistencia al cambio y, por lo tanto, un obstáculo a los objetivos del Estado en la implementación de la RIEB, ya que sigue existiendo la incorrecta aplicación del presupuesto educativo destinado al pago de docentes comisionados en el sistema de educación básica, en el caso del examen de habilidades docentes y el Concurso Nacional de Asignación de Plazas Docentes, solamente 13% de las plazas fueron asignadas mediante este mecanismo. Por otra parte, el Sindicato magisterial ha mantenido importantes áreas de decisión en el diseño de la política de formación docente, limitando así la capacidad de injerencia de las autoridades educativas.<sup>85</sup>

Otro obstáculo lo es la falta de corresponsabilidad en los distintos niveles federal, estatal y municipal en cuanto al financiamiento educativo, debido a que las transferencias federales para el sostenimiento de la educación estatal genera una alta dependencia de estos recursos por parte de los gobiernos locales, porque sigue prevaleciendo la falta de coordinación y descentralización que no satisface a ninguna persona, pero sobre todo limita los alcances que pretende el Estado mexicano para alcanzar una educación de calidad.

Los recursos para mejorar la infraestructura, equipamiento, operación y mantenimiento siguen siendo limitados a los centros educativos, en parte derivados de la escasez de financiamiento y el gasto excesivo del pago al personal docente del magisterio, lo que ha demostrado las limitaciones del Estado. A esto hay que añadir el bajo porcentaje que se destina del Producto Interno Bruto (PIB) y que es bien sabido que no cubre las necesidades de solución a todos los problemas de educación.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), órgano colegiado conformado por las autoridades educativas federal y locales, que auxilian a la Secretaría de Educación Pública en el diseño de la política educativa, plantea como problemática la insuficiencia de recursos, ya que en

---

<sup>85</sup> *Ibíd.* p. 72.

ocasiones se crean escuelas sin considerar la suficiencia presupuestal para el pago de su mantenimiento, limpieza y personal operativo y directivo. Esta situación es frecuente en el ámbito urbano, pero se vuelve más drástico en el medio rural, donde la infraestructura es ominosa y el material didáctico lo tienen que comprar o conseguir los mismos docentes, que, con tal de no limitar aún más su capacidad de trabajo, prefieren hacerlo para evitar el retraso escolar.

Hace falta la revisión pedagógica, curricular y de praxis educativa que oriente la eficiencia y eficacia del Sistema Educativo Nacional, además de una mejor aplicación y fiscalización de los recursos destinados a este ramo. Instar por una supervisión social del gasto, a través de grupos organizados dentro del sector educativo.

## **CAPÍTULO 4**

### **AUTONOMIA DE GESTION**

Autonomía en términos generales es la capacidad de autogobierno o de cierto grado de independencia.

Se puede entender a la autonomía de gestión escolar como un aspecto principal que presenta la reforma educativa; El cual pretende fortalecer el funcionamiento adecuado de las escuelas, mediante la capacidad de autogobierno institucional.

En el artículo 28 Bis de la Ley General de Educación, se menciona que las autoridades educativas Federales, Locales y Municipales, en el respectivo ámbito de sus atribuciones, deberán ejecutar programas y acciones que fortalezcan la autonomía de gestión de las escuelas, para cuyo efecto la Secretaria de Educación Pública debe emitir los lineamientos para formular dichos programas, estos tendrán como objetivo: otorgar a las escuelas la facultad de tomar sus propias decisiones tomando en cuenta el contexto del entorno donde se encuentran establecidas, sus características y necesidades mediante el trabajo colaborativo de todos los integrantes de la comunidad escolar para mejorar sus condiciones y el manejo eficiente de los recursos.

De acuerdo con la reforma al artículo 3 y 73 de la Constitución en el artículo quinto transitorio fracción III inciso a, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013, los Padres de Familia deben de participar activamente en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta, no se especifican los alcances y limitaciones de la verdadera participación del padre de familia.

En este sentido, la Autonomía de Gestión Escolar se vislumbra, o pudiera pensarse como una posible estrategia para que sean los padres de familia

quienes aporten la parte económica para resolver la infraestructura y material del plantel educativo.

Tomando en cuenta el considerando del acuerdo 717 emitido por la SEP y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de marzo de 2014 por el que se emiten los lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar.

#### **4.1 La Reforma Educativa y su relación con la Autonomía de Gestión en las Escuelas de Educación Básica del Estado de México**

La Reforma Integral Básica de la Educación (RIEB), llevada a cabo en el 2013, es hasta el momento la culminación de un proceso necesario de reformas que empezaron a darse a partir de 1934, las cuales han tenido como finalidad adecuar las formas de la enseñanza educativa a la misma evolución social de cada época, y en algunos casos, al objetivo de dar con mayor eficacia cumplimiento a las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 3°, especialmente en lo que concierne al laicismo, obligatoriedad y gratuidad, para alcanzar mayores beneficios sociales entre la población mexicana.

Es claro que, en cualquier sociedad, la educación representa el factor más importante para la preparación y el desarrollo de los individuos, que les permita a través del conocimiento una mejor inserción en la sociedad y que puedan funcionar apropiadamente en el propósito de satisfacer sus necesidades personales, familiares, de grupo y sociales, para alcanzar mejores condiciones de vida, de acuerdo a los propósitos que dieron origen a la Constitución de 1917.

En la actualidad, ya no es considerada tan sólo un factor básico de aprendizaje, debido a la complejidad de los avances tecnológicos, se requiere de una mayor preparación completa de los individuos; es por ello que mediante estas reformas se pretende lograr los alcances básicos que deben integrar tales

avances a la formación continua, a través de los distintos niveles educativos. Inicialmente se consideraba la primaria como el elemento fundamental que pudo, en su momento, hacer posible reducir los niveles de analfabetismo que prevalecieron antes y después de la Revolución Mexicana.

En su tiempo, debido a la influencia ideológica del exterior, se creyó conveniente hacerla socialista, en un intento de convertirla en factor fundamental para el desarrollo de los mexicanos y por consecuencia de la economía del país, pues se llegó a considerar que todo mundo debía tener derecho a estar bien preparado, como lo hacen algunos países socialistas (Cuba); sin embargo, su aplicación en México no tuvo el mismo impacto y la prolongación en el tiempo que en otros países que sí eran socialistas, dándose así por primera vez una reforma a la educación.

Las reformas se han venido dando sin esos tintes profundamente políticos que dieron origen a la primera reforma, más bien en determinado momento fue necesario adecuar las condiciones de enseñanza al nuevo desarrollo mundial y a las formas y avances educativos que se estaban dando en otras naciones más desarrolladas, es decir, se buscó adecuar el Sistema Educativo Mexicano a las nuevas tendencias pedagógicas dándole un matiz más inclinado hacia el aprendizaje técnico, para que las nuevas generaciones pudieran prepararse para integrarse más fácilmente a las condiciones laborales que exigían las nuevas industrias emergidas después de la Segunda Guerra Mundial.

Con la conformación de una nueva estructura, donde la Organización de las Naciones Unidas comenzó a formar un nuevo orden mundial, integrado por todos aquellos países que deseaban distintas condiciones de vida, más democrática, la educación se convirtió entonces en un factor de interés internacional, en la cual los Derechos Humanos han desempeñado un papel más relevante, porque una de las garantías de que debe gozar todo individuo en el mundo es precisamente de una educación básica, que le permita alcanzar mejores condiciones de vida en un entorno cada vez más competitivo.

Las reformas llevadas a partir de 1980 han tenido un carácter más apegado al interés internacional, gracias a la instauración de esas garantías avaladas por la Carta de los Derechos Humanos, en la que se comprometen los países miembros a brindar una educación gratuita a todos sus ciudadanos, condición jurídica que muchos Estados, como México, la consideran constitucionalmente obligatoria, cuyo propósito es reducir en gran medida la pobreza y desigualdad entre los individuos; esto propició al mismo tiempo el considerar una ampliación de la educación básica que incluyó al nivel preescolar, de esta manera, se dio por primera vez la unión de dos niveles educativos como elemento básico de la educación.

Es a partir de ese momento que el gobierno mexicano, debido en gran parte a la influencia y presión internacional, ha tenido que revisar y ajustar las condiciones educativas al plano internacional, buscando adecuarse a estos propósitos y realizar así las reformas necesarias, que finalmente llevaron a la integración en el año del 2013, donde se incluyeron la secundaria y el nivel medio superior (preparatoria o bachillerato) como parte fundamental, que define la nueva educación básica. De esta manera, se espera que, con mayor grado educativo, que comprenderá 15 años, los mexicanos adquieran mejor conocimiento y mayor preparación, que les permita integrarse al sector laboral en mejores condiciones de competitividad.

Este último aspecto es altamente significativo, si se toma en cuenta que, con el surgimiento de las tecnologías y su evolución en los últimos 60 años, el nivel de conocimientos ha evolucionado también, tornándose más complejo y, por lo tanto, con un mayor grado de integración para quienes no se encuentran preparados en los conocimientos de una tecnología que nos plantea un desarrollo cada vez más acelerado. Esta es una nueva situación que ha surgido como consecuencia de una mayor interrelación mundial entre los países, surgiendo el nuevo concepto de globalización, donde las computadoras llegaron a revolucionar las nuevas tendencias pedagógicas de la educación.

El Estado mexicano enfocó entonces sus reformas en los años 90, hacia una nueva tendencia pedagógica que incluyen nuevas formas de aprendizaje, apoyados en instrumentos computacionales que han venido a sustituir en muchos aspectos las prácticas tradicionales de la educación, desafortunadamente, las reformas anteriores al 2013 no habían cumplido cabalmente sus objetivos; por ejemplo, en el 2000 el presidente Vicente Fox declaró que se cubrirían las necesidades de computadoras en todas las instituciones educativas públicas que integran el Estado, promesa que no fue cumplida. La desorganización, falta de transparencia y corrupción que prevalece en el sector educativo llevó al grado de favorecer a ciertas instituciones más que a otras y, en el ámbito rural estos supuestos beneficios nunca fueron una realidad.

Dicha Reforma Integral de la Educación Básica que, como era lógico suponer, antes de que viera la luz y se diera a conocer, ya había resistencia por parte de los maestros, es un tema inacabado de debate, tanto en lo laboral como en lo pedagógico. Esto se debe en gran parte a las inconsistencias que presenta dicha reforma, incluso en el ámbito de la autonomía de gestión, con lo cual deja en evidencia la gratuidad de la educación a que hace referencia el artículo 3° constitucional.

Es preciso ser imparcial en el análisis crítico de este tipo de situaciones que es necesario enfrentar por parte de los gobiernos en turno, porque las actuales condiciones de evolución acelerada a nivel mundial, requieren cambios radicales, de adaptación a nuevas y mejores formas de educación pedagógica, que incluye además los cambios en otros aspectos como la rendición de cuentas, la autonomía de gestión, distribución de recursos, capacitación, evaluación, etc.

El gobierno del Estado de México, al igual que los estados que integran la Federación, se han tenido que sujetar a la nueva reforma educativa, la cual se rige por un instrumento jurídico fundamental: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es en base a ello que no puede desligarse de

ninguno de los elementos jurídicos que en los primeros capítulos de esta investigación se trataron como la obligatoriedad, gratuidad, de injerencia jurídica internacional, la misma Constitución Mexicana, la propia de cada Estado, la Ley General de Educación y otras bases legales mencionadas, que hoy pretenden fortalecer a la educación, para lograr los objetivos de una mejor calidad educativa.

A casi dos años de su instauración, la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) no ha cumplido con los propósitos para los que se supone que fue elaborada, ya que la autonomía de gestión con el cobro de cuotas representa una limitante del derecho pleno a la educación gratuita, porque quienes no puedan pagar la terminan por preferir que sus hijos no asistan a las escuelas y esto da como resultado la ampliación de la brecha de acceso educativo a las partes marginadas.

Se debe tomar en cuenta que la autonomía de gestión tiene como finalidad que las sociedades de padres de familia puedan financiarse para el mejoramiento de las condiciones educativas de los alumnos, sus instituciones y sus condiciones de aprendizaje en las aulas, sin embargo, el manejo de las "cuotas" ha servido como instrumento mediático, que termina por inhibir en muchas ocasiones la permanencia en las escuelas de muchos alumnos por incapacidad de pago de parte de los padres de familia. Lo que contradice en gran parte, los contenidos de la misma Ley General de Educación que a la letra dice:

Artículo 6º

La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones o cuotas voluntarias destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo. Las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos para la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de las donaciones o cuotas voluntarias.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> H. CONGRESO DE LA UNIÓN, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19-12-2014, [En línea] Disponible en Internet: [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley\\_general\\_educacion.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf)., Consultado el 12 octubre de 2014; 19:55. p. 2.

Fundamentando esta referencia, se tiene que al respecto la Secretaría de Educación Pública establece lo siguiente:

**ELEMENTOS PROPUESTOS POR LA SEP PARA CONSTRUIR UN MODELO DE AUTONOMÍA ESCOLAR**

- Relación escuela - padres de familia. Preparar a maestros y padres para asegurar la cooperación.
- Dar información relevante y periódica para orientar la participación de los padres.
- Fortalecimiento de los CEPS.

Todos estos elementos constituyen el referente en el que se apoya la autonomía de gestión desde la perspectiva jurídica oficial y da origen al proyecto en el cual se busca establecer y asegura cierto grado de cooperación entre las asociaciones de padres de familia y los docentes.

Al interpretar adecuadamente las disposiciones oficialmente establecidas, se puede entender que el propósito de las Asociaciones de Padres de Familia es para que exista una mejor interrelación entre los padres de familia, los docentes y las instituciones educativas, aunque debemos estar de acuerdo en que las famosas "cuotas" de manera obligada, se convierten en un instrumento de limitación al derecho de una educación gratuita, cuando condicionan un derecho legalmente establecido a nivel nacional e internacional y, en este sentido Ruth Mercado Maldonado señala que:

*“El proceso de legitimación se da en tanto es compartido por los involucrados el conocimiento de la ilegalidad que representa condicionar la escolaridad a las aportaciones de los padres. Asimismo, existe en la base del proceso de legitimación El conocimiento compartido de que los padres no acceden voluntariamente a pagar por la escolaridad de sus hijos. Ello*

*implica el ejercicio de un control permanente que, por atentar contra un derecho legal y tradicionalmente reconocido, ha de contar con una cierta base de legitimidad”.*<sup>87</sup>

Aquí es necesario reflexionar que la autora tiene razón, el artículo 3° constitucional concede el derecho inalienable a la educación gratuita, por lo tanto, no puede ser condicionada bajo ninguna circunstancia, porque está reconocida como una legitimidad nacional e internacional. El proporcionar educación gratuita a todos los seres humanos es un derecho reconocido en la firma de distintos acuerdos a nivel internacional, por lo que no puede ser limitada bajo ninguna prerrogativa por el Estado o sus instituciones mucho menos las Asociaciones de Padres de Familia.

No se debe olvidar que la carga económica en este sentido es enorme si se toma en cuenta que en la actualidad nada más el número de escuelas primarias está calculado en unas 84,157 unidades en todo el territorio nacional, independientemente de aquellas de carácter preescolar, secundaria y educación media superior que, en resumen implican un gasto económico considerable, así como ya se mencionó dentro de esta investigación más del 90% del presupuesto destinado a la educación se asigna al pago de sueldos y salarios de docentes y personal administrativo y de servicios.

Puede ser entendible el alto costo que tiene la educación para el Estado mexicano, entonces sea necesario que se analice más a fondo la posibilidad de extender el presupuesto en este sentido, ya que resulta violatoria la autonomía de gestión que afecte el interés educativo de la colectividad, mucho menos se justifica que se condicione los padres de familia con cuotas fijas disfrazadas de "aportaciones", que en un momento determinado pueda impedirle a su hijo/a tener acceso a esa educación básica que constitucionalmente se encuentra establecida, especialmente cuando existen notables grupos marginados que tienen derecho a ella.

---

<sup>87</sup> MERCADO MALDONADO, Ruth, Op. cit. p. 51.

Este es el punto crítico que debe analizarse con más cuidado, ya que las famosas "aportaciones" requieren ser consideradas de acuerdo mutuo entre los padres de familia con las autoridades educativas, siempre y cuando exista la posibilidad de poder proporcionarla por libre albedrío, pero nunca por obligación. En este sentido la Ley General de Educación ha establecido la conformación de los Consejos de Participación Social (CPS) y su práctica en este contexto, que se definen continuación:

### **Funciones del CEPS**

Conforme a los lineamientos generales para la operación de los Consejos Escolares de Participación Social, Capítulo I, Artículo 3, de las Disposiciones Generales del *Acuerdo 535*, los CEPS deberán:

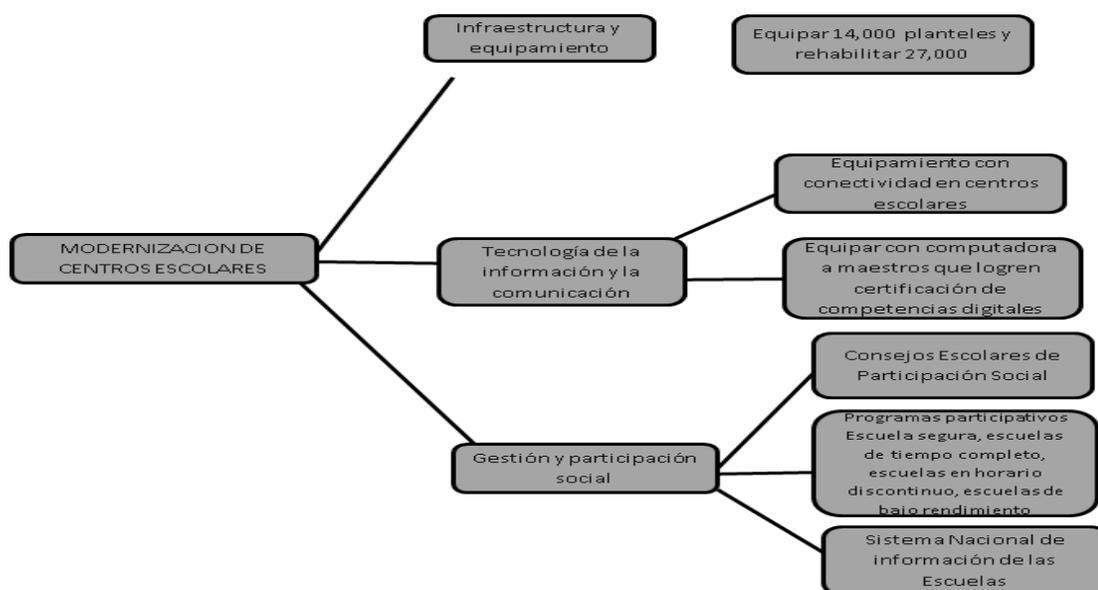
- Propiciar la colaboración de directivos, maestros, madres y padres de familia, así como de representantes de las asociaciones de estos últimos, para realizar convocatorias de trabajos específicos que permitan el mejoramiento de las instalaciones escolares, tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocer las metas educativas y apoyar actividades extraescolares
- Informar a las madres y los padres de familia o tutores el monto de los recursos que, en su caso, sean otorgados a la escuela a través de programas federales, estatales o locales, los cuales serán ejercidos de acuerdo con la normatividad aplicable.
- Promover ante la Asociación de Padres de Familia o la agrupación equivalente, que ésta informe a la comunidad educativa el monto y uso del conjunto de los recursos que hubiera recabado.
- Promover que la comunidad educativa conozca el monto de los recursos que sean recabados por el CEPS y que provengan de cualquier fuente distinta a la mencionada en los dos párrafos anteriores.
- Respalda las actividades cotidianas de la escuela, las cuales promoverán la integración, el conocimiento y los valores entre las familias y los miembros de la comunidad educativa, así como la gestión ante las autoridades educativas para la incorporación de la escuela a los programas federales: Escuelas de Tiempo Completo (PETC), Escuelas de Calidad (PEC), Escuela Segura (PES), Escuela Siempre Abierta (proesa), entre otros.<sup>88</sup>

<sup>88</sup> SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación del 19-08-2011. p. 15.

Independientemente de las disposiciones contenidas en el anterior acuerdo, existen otras también oficiales que establecen las acciones que se tienen contempladas para llevar a cabo la modernización de centros escolares.

Disposiciones que se contemplan para la funcionalidad de la última reforma educativa, pero que, sin embargo, no tienen fundamento, si como se ha mencionado, no existe el presupuesto necesario con el cual el Estado Mexicano pueda hacerlas realidad, las cuales se describen a continuación:

### Imagen 1. Acciones que se llevaran a cabo para la modernización de los centros escolares



**Fuente:** Secretaría de Gobernación, Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la Educación Básica. p. 1.

Estas acciones se justifican si tomamos en cuenta que la infraestructura y el equipamiento escolar se encuentran actualmente en condiciones poco aceptables, especialmente cuando desde su construcción, equipamiento, mantenimiento y rehabilitación no han sido atendidos, con frecuencia no reúnen las especificaciones básicas de construcción en este rubro, por lo que no resulta extraño que muchas de ellas representen un peligro latente para la

comunidad educativa; en el caso de las escuelas rurales, existe todavía una mayor desatención, ya que es frecuente que no se cuenten con instalaciones apropiadas e incluso ni siquiera con un terreno propio para que la misma comunidad puede llevar a cabo esta tarea.

La realidad es que en todo el país las deficiencias son notorias, instalaciones que no cuentan con servicios mínimos indispensables (agua, electricidad, sanitarios, etc.); planteles educativos abiertos para el ejercicio físico, sin recursos tecnológicos, informáticos y de seguridad, instalaciones deterioradas por falta de mantenimiento, que ponen continuamente en riesgo la integridad de los estudiantes y que de una u otra manera generan las deficiencias de la educación.

A esto hay que añadir la pretensión de las Escuelas de Tiempo Completo, sin tomar en cuenta la falta de recursos humanos que cubren la plantilla que requiere de personal, esto es, cocineras, auxiliares de intendencia, maestro de computación e inglés, actividades artísticas; así como profesores de educación física; materiales, falta de aulas, canchas deportivas, comedores, equipamiento computadoras y conectividad a internet; recursos didácticos insuficientes, así como espacios inadecuados en los planteles educativos que hacen improbable que se desarrolle con eficiencia.

Si como ya se ha mencionado, el costo de la educación se canaliza en su mayoría hacia el pago de salarios, dejando sin atención el mantenimiento de las instalaciones, resulta bueno cuestionar cómo es posible que el Estado pretenda establecer este tipo de modalidad educativa de tiempo completo, cuando ni siquiera puede ser capaz de cubrir las necesidades básicas de las escuelas que ya se encuentran establecidas, habría que tomar en cuenta todas las deficiencias que se viven actualmente para poder considerar la posibilidad de llevar a cabo ese otro proyecto, resulta una incoherencia esta contemplación apresurada.

Además, se debe estar consciente de que no se ha podido cubrir la modernización tecnológica de la información y la comunicación que pomposamente había anunciado el expresidente Vicente Fox que, sin embargo, resulta indispensable para contribuir a la generación de conocimiento, la interacción con las tecnologías digitales de información y comunicación, donde se requieren instalaciones adecuadas que ni siquiera han podido ser consideradas.

La pretensión de una sociedad innovadora no solamente se relaciona con el desarrollo tecnológico y la capacidad de investigación, ya que necesariamente está vinculada a otros aspectos sociales y culturales que permiten impulsar las condiciones adecuadas para desarrollar la interacción de todos los agentes que comparten una diversidad de los conocimientos académicos donde deben tener participación los gobiernos, las empresas, los centros tecnológicos y especialmente la población en general.

#### **4.2 Los comportamientos de los Padres de Familia respecto a la Autonomía de Gestión que llevan a cabo las Sociedades de Padres de Familia. Aplicación de campo**

Para la elaboración de este apartado fue necesario tomar en cuenta primero determinadas disposiciones jurídicas relacionadas con las Sociedades de Padres de Familia, sus características, alcances, participación y otros aspectos que les permite el funcionamiento en las escuelas de Educación Básica. En este mismo contexto, se llevó a cabo la aplicación de un cuestionario, en campo integrado por 9 preguntas, dirigido a los padres de familia de la escuela José María Morelos y Pavón, establecida en Ecatepec, Estado de México, para cotejar las respuestas con respecto a la información teórica obtenida, los planteamientos oficiales y en especial las opiniones particulares respecto a la gestión de la autonomía que en la práctica se da en esta institución.

Dentro de una realidad constante, es posible apreciar que las escuelas primarias mexicanas, desde hace varias décadas vienen funcionando la mayor

parte del tiempo, partiendo de una organización política-administrativa que se rige a través de un conjunto de reglas escritas, pero que también funciona por medio de un currículum oculto que no tiene especificaciones escritas para su actuación, lo cual con frecuencia ha modificado tanto la conducta de los involucrados como el funcionamiento de las instituciones educativas, repercutiendo en los objetivos de las instituciones educativas y la misma educación.

Generalmente se tiene establecido y reconocido que el director o directora es quien tiene a su cargo la toma de decisiones administrativas, laborales y técnico –pedagógicas. Con las recientes reformas a la educación se han incluido los Consejos Técnicos Consultivos y de Comisiones de Trabajo, que forman parte del apoyo técnico que requieren en su liderazgo los representantes del Estado, que tienen a cargo de este tipo de instituciones: la dirección escolar.

Como complemento de esta investigación se pudo establecer que el Consejo es el organismo académico de la escuela que se encuentra presidido por el director, donde los maestros participan como vocales y que, de acuerdo al reglamento de trabajo de las escuelas, sus objetivos son exclusivamente académicos como analizar los planes de trabajo y métodos de enseñanza, tratar los problemas de disciplina escolar y evaluar cualquier acción escolar y/o extraescolar destinada a la superación académica. Que debe reunirse cuando menos una vez al mes en horario fuera de clases.

Las Comisiones son órganos encargados de responder a las necesidades no académicas que surgen en las instituciones educativas, se crean para organizar la cooperativa, los deportes, la acción social y de economía, así como las finanzas, las cuales tienen como objetivo encontrar fuentes de financiamiento alternativas al subsidio estatal o Federal, con el propósito de contribuir en lo posible al mantenimiento físico y funcional de estas instituciones. En su conformación, siempre será representada por un maestro, pero dependen directamente de la dirección de la escuela.

En este complejo contexto surgen las Sociedades de Padres de Familia, auspiciadas por la Dirección y con frecuencia, vigiladas por ésta, en cumplimiento a las distintas disposiciones oficializadas que existen en el país, de tal manera que operen en completa legalidad y puedan tener autonomía de gestión de actividades que beneficien a los educandos y a la institución.

Es por eso que la conformación de una Sociedad de Padres de Familia tiene fundamentos oficiales, que de acuerdo con Ruth Mercado Maldonado cumplen una función social legítima, como un apoyo extra institucional para las escuelas por parte de los padres de familia, donde reciben educación sus hijos, lo cual contempla de la siguiente manera:

*“Uno de los puntos de apoyo para la construcción de esa legitimidad es el de la reglamentación oficial de las Asociaciones de Padres de Familia; el otro es el de los usos sociales locales para el financiamiento escolar por parte de los habitantes, que en tanto se han convertido en tradición constituyen una de sus fuentes de legitimación. La descripción muestra cómo esa legitimación no está predefinida; se construye de manera conflictiva y permanente entre los sujetos de la negociación”.*<sup>89</sup>

Esta legitimidad no ha logrado en muchos casos una mejor consolidación de las relaciones padres de familia e instituciones educativas, llegando incluso a propiciar conflictos en su participación. En el Estado de México las Sociedades de Padres de Familia que representan a las escuelas no cuentan con espacios en la web, y no tienen forma de exponer los resultados de las asambleas, gastos de financiamiento escolar, comisiones, participación social, etc., dejando inconcluso el proceso.

Desde la perspectiva de la Ley de educación del Estado de México, los Consejos de Participación Social están "facultadas" para convocar a la comunidad de padres de familia, con el fin de realizar "trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares" y, obtener "recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública". Lo cual deja entrever una franca promoción hacia el

---

<sup>89</sup> MERCADO MALDONADO, Ruth, Op. cit. p. 72.

automantenimiento de los centros escolares, lo que se ha llegado a considerar por determinados sectores como una obligación de los padres de familia de hacerse cargo de distintos gastos que le corresponden al gobierno estatal o Federal.

Esta nueva condición ha llegado a verse confrontada de tal manera que, bajo la crítica de esta autora se pueden apreciar ciertos parámetros que corresponden a lo que se considera como violación a la gratuidad de la educación, mismo que se puede apreciar en lo siguiente:

“Ese acuerdo es una condición para que ellos posteriormente puedan exigir el pago de las cuotas, ya que el hecho de quedar “asentado” en el acta, supone que formalmente se trata de una decisión de los padres de familia y no de quienes promueven las obras. La cuota que toca pagar a cada uno se decide generalmente al dividir lo que corresponde aportar a la “comunidad” entre los padres de familia de la población estudiantil; cuando no es por convenio, las comisiones encargadas pagan una parte y el resto se divide entre los padres. En ocasiones, el monto de las cuotas que las autoridades proponen a la asamblea incluye una cantidad extra, como previsión “porque muchos no pagan.

En relación a la recaudación de cuotas, los sujetos involucrados ponen en juego sus múltiples saberes sobre los usos sociales locales al respecto. Entre ellos se encuentran los procedimientos usuales para recaudar las cuotas y manejarlas formas de resistirse a pagarlas por parte de los padres”.<sup>90</sup>

Estos argumentos sirven para cuestionar la supuesta posición del gobierno del Estado de México, porque ve como una ofensa que la Ley General de Educación establezca que el "mejorar planteles cuesta, cooperar implica aportaciones ya sea en dinero, donaciones o trabajo" y que justifica la necesidad de obtener los recursos adicionales para mantener las escuelas, ya que considera que existe un movimiento irregular y mala coordinación de aportaciones privadas al gasto de la educación pública que ponen en evidencia la irresponsabilidad gubernamental, al mitigar y velar por peores efectos, con lo que contribuye involuntariamente a aumentar el proceso nocivo que pretendía superar.

---

<sup>90</sup> *Ibíd.* p. 72.

Lo que se cuestiona no es el hecho de que exista la necesidad de que el gobierno del Estado de México se vea obligado a recurrir al apoyo de los padres de familia, sino el que fundamentados en un acuerdo firmado se torne lícita la exigencia de reclamar a los padres de familia un pago o cooperación que con frecuencia no están en posibilidades económicas de otorgar y que termina por afectar la economía familiar.

Su análisis llega al grado de considerar que existe incoherencia e inconsistencia en la actuación del Estado respecto a las disposiciones del artículo 3° constitucional que establece cómo gratuita la educación, por un lado, mientras que la Ley General de Educación fomenta lo contrario. El gobierno del Estado de México, está obligado a cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionalmente establecidas, por lo tanto, no debe resultar controversial el hecho de que se ajuste a unas leyes de carácter Federal, a las cuales tiene que sujetar sus propias leyes internas.

En favor o en contra de estas opiniones, el hecho es que existen disposiciones oficiales que establecen la conformación de esos consejos que otorgan facultades a las Sociedades de Padres de Familia y que, en la Ley General de Educación, capítulo VII De la participación social en la educación Sección 1 De los padres de familia, en el artículo 65 establece como derecho a colaborar con las autoridades escolares:

*“...en el mejoramiento de los establecimientos educativos”.  
Posteriormente, el artículo 67 indica: “tendrán por objeto”, entre otros: “Participar en la aplicación de cooperaciones en numerario, bienes y servicios que las propias asociaciones deseen hacer al establecimiento escolar”.*

La diferencia se encuentra en la connotación que se le da al concepto de **derecho** en contrapartida al de **obligación**, ya que se ha confundido el derecho que puedan tener los padres de contribuir con sus aportaciones al beneficio de la comunidad educativa, donde obtienen sus hijos esa educación gratuita que ofrece el Estado, a la obligación a las que pueda sujetárseles y

condicionárseles, con el firme propósito de hacer de las “cuotas” u “aportaciones” una oficialidad oculta que como ya se ha mencionado, termina por provocar una limitante del derecho pleno a la educación gratuita en el nivel básico.

Hay que resaltar que el sentido del concepto “cooperaciones” se ha visto malinterpretado con el de “obligación”, llegando incluso a ignorar la última parte de la frase que dice “deseen hacer”, que honestamente puede interpretarse como una acción voluntaria de los padres de familia para el beneficio de sus hijos y su familia y, por qué no, de las generaciones de alumnos que vienen detrás.

Luego entonces, el contenido de los artículos 69 y 70 relacionado con los Consejos de Participación Social, donde se hace referencia que están “facultados” para convocar a la comunidad con el fin de llevar a cabo “...trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares”, y obtener “...recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública”.<sup>91</sup>

Este es un fundamento jurídico que genera una limitante del derecho pleno a la educación gratuita en el nivel básico; si, como se ha mencionado anteriormente, porque este tipo de trabajos y recursos deben ser responsabilidad del estado y la comunidad escolar se enfoca a la educación en el aprendizaje intelectual del individuo, los demás elementos se vuelven indispensables como parte de la funcionalidad para adquirir esa educación y que el Estado estaba obligado a proporcionarlo.

Ahora bien, en franca apertura al análisis correcto e imparcial de una situación relacionada con la autonomía de gestión, debe ser también honesto mencionar que las cuotas que se les pide a los padres de familia en las escuelas públicas en ningún momento pueden ser obligatorias, porque tampoco se encuentra

---

<sup>91</sup> GIL ANTÓN, Manuel, Educación en 2013: el dilema central, Artículo publicado en El Universal el 29 de diciembre del 2012. p. 1.

constitucionalmente establecido, mucho menos condicionadas, ya que con ello no sólo limitaría ese derecho pleno a la educación gratuita, sino que violenta jurídicamente un derecho humano que internacionalmente es reconocido a la Educación.

Sin embargo, para que esta situación tenga un mejor efecto, se requiere que el Estado establezca jurídicamente los presupuestos que deben destinarse a cada institución de manera equitativa, para que los ingresos proporcionados por las Sociedades de Padres de Familia contribuyan opcionalmente al sostenimiento de aquellos parámetros que no puede cubrir el presupuesto gubernamental.

Para lo cual será necesario que quienes se encargan de legislar el presupuesto que se asigna a la educación, tomen plena conciencia de que se requiere un incremento financiero muy por encima del que actualmente se aplica, porque un hecho es cierto, la población educativa se ha visto incrementada con el crecimiento poblacional y esto exige una mayor inversión del Estado en este sentido.

Las Sociedades de Padres de Familia cumplen en muchas escuelas, una función muy importante, ya que con las cuotas que se solicitan se pueden realizar obras en beneficio de la unidad educativa, cuando son bien administradas. Y cuando existen buenas relaciones entre la dirección escolar y éstas, son canalizadas a objetivos específicos relacionados en primera instancia al mantenimiento o reconstrucción de las instalaciones, así como a otras necesidades básicas que se detecten en la institución.

En muchas ocasiones llegan a ser utilizadas para pagar consumibles elementales como papelería, material de limpieza, fotostáticas, artículos sanitarios y, cuando es muy necesario, pagos de agua, electricidad, Internet, costos de vigilancia, entre otras. De esto hace referencia Ruth Mercado de esta manera:

“Otras aportaciones locales para los gastos de construcción son las que hacen los comités locales como los de pro feria y pro-reina de las Fiestas Patrias. En algunos lugares, de los fondos

obtenidos por los bailes que estos comités realizan en la escuela, el 25% es para el comité encargado de las construcciones escolares que en ese momento se estén haciendo. Por otro lado, también se obtienen ingresos destinados a la construcción, de los eventos que realizan los directores y maestros de la escuela como funciones de cine, teatro, kermeses, etcétera”.<sup>92</sup>

Este es otro problema muy grave, la realización de eventos en cualquier modalidad en donde frecuentemente se involucra a los alumnos para que participen o vendan boletos que frecuentemente tienen que pagar ellos mismos, porque no admiten las Sociedades de Padres de Familia la devolución de ellos, terminando por afectar directamente la economía familiar.

Estas son las partes donde la autonomía de gestión es rebasada para convertirse en un instrumento coercitivo por parte de estas organizaciones, implementando disposiciones oficializadas ni reconocidas bajo ninguna ley o reglamento que termina por convertirla en esa limitante del derecho pleno a la educación gratuita en el nivel básico.

Sin embargo, desde la perspectiva de la Dra. Mercado, no se puede cuestionar la creación y el reconocimiento a las Asociaciones de Padres de Familia ni mucho menos es posible poner en tela de juicio las buenas intenciones que puedan tener para unir los esfuerzos de los padres de familia y lograr mejorar las instalaciones a las que sus hijos asisten para alcanzar la educación gratuita que el Estado no proporciona totalmente.

Tampoco el que con ello traten de llevar a cabo mejor interrelación entre padres de familia, docentes, alumnos y autoridades responsables de las instituciones educativas; lo que sí es definitivamente necesario el definir los rubros en los que las Sociedades de Padres de Familia canalizan los recursos obtenidos a través de las aportaciones voluntarias de una forma más específica, ya que es posible apreciar que muchas de ellas son asignadas a la compra de material

---

<sup>92</sup> MERCADO MALDONADO, Ruth, Op. Cit. p. 76.

que le corresponde al Estado proporcionar a las instituciones, la cual es presentada en la tabla que se encuentra continuación:

**Imagen 2. Rubros a los que se destinan las aportaciones de los Padres de Familia en las Escuelas Básicas**

ASPECTO	ESPECIFICACIONES
<b>Gratificaciones</b>	Pago de transporte, pago de conserjería.
<b>Material didáctico</b>	Pago personal para reparaciones.
<b>Papelería</b>	Marcadores, papel bond borradores, papel américa, material interactivo.
<b>Material y útiles de aseo</b>	Cloro, pino, acido, jergas, franela, escobas, jaladores, fibra, guantes, botas, toallas.
<b>Artículos de escritorio</b>	Hojas blancas y de color, grapas, clips, tinta para cojín, broches, folders, sobres.
<b>Material y servicio de fotografía</b>	Pilas, clips, memoristick, papel fotográfico.
	Pintura, impermeabilizante, cemento, grava, arena, ladrillo
	Tintas para impresora, no brakes, mantenimiento de equipo de audio y video.

**Fuente:** Mercado Maldonado, Ruth, La educación Primaria Gratuita, una Lucha Popular Cotidiana. p. 78.

Para algunos autores como Manuel Gil Antón, el cobro de estas cuotas es síntoma de que la gratuidad es puesta en duda, porque considera que estas se dan a veces en prácticas abusivas, condicionando la entrada al plantel e incluso la entrega de boletas o certificados; decisiones que se toman para obligar a los padres de familia a cumplir con el compromiso acordado en asamblea general llevadas a cabo por las Asociaciones de Padres de Familia.

Sin embargo, esta opinión, muy respetable, es al mismo tiempo muy clara y concisa, ya que como se ha mencionado, el Estado no está brindando y cumpliendo con el compromiso constitucional de la gratuidad de la educación, al brindar solamente los elementos básicos que son las instalaciones, los docentes, libros de texto, administración, entre otros, que pueden considerarse

como elementos fundamentales para que una persona pueda adquirir conocimientos.

Lo que se debe tener en cuenta entonces no es el cuestionar que la educación gratuita esté dejando de ser proporcionada por el Estado, sino que, con el reconocimiento de las Asociaciones de Padres de Familia, se les ha permitido convertirse en esa limitante del derecho pleno a ella, porque de forma ilícita y anticonstitucional ha generado una obligatoriedad que ni es reconocida oficialmente ni es lícita.

La participación de los padres de familia es un derecho opcional no obligatorio, porque para muchos de ellos significa tomar conciencia de que el Estado tiene la obligación de contribuir de alguna manera para que las condiciones en que adquieran sus hijos la educación sean las mejores. El tema entonces se convierte en debate, puesto que como afirma David Calderón, hasta en los sectores de más bajo ingreso existen personas que han generado una cultura de conciencia en este sentido y prueba de ello es lo siguiente:

*“Los padres están en la mejor disposición, aún en los sectores de bajo ingreso, a aportar su cuota para la educación de sus hijos, incluso, más allá de las cuotas; según los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares de 2012, se calcula que -en promedio- un 12% del gasto familiar se destina a educación.”<sup>93</sup>*

El problema, señala Ruth Mercado, radica en que jurídicamente no se ha diseñado un plan específico que establezca como política pública presupuestal este tipo de asignaciones a cargo de los padres de familia, las cuales tendrían que entregarse directamente a cada escuela y entonces, las Sociedades de Padres de Familia dejarían de cumplir con esta función o bien, establecer parámetros que conduzcan a la generación de una cultura en la ciudadanía e intención voluntaria para contribuir, de acuerdo a sus posibilidades, sin

---

<sup>93</sup> David Calderón Estado de la educación en México 2013 El gasto como instrumento clave de política pública Mal gasto: estado de la educación en México 2013. En Mexicanos Primero, visión 2030 a.c. pág. 17.

obligación ni condicionamiento, a la cobertura de cuotas que beneficien cada unidad educativa.

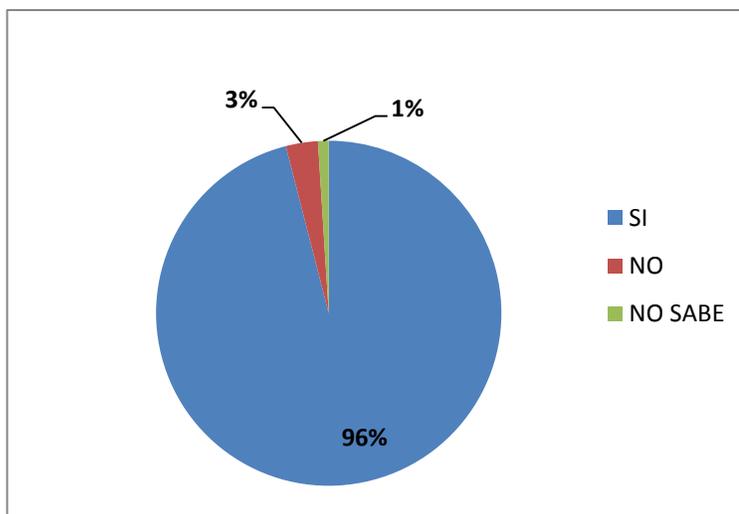
Todas estas apreciaciones, tienen diferentes manifestaciones emitidas por los involucrados, por lo que, con el propósito de conocer directamente la opinión de los padres de familia respecto a la función de la Sociedad de Padres de Familia, se aplicaron 60 cuestionarios en la Escuela Primaria José María Morelos y Pavón, de Ecatepec de Morelos, en el Estado de México que, para beneficio de esta investigación, se añaden las respuestas obtenidas a continuación:

**RESULTADOS DE CUESTIONARIO DE LA ESCUELA PRIMARIA ESTATAL  
JOSE MA. MORELOS Y PAVON. TURNO MATUTINO**

**1.- ¿En la escuela donde asiste su hijo hay Asociación de Padres de Familia?**

<b>Respuestas</b>	<b>No. de personas</b>
SI	57
NO	2
NO SABE	1
	<b>60</b>

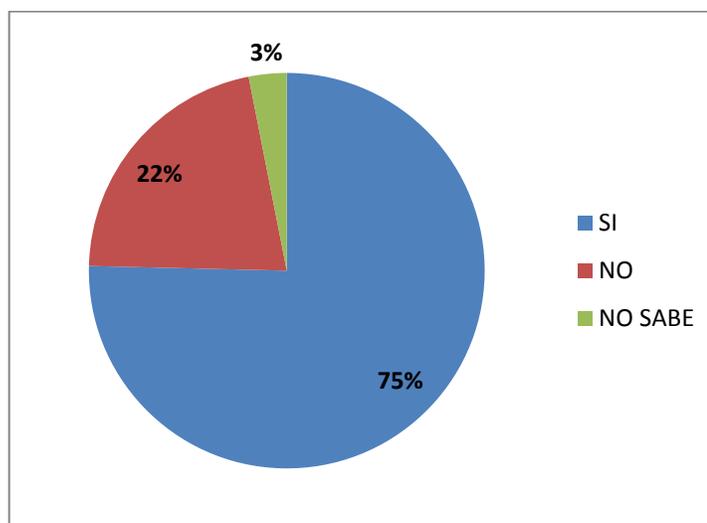
**Gráfica 1  
Existencia de Asociación de Padres de Familia**



**2.- ¿Usted participa en la Asociación de Padres de Familia de su escuela?**

<b>Respuestas</b>	<b>No. de personas</b>
SI	45
NO	13
NO SABE	2
	<b>60</b>

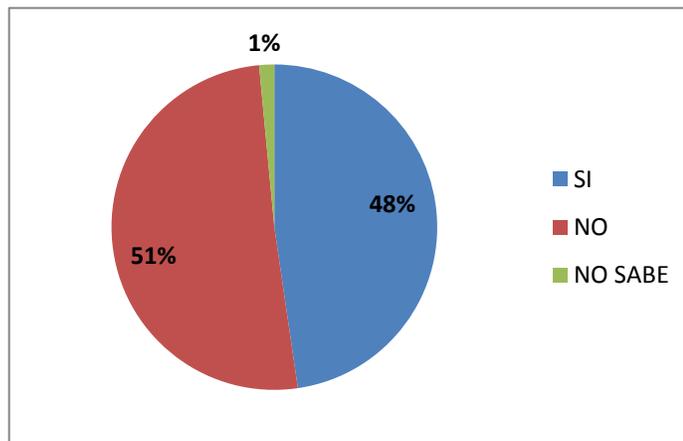
**Gráfica 2**  
**Participa en la Asociación de Padres de Familia**



**3.- ¿Sabe usted de las actividades que lleva a cabo la Asociación de Padres de Familia en la escuela?**

<b>Respuestas</b>	<b>No. de personas</b>
SI	29
NO	30
NO SABE	1
	<b>60</b>

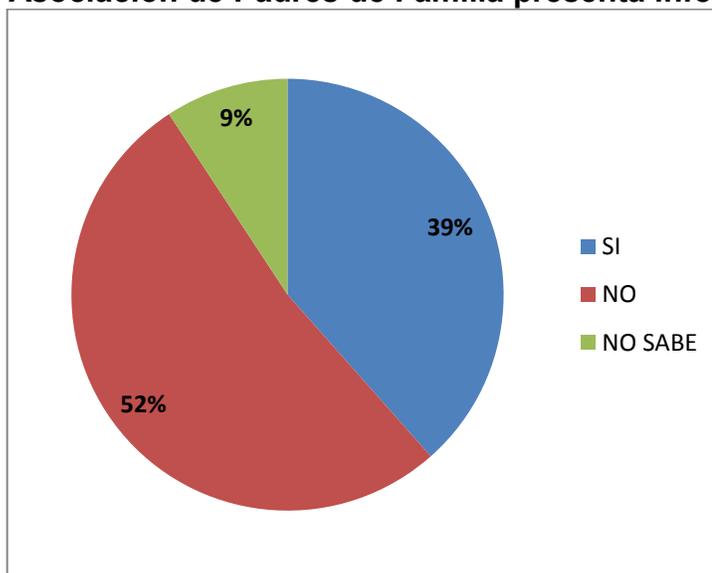
**Gráfica 3**  
**Conoce actividades de Asociación de Padres de Familia**



**4.- ¿Tiene conocimiento si la Asociación de Padres de Familia de su escuela presenta algún informe?**

Respuestas	No. de personas
SI	23
NO	31
NO SABE	6
	<b>60</b>

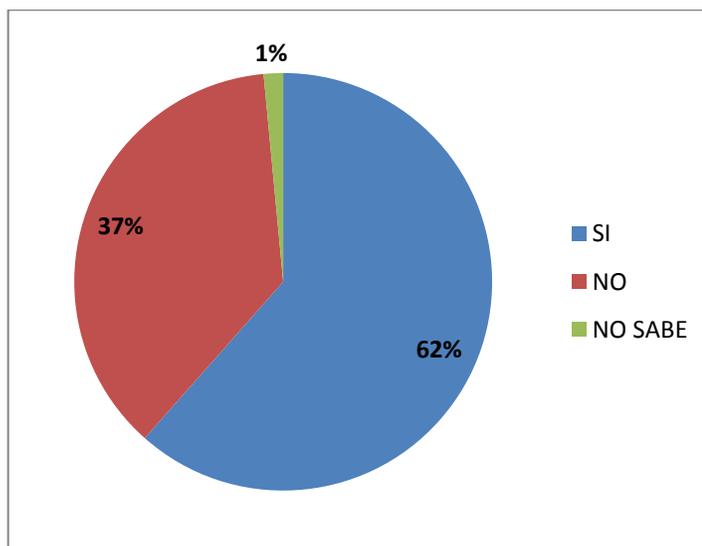
**Gráfica 4**  
**La Asociación de Padres de Familia presenta informe**



5.- Con relación a la Asociación de Padres de Familia ¿sabe usted el contenido de la Ley General de la Educación?

Respuestas	No. de personas
SI	37
NO	22
NO SABE	1
	<b>60</b>

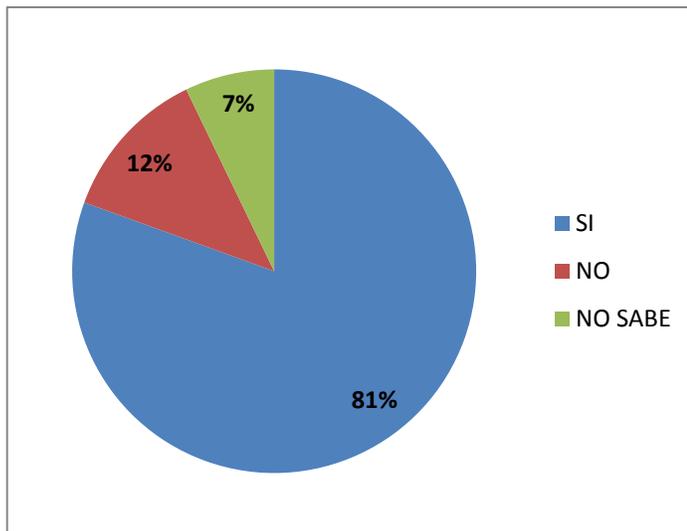
**Gráfica 5**  
Conocimiento de la Ley General de Educación



6.- En lo que se refiere a la Asociación de Padres de Familia ¿conoce el contenido de la Ley de la Educación del Estado de México?

Respuestas	No. de personas
SI	49
NO	7
NO SABE	4

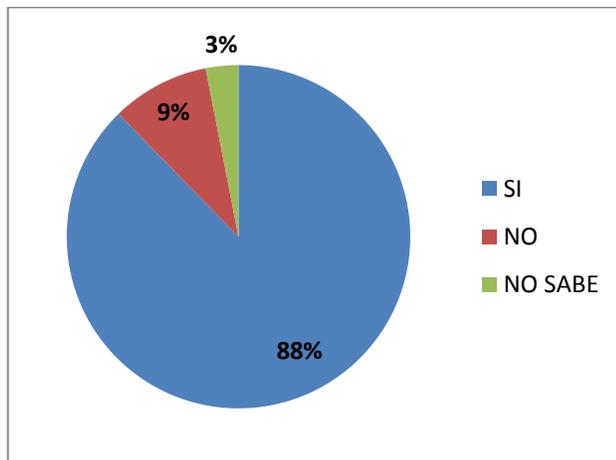
**Gráfica 6**  
**Conocimiento de la Ley de Educación Edo. De México**



7.- ¿El expresidente José López Portillo, en el año de 1980, expidió el Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia, conoce su contenido?

Respuestas	No. de personas
SI	53
NO	5
NO SABE	2
	<b>60</b>

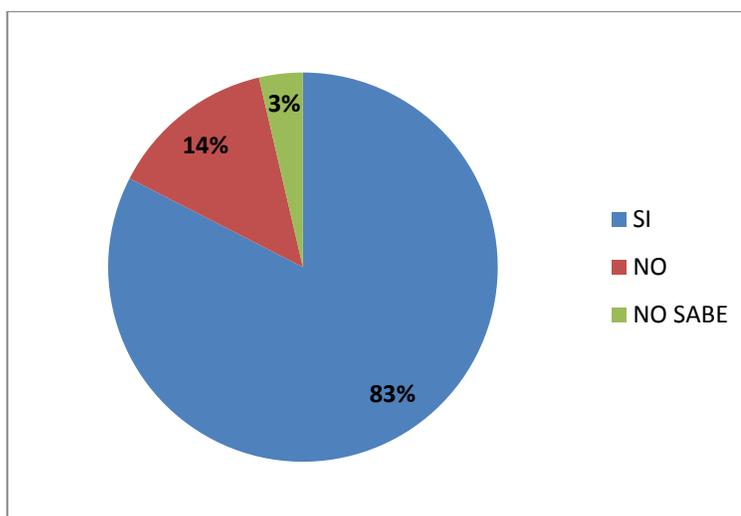
**Gráfica 7**  
**Conoce Reglamento de Asociación de Padres de Familia**



8.- ¿En la escuela donde asiste su hijo se cobrarán cuotas voluntarias?

Respuestas	No. de personas
SI	49
NO	9
NO SABE	2
	<b>60</b>

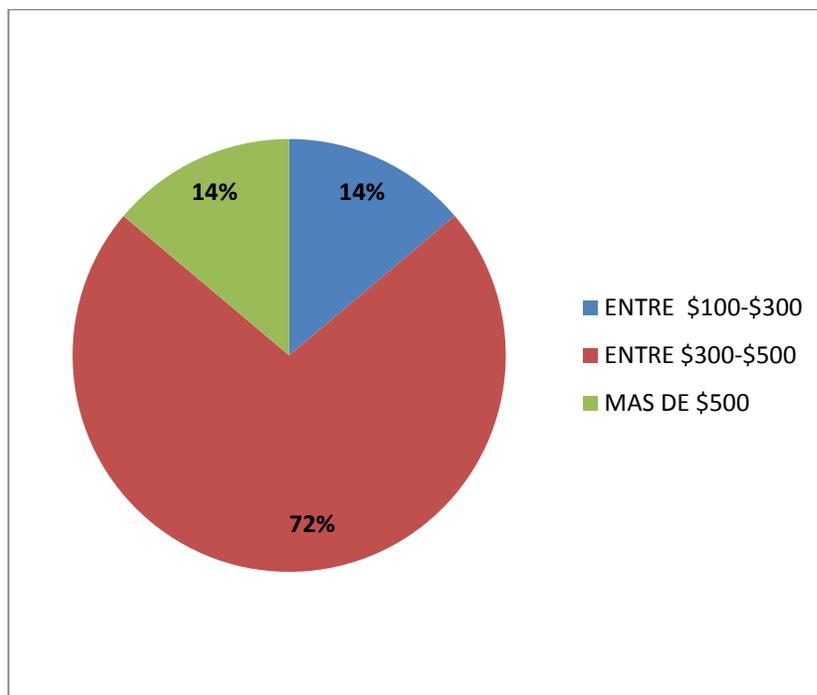
**Gráfica 8**  
**Reconocimiento de cobro de cuotas**



9.- ¿Qué cantidad es la que usted aporta por concepto de cuota voluntaria anual, en la escuela?

Respuestas	No. de personas
ENTRE \$100- \$300	8
ENTRE \$300- \$500	44
MAS DE \$500	8
	<b>60</b>

**Gráfica 9**  
**Aportación a la Asociación de Padres de Familia**



Los resultados de la encuesta arrojan un resultado poco alentador, ya que algunos padres manifiestan que no tienen este tipo de asociaciones en su institución o que definitivamente no saben si existe, esto demuestra la falta de interés y de conciencia que tienen muchos padres de familia, que sólo se concretan a llevar los hijos a la escuela sin estar al tanto de lo que sucede en ella, que pueda afectar la educación de su hijo.

Es comprensible que muchos de ellos no puedan participar, como respondieron, porque especialmente en estas zonas la mayoría trabaja y disponen de poco tiempo para este tipo de actividades, por lo que muchos se concretan en su momento a cumplir las disposiciones que estas sociedades se establecen, para que de esta manera se pueda asegurar la estancia del hijo en la escuela. Esto mismo nos lleva a la reflexión de la razón por la cual muchas veces no se enteran

de las actividades que lleva a cabo este tipo de organizaciones o que si lo hacen, sólo es a través de la información que le proporcionan los mismos hijos.

Por una parte, resulta muy interesante descubrir que muchos de ellos 61% tienen conocimiento de que existe la Ley General de Educación y de la correspondiente al Estado de México 83%, que rigen en este sentido las actividades educativas, al mismo tiempo regulan la autonomía de gestión; sin embargo, resulta preocupante notar que un considerable porcentaje no tiene idea de lo que es o no saben de su existencia. Esto mismo sucede en la respuesta que dan respecto al conocimiento del Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia, en el cual un alto porcentaje 87% afirmó que si tienen el conocimiento de ello y sólo un pequeño porcentaje del 9% aseguró no conocerlo o no saber de ello.

Las respuestas más relevantes surgen cuando se les cuestiona sobre si se les cobran cuotas voluntarias, donde el mayor porcentaje 82% aceptó que si se cobran, sin hacer mención de que son obligatorias, pero resalta el hecho de que muchos de ellos señalaron que no se cobran o que no saben, lo cual está en contradicción si los demás respondieron que efectivamente se dan estas prácticas en la escuela y que como bien sabemos, en la actualidad, la participación de estas organizaciones forman parte del contexto escolar.

La última respuesta nos demuestra que efectivamente existe una cuota que una gran mayoría aporta, el 72% aporta entre \$100.00 y \$300.00, el 13% aporta entre \$300.00 y \$500.00 y un 13% aporta más de \$500.00 pero que, como siempre, existen personas renuentes a contribuir de forma consciente en un beneficio colectivo, considerando que no están obligados por que interpretan inadecuadamente el concepto de "educación gratuita"; un aspecto que honradamente habría que analizar porque, como se ha mencionado, se puede argumentar la falta de educación gratuita, si se justifica el hecho de que el Estado no asigna el presupuesto necesario para cubrir los altos costos de tantas instituciones establecidas en el país.

El punto clave aquí, radica en el hecho de que la autonomía de gestión contempla el cobro de las cuotas por lo que de esta forma puede resultar una limitante del derecho pleno a la educación gratuita en el nivel básico, como se ha comprobado, que es el tema central de esta tesis; ¿por qué la educación en sí no es totalmente gratuita?, había que separar entonces ¿en qué consiste esa gratuidad y hasta dónde llegan sus alcances?

Es muy importante señalar que la responsabilidad del Estado radica en que los legisladores deben analizar con más conciencia de la situación de gratuidad que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para poder establecer los lineamientos jurídicos que delimite la función del Estado en este sentido y comprometan a los padres a prestar mayor atención e interés a la educación, no en el mantenimiento ya que si el propósito es involucrar a todos en el proceso educativo, entonces resulta indispensable unificar criterios para definir el estado de correspondencia de cada uno de ellos.

En resumen, la aplicación de los cuestionarios sirvió para confrontar las disposiciones oficiales, la interpretación que le dan los padres de familia y la realidad que en la práctica las Sociedades de Padres de Familia se han valido de esa supuesta autonomía para aplicar una obligación con cada vez con mayor frecuencia se convierte en una limitante del Derecho pleno a la Educación Gratuita en el nivel básico, que motivo esta investigación.

#### **4.3 Para lograr una mejor Gestión Educativa del Estado Mexicano**

Como punto final a esta investigación, se tomaron en cuenta los datos obtenidos desde el ámbito teórico y jurídico, para compararlos en la práctica como una realidad que no podemos negar existe, las Asociaciones de Padres de Familia forman desde hace ya algunos años parte de las actividades diarias que se llevan a cabo tanto en las instituciones de educación pública como en las privadas. La autonomía de gestión se encuentra ya establecida, sus efectos han llegado a ser considerados, como una falta de capacidad del Estado para

brindar la educación gratuita que se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto se debe a que las Asociaciones de Padres de Familia reconocidas por las mismas autoridades educativas y las leyes relacionadas con ellas, ha rebasado la **autonomía de gestión** en su consideración legislativa, ya que en ningún documento se encuentran facultadas para hacer exigible contribuciones obligadas que establecen a través de supuestos convenios que hacen firmar a los padres de familia para que posteriormente puedan reclamar el pago de “cuotas” o “colaboraciones” bajo amenazas de no entregar boletas o certificados que avalen al estudiante la educación recibida.

Estas medidas pueden llegar a convertirse en antijurídicas y más aún cuando Directivos y docentes se vuelven participes de estos actos que además de ser inconstitucionales se transforma en un instrumento que provoca la limitante del derecho pleno a la educación gratuita en el nivel básico, especialmente en aquellas familias que sufren constantes problemas económicos o que viven en marginación.

En la práctica, no existen supuestos, si bien es cierto muchas Asociaciones de Padres de Familia no cumplen con su función y llegan incluso a entrar en conflicto con la dirección escolar, algunos de los docentes, con los mismos padres de familia o con los alumnos, también es cierto que está demostrado que la gran mayoría contribuyen diariamente a mejorar las condiciones educativas, que saben cumplir con el objetivo principal de tomar las mejores decisiones por parte de las personas que se encuentran más cercanas a los problemas; es decir, con los encargados de la dirección, los docentes, los padres de familia y los alumnos.

Gracias a la participación activa de estas organizaciones, se han podido resolver problemas difíciles, de carácter institucional, que por razones bien sabidas, al gobierno Federal o estatal les resulta imposible cumplir por completo; por este motivo, se ha permitido la integración de las Asociaciones

de Padres de Familia que desde sus inicios, sin necesidad de estar legalmente oficializadas, tuvieron como objetivo reunir fondos para solucionar los problemas que enfrentaban muchas escuelas en el país, independientemente de que servían como instrumento de gestión para llevar a cabo actividades relacionadas con la educación en beneficio de los educandos.

Sin embargo, existe la controversia de que la definición de autonomía se ha desvirtuado en la práctica de muchas de estas organizaciones, pues difiere de los modelos de gestión utilizados en otros países que la enfocan en una "Gestión centrada en la escuela". Desde la perspectiva de la teoría, este concepto es interpretado como la libertad de acción que permite tomar mejores decisiones a un grupo de padres de familia que se reúnen para solucionar los problemas de las instituciones educativas en que sus hijos reciben una educación gratuita. En este contexto, José Manuel Cabada Álvarez le da una connotación ampliada que la describe como:

*“La libertad de acción debe estar acompañada de soluciones, conocimiento, capacidades, recursos y el buen funcionamiento de la administración escolar en todos sus ámbitos. Por ello, es que la debilidad institucional y la marginación económica se retroalimentan y crean procesos que pueden tener consecuencias negativas después de un proceso de descentralización”.*<sup>94</sup>

Desde esta perspectiva, fue posible apreciar que la gestión escolar es importante, especialmente cuando cada institución realiza lo necesario sobre una ruta de mejora bien definida, en base a las necesidades del propio contexto escolar, sin que tenga necesidad de descentralizarse de la normatividad y rebasar las funciones mínimas que se dan en el ámbito escolar.

Aunque con frecuencia también sucede que existen consecuencias negativas cuando se dan conflictos entre la administración de la directiva escolar y estas organizaciones, rompiendo así la sinergia de concordancia que debe existir en

---

<sup>94</sup> CABADA ÁLVAREZ, José Manuel, La Autonomía de Los centros educativos, Revista de Prensa Comunidad Escolar, Madrid, España, Editado por el CAP de Colmenar. p. 1.

el compartir, evaluar y buscar la solución conjunta a todos los problemas en beneficio de las comunidades educativas.

Si bien es cierto existen criterios relacionados con el cuestionamiento de que el concepto de **autonomía de gestión** resulta ambiguo y requiere una actitud de análisis e interrogación, no una simple adhesión a la corriente teórica o al oportunismo político; la han convertido en un instrumento manipulador que pone en riesgo el acceso a la educación gratuita que tiene el Estado la obligación de otorgar, a las familias que con frecuencia tienen problemas económicos y con mayor razón a aquellas que se encuentran en estado de marginación o pobreza extrema.

Bajo estos criterios, es posible recomendar que al igual que en otros países, la **autonomía de gestión** deba tener en México un mejor aprovechamiento escolar, que involucre a la misma institución, el personal administrativo y especialmente a los educandos. Que, además, de los lineamientos que se encuentren ya establecidos para su operación y funcionamiento autorizado en las escuelas de educación básica, se legisle para delimitar los grados de responsabilidad y alcance que deben tener en las escuelas, sin que por ello lleguen a sustituir en ningún momento la responsabilidad del Estado.

Que no sirva de pretexto para que, con frecuencia, los representantes de estas organizaciones (Presidente, tesorero, etc.) utilicen los recursos obtenidos para beneficio propio sin que exista autoridad alguna que pueda exigirles una rendición de cuentas ante los padres de familia, porque simple y sencillamente no existen disposiciones oficiales ni siquiera instituciones (educativas) que puedan exigir el cumplimiento de esta obligación.

En este sentido, la descentralización llevada a cabo en México por una de las reformas, ha contribuido en deteriorar en parte el servicio educativo, especialmente en las instituciones consideradas débiles que generalmente se encuentran distribuidas en zonas rurales o con alto grado de marginación en muchas zonas urbanas. La falta de presupuesto a muchas de ellas es lo que

con frecuencia sirve a estas asociaciones para justificar los cobros que “cuotas” e imponer criterios que son avalados y apoyados por las mismas autoridades educativas.

A este respecto, es necesario recomendar que se haga un análisis de las ventajas o desventajas que tiene esta descentralización y en caso necesario, establecer una normatividad federal que haga obligatoria la práctica apropiada de la participación educativa en las 32 entidades de la Federación, de corresponsabilidad y obligación mutua con el Estado; de tal manera que la asignación de recursos pueda cumplir cabalmente con la equidad e igualdad que se requiere para mejorar la calidad educativa. No se puede esperar que se den adecuadamente los procesos educativos en todo el país si no existe una corresponsabilidad adecuada entre el gobierno Federal y los estados.

Esto debe hacerse con la finalidad de evitar perjuicios a aquellas comunidades, especialmente rurales con escasos o nulos recursos, pocas habilidades, sin formación, etc. que pueden establecer diferencias sociales, si es precisamente a estos sectores a quienes más urge hacer llegar la educación para que puedan abatir la marginación.

Si bien es cierto algunas autoridades educativas encargadas de la administración, distribución y asignación de recursos han abandonado irresponsablemente muchos centros educativos, debemos justificar que la última reforma por medio de la autonomía de gestión pretende delegar en las asociaciones de padres de familia esta responsabilidad.

Es por eso que se debe legislar también en aquellos casos en que las autoridades escolares, en complicidad con las Asociaciones de Padres de Familia condicionen la entrega de documentos, calificaciones o certificados, así como cualquier otro documento de los educandos con el único propósito de “recuperar” las “cuotas” no pagadas por sus padres.

Se debe dejar en claro que es necesario analizar más detenidamente el concepto de "educación gratuita", ya que desde el ámbito de la pedagogía, la educación, la psicología y la ciencia en general, se puede desglosar en que por educación se entiende a todo aquello que se adquiere como conocimiento a través de habilidades, destrezas, conductas, lenguajes, etc. de carácter intelectual, sin que para su adquisición sea necesario contar con elementos instrumentos o elementos complejos, ya que con frecuencia los más básicos hacen posible una mejor adquisición. Con respecto al concepto "gratuita", sin mucho que argumentar lo entendemos como gratis o gratuidad, sin costo.

Si esto es así, no tiene derecho ni está facultada ninguna organización, por muy altruista que pretenda, escudada en la **autonomía de gestión**, establecer cobros obligatorios no autorizados por ninguna ley que ponen en evidencia la gratuidad de la educación.

La propuesta en este caso, es de que se analicen profundamente todos estos aspectos que nunca van a contribuir en mejorar la educación, mientras no se definan apropiadamente cada uno de ellos y se establezcan los límites y responsabilidades que tiene el Estado para impartir esa educación gratuita que les permita alcanzar sus propios fines en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

La autonomía de gestión, como pudo apreciarse en esta investigación, permite en muchos casos que las escuelas tomen decisiones apoyadas tanto por parte del presupuesto del Estado como las contribuciones que hacen las Sociedades de Padres de Familia. Entonces resulta saludable recomendar que se legisle en favor del tipo de correspondencia que debe tener cada una de estas partes, así como sus alcances y limitaciones, sin que por ello tenga que violentarse la principal garantía establecida en el artículo 3° constitucional, porque la educación debe ser gratuita.

Se propone entonces que la Ley General de Educación y otras normativas precisen el alcance de la **autonomía de gestión** que le será permisible a las

Sociedades de Padres de Familia y el grado de responsabilidad que puedan tener aquellos que por sus condiciones marginales resultan incapaces de hacer las aportaciones que arbitrariamente algunas de estas organizaciones imponen a grupos sociales que terminan por desistir de la educación.

En lo concerniente a la rendición de cuentas, es claro que las actuales políticas públicas tienen de moda este concepto, sin embargo, deben establecerse reglas jurídicas que permitan a la autoridad principal (dirección de la escuela) en primera instancia, tener capacidad para requerir a los dirigentes de la Sociedad de Padres de Familia la información que le permita conocer los ingresos y egresos, su distribución, aplicación y manejo, de tal manera que la rendición de cuentas sea una realidad con la cual tienen derecho los padres de familia, para que puedan sentirse satisfechos de haber sacrificado sus propios ingresos en el beneficio colectivo de la comunidad escolar.

Con el propósito de evitar discrepancias o enfrentamientos entre los representantes de padres de familia y las autoridades administrativas escolares, es preciso que las autoridades de mayor rango, en este caso la supervisión escolar, desempeñe un papel más imparcial, de tal manera que pueda vigilar constantemente que tanto la dirección escolar como los representantes de los padres de familia puedan ser llamados a cuentas en caso de detectarse malos manejos, situaciones de enfrentamiento o abusos hacia los padres de familia que no pueden pagar las cuotas exigibles. Su papel en la práctica debe ser de control, como representante de mayor rango ante el gobierno de cada Estado o a nivel Federal.

Se propone la promoción de la cultura del cambio, para que la **autonomía de gestión** pueda ser apreciada en su propósito real, el de ser un fin en sí mismo para un objetivo colectivo, cuya finalidad es el de mejorar las condiciones de aprendizaje de los alumnos y puedan tener acceso a esa educación gratuita que el Estado debe otorgar.

En resumen, la presente investigación ha servido para conocer profundamente el tema principal de estudio: la **autonomía de la gestión**. Además, permitió definir el concepto de "educación gratuita" que fundamenta el artículo 3° constitucional, llegándose a la conclusión de que por educación se entiende a la adquisición de conocimientos intelectuales para el desarrollo humano y en ella se requiere la disponibilidad del individuo, su voluntad, capacidad y destreza, un aspecto totalmente intelectual.

Sin embargo, este concepto oficialmente determina los alcances de la Asociación de Padres de Familia en cada unidad educativa, pero en ningún momento le da facultades para ejercer el cobro de una educación que como se puede apreciar, debe ser constitucionalmente gratuita.

Para que la autonomía de gestión sea exitosa los involucrados en las instituciones educativas (docentes, administrativos, padres de familia y alumnos) deben trabajar en conjunto para lograr un perfil integral, coherente y unificado que pueda tomar decisiones, para poder definir los objetivos institucionales, las propuestas de acción y las prioridades en la administración de los recursos.

Se deben definir acciones para extraer ventajas a futuro, en donde se consideren tanto las oportunidades, así como las amenazas del medio en el que está inserta la escuela y que todos los actores institucionales se comprometan a definir el tipo de servicio educativo que se ofrece.

Dentro del conjunto de leyes secundarias que se necesitan para que la reforma educativa se implemente, la Ley General de la Educación señala que los programas de gestión Escolar busquen usar los resultados de la evaluación como una herramienta para retroalimentar a las escuelas, y mejorar continuamente, para desarrollar una planeación anual con metas verificables y así administrar de manera transparente y eficiente los recursos de cada escuela, para la mejora de su infraestructura y compra de material educativo.

## CONCLUSIONES

Primera: El contenido de este capítulo fue destinado al análisis de los contenidos obtenidos a través del desarrollo de la investigación, que permitieron llegar a dilucidar el tema principal y separarlo de aquellos con los que se relaciona a través de los breves comentarios que sobre la Reforma Integral de la Educación Básica, en su relación con el tema principal de este estudio, la autonomía de gestión en las Escuelas de Educación Básica en el Estado de México.

Segunda: Para la elaboración de esta investigación, se definió el tema ***Autonomía de Gestión, una limitante del derecho pleno a la educación gratuita en el nivel básico***; para lo cual se reunió la información necesaria para poder discernir sobre este concepto en especial, de donde surgieron otros aspectos relacionados con él, como es el concepto de "educación gratuita", obligatoriedad, laicismo, corresponsabilidad y otros que se encuentran vinculados a ese proceso que realizan cotidianamente las Sociedades de Padres de Familia en todo el país y que, sin duda alguna, forman ya parte del contexto educativo del Sistema Nacional de Educación.

Tercera: Durante el desarrollo de la investigación, se reunieron los temas referentes, pero al mismo tiempo, se llevó a cabo la aplicación de un cuestionario en la Escuela Primaria José María Morelos y Pavón del municipio de Ecatepec de Morelos en el Estado de México, con el propósito de conocer en forma directa la opinión de los padres de familia respecto a la función que desempeñan estas organizaciones, lo que permitió detectar que efectivamente, dan por un hecho la inclusión y permanencia de ellas en el contexto escolar, como parte integral del conjunto educativo del Sistema Nacional de Educación.

Cuarta: Este tema es relevante desde el punto de vista jurídico, en virtud de que el país ha venido transformándose en los últimos 60 años de una forma acelerada, bajo la necesidad de evolucionar y adherirse a una globalización que

pretende conformar una integración mundial más compacta, donde los intereses comunes ya no pueden ser ajenos a la colectividad, cuyos beneficios deben procurar mejores condiciones de vida que permitan erradicar la ignorancia para que, bajo la protección de los Derechos Humanos los individuos puedan ser capaces de superar los rezagos económicos, abatir la pobreza y otros factores que durante mucho tiempo han sido desatendidos por distintos Estados a nivel mundial.

Quinta: Esta evolución y crecimiento en los ámbitos políticos, sociales y económicos no pueden ser visto como una demanda exclusiva de una sociedad determinada, ya que como se ha mencionado, la integración mundial considerada como globalización exige cambios en la humanidad. Es por ello que distintos organismos internacionales representantes de los intereses de las naciones afiliadas a ellos, han establecido lineamientos como el de la educación gratuita para todo individuo, como factor fundamental que no puede ni debe ser negado por ningún Estado.

Sexta: Como se puede apreciar, en México se han llevado a cabo reformas a partir de 1934, la última culminó en la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB) que, al igual que otras reformas llevadas a cabo por la actual administración pública, ha sido profundamente criticada, negada y en ocasiones desvirtuada. En ella se contempla y legisla en favor de la **autonomía de gestión** como parte integral de una función educativa que, de hecho, ya se encontraba establecida e incluso se habían venido haciendo reformas a determinadas leyes para determinar la función, alcances e intervención de las Sociedades de Padres de Familia en las escuelas públicas que tiene a su cargo el Estado en todo país.

Séptima: Sin embargo, también se puede comprobar que jurídicamente no existe sustento legal para establecer las cooperaciones económicas que hacen los padres de familia de manera voluntaria y opcional, en una exigencia que condiciona con mucha frecuencia la entrega de documentos a los alumnos y

con ellos la limitante del derecho pleno a la educación gratuita en el nivel básico.

Octava: Se pudo comprobar que, efectivamente, la gratuidad, el laicismo y la obligatoriedad de la educación son derechos fundamentales que garantiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3°, y que son avalados por Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde se describen las bases y modalidades en las que debe otorgarse una educación de calidad para todos los mexicanos, cuyo propósito en la actualidad es alcanzar un mejor nivel educativo, ya que la afluencia desbordada de la tecnología exige del individuo un mayor grado de conocimiento para su integración laboral.

Novena: El igualar el acceso a la educación es un reto que deberá enfrentar el Estado Mexicano sustentado en la última reforma educativa, ya que, en este sentido, el artículo 3° constitucional deja claramente establecido que: "...La educación que imparta el Estado tendera a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.". Para lo cual será necesario suprimir y en ocasiones erradicar prácticas tradicionalistas, que se encuentran relacionados con las prácticas docentes, sindicales y de relaciones entre las Asociaciones de Padres de Familia y las instituciones educativas.

Decima: En la culminación de este estudio, se pudo llegar a la reflexión de que en realidad la autonomía de gestión es una limitante del derecho pleno a la educación gratuita en el nivel básico, porque las Sociedades de Padres de Familia con la normatividad establecida en los reglamentos de los CEPS les faculta a solicitar cobros de cuotas o a cualquier otra actividad que limitan la educación gratuita.

Decima primera: Se pudo comprobar también que efectivamente la Constitución Política del Estado de México y su Ley de Educación correspondiente se encuentran sujetas a las determinaciones de las mismas leyes de carácter

Federal, por lo que deben corresponder coherentemente con la reforma mencionada para que el objetivo que pretende el Estado a nivel Federal, esté en franca concordancia con la de este Estado, de tal manera que tenga un mayor alcance la certeza jurídica en todo el contexto nacional. Es en base a este criterio que se recomienda llevar a cabo la legislación correcta para adecuar de manera más eficaz la función que cumple cada uno de los involucrados en la educación, especialmente, en este caso, la Sociedad de Padres de Familia y la Dirección Escolar en cada unidad educativa del Estado de México.

Decima segunda: La Reforma Integral de la Educación Básica tiene como objetivo principal lograr impartir educación a toda la población del país, en condiciones de igualdad y equidad, respetando las disposiciones constitucionales de laicismo, gratuidad y obligatoriedad, ya que la situación actual de la globalización exige crear la mentalidad de un país con capacidad de desarrollo, para lo cual se requiere una preparación de calidad que pueda ser capaz de enfrentar la competitividad internacional, por ello será necesario reflexionar en la necesidad de incrementar el presupuesto a la educación, así como acotar el desvío de recursos que por mucho tiempo han sido causa de manifestaciones de corrupción.

Décima tercera: Se llega a la conclusión de que para evitar cualquier posibilidad de una limitante del derecho a la educación gratuita en el nivel básico, los legisladores deben analizar que con el crecimiento de la población es lógico que haya crecido la población educativa, esto implica la necesidad de ampliar los recursos presupuestales que se asignan a la educación que ya son obsoletos y que sirve como pretexto a distintas organizaciones públicas y privadas a establecer costos a la educación gratuita.

Decima cuarta: Finalmente, se llega a la reflexión de que efectivamente la educación gratuita es y deberá seguir siendo una obligación ineludible del Estado Mexicano, pero para que esto sea posible es preciso, abatir vicios, corrupciones, discriminaciones, desviación de recursos, para crear una cultura

de conciencia participativa más amplia entre la sociedad y sus gobiernos, ya que no es posible que esa misma educación que se pretende impulsar, sea incapaz de hacer que los mexicanos alcancen de mejores condiciones de vida.

## FUENTES DE REFERENCIA

AGUILAR Y MAYA, José Luis, La vulnerabilidad infantil y el potencial de la Conaliteg, Guanajuato, Secretaria de Educación Pública, México, 1956.

ARRIZABALO, Xabier, El imperialismo, los límites del capitalismo y la crisis actual como encrucijada histórica, En Economía política de la crisis, Madrid, España, Editorial Complutense, 2011.

BRACHO, T., Diseño de una política educativa, El Programa Escuelas de Calidad, México, CIDE. 2001.

CABANELLAS DE LA CUEVA, Guillermo, Diccionario Jurídico, México, D. F., Editorial Heliasta, 2006.

David Calderón Estado de la educación en México 2013 El gasto como instrumento clave de política pública Mal gasto: estado de la educación en México 2013.

CARBONELL, Miguel, La Constitución en Serio. Multiculturalismo, Igualdad y Derechos Humanos, México, D. F., Editorial Porrúa, 2012.

CISNEROS FARIAS, Germán Axiología del artículo tercero. México, D. F. Editorial Porrúa, 2000.

ESPASA-CALPE, Diccionario de la lengua española 2005, Madrid, España. Editorial. Espasa-Calpe, 2005.

FLORES GARCÍA, José. Fundamentos políticos-jurídicos de la educación en México. 3° edición. México, D. F. Editorial Progreso. 2000.

GARAY, Adrián de, La gratuidad de los servicios educativos para los estudiantes, Publicaciones ANUIES. Revista117. México, D. F., 2011.

GOMEZ NAVAS, Leonardo, La Revolución Mexicana y la educación popular, en *Historia de la Educación Pública en México*, Coordinadores: Solana, Fernando; Cardiel Reyes, Raúl y Bolaños Martínez, Raúl. México, D. F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 2011.

*HERNÁNDEZ Z. Oscar G., (1996), Seminario de pedagogía comparada 1 y 2, México: Educamex.*

LATAPÍ SARRE, Pablo, El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa, Número 40, Volumen XIV, ENERO-MARZO de 2009, Revista Mexicana de Investigación Educativa, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A. C. México, D. F., 2009.

MANCERA CORCUERA, Carlos, Financiamiento y gasto educativo, Perfil de la Educación en México, 2ª Edición, México, D. F. Editado por la Secretaría de Educación Pública, 2014.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Daniela y GERVACIO CARVAJAL, Gabriela, La política neoliberal en México y las consecuencias que tuvo el gasto y en la calidad de la educación en México en comparación con la OCDE, Tesina Licenciatura en Economía, México, D. F., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 2013.

MELGAR ADALID, Mario Rafael, Las reformas al artículo tercero constitucional, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, D. F., Editado por Porrúa Grupo Editorial, 2000.

MERCADO MALDONADO, Ruth, La educación Primaria Gratuita, una Lucha Popular Cotidiana, 1997 CINVESTAV, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del I.P.N., Departamento de Investigaciones Educativas, México, D. F., 1997.

MORALES GARZA, Rosalinda; GUTIÉRREZ, Miguel y Carlos AGUILAR, Programas Escuela de Calidad, Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del fracaso escolar, Proyecto Hemisférico OEA, México, 2005.

PARDO, Ma. Del Carmen (coordinadora), Federalización e innovación educativa en México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. México, D. F. 1999.

PATRÓN SÁNCHEZ, Fernando, 4 Recursos Federales Transferidos a Municipios. Hacienda Municipal. División de Administración Pública CIDE, A. C. Tijuana, Baja California, México, 2015.

PIÑERA RAMÍREZ, David, La Educación Superior en el proceso histórico de México, Mexicali, Baja California, México, Editorial Editor UABC, 2002.

SANCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, Derecho y Educación, México, D. F., Editorial Porrúa, 1998.

ZEA, Leopoldo, Del liberalismo a la Revolución en la Educación Mexicana. Instituto Federal de Capacitación Magisterial, Biblioteca Pedagógica de Perfeccionamiento Profesional, México D. F., Editado por SEP/IFCM. 1963. p. 200.

## FUENTES LEGISLATIVAS

H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, 2014, [En línea] Disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> Consultado el 11 de Noviembre de 2014; 19:12 p.m.

H. CONGRESO DE LA UNIÓN, LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19-12-2014, [En línea] Disponible en Internet: [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley\\_general\\_educacion.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf)., Consultado el 12 octubre de 2014; 19:55. p. 2.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Declaración Universal de Derechos Humanos, Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), Santiago de Chile, 10 de diciembre de 2008; [En línea] Disponible en Internet: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf>, Consultado el 22 de Octubre de 2014; 19:25 p.m. p. 21.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, Tratados Multilaterales. Departamento de Derecho Internacional, Washintong, D. C., U. S. A., 2008; [En línea] Disponible en Internet: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>. Consultado el 13 de Noviembre de 2014; 19.30 p.m.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Adopción: Nueva York, EUA, 16 de diciembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1981, Decreto Promulgatorio DO 12 de mayo de 1981, Presidencia de la República, [En línea] Disponible en Internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D50.pdf>. Consultado el 11 de Octubre de 2014; 21:12 p.m.

UNICEF, Convención de los Derechos del Niño. Organización de las Naciones Unidas. New York, U.S.A. 2006, [En línea] disponible en Internet: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf> Consultado el 21 de Octubre 2014; 22:00 p.m.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Adopción: Nueva York, EUA, 16 de diciembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1981, Decreto Promulgatorio DO 12 de mayo de 1981, Presidencia de la República, [En línea] Disponible en Internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/>

Derechos%20Humanos/D50.pdf. Consultado el 11 de Octubre de 2014; 21:12 p.m.

UNICEF, Convención de los Derechos del Niño. Organización de las Naciones Unidas. New York, U.S.A. 2006, [En línea] disponible en Internet: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf> Consultado el 21 de Octubre 2014; 22:00 p.m.

H. "LII" LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSEM), Toluca, Estado de México, 2014, [En línea] disponible en Internet: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf> Consultado el 18 octubre 2014; 22:25 p.m.

H. LVII Legislatura del Estado de México, Ley de Educación del Estado de México (LEEM), Toluca, Estado de México, 2014, [En línea] disponible en Internet: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig180.pdf> Consultado el 18 octubre 2014; 22:25 p.m.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), Lineamientos Generales para la Operación de los Consejos Escolares de Participación Social, México, D. F. CONAPASE, 2010.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, México, 28 de Enero de 2011. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, 2011. p. 1.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la Educación Básica. Diario Oficial de la Federación del 19-08-2011, Disponible en Internet: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5205518&fecha=19/08/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5205518&fecha=19/08/2011). Consultado el 21 de Febrero de 2015.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Decreto por el que se adiciona la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo. En compendio de Legislación Universitaria, Gaceta UNAM, presidencia de la República, Publicado en el Diario Oficial el 9 de junio de 1980. pp. 2-3. [En línea] disponible en Internet: <http://abogado.general.unam.mx/PDFS/COMPENDIO/202.pdf>. Consultado el 18 octubre 2014; 22:15 p.m.

## FUENTES ELECTRÓNICAS

CABADA ÁLVAREZ, José Manuel, La Autonomía de Los centros educativos, Revista de Prensa Comunidad Escolar, Madrid, España, Editado por el CAP de Colmenar, 2011; [En línea] Disponible en Internet: <http://comunidad-escolar.pntic.mec.es/810/tribuna.html>. Consultado el 15 de Noviembre de 2014; 18:45 p.m.

EJE CENTRAL, SHCP deberá informar sobre préstamo de Banco Mundial, Periódico informativo web. 2014. [En línea] Disponible en Internet: <http://www.ejecentral.com.mx/shcp-debera-informar-sobre-prestamo-del-banco-mundial/>. Consultado el 28 de Enero de 2015; 22:11. p.m.

GIL ANTÓN, Manuel, Educación en 2013: el dilema central, Artículo publicado en El Universal el 29 de diciembre del 2012; [En línea] Disponible en Internet: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/12/62269.php>. Consultado el 11 de Noviembre de 2014; 19:11 p.m.

INSTITUTO DE EVALUACIÓN EDUCATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO (IEEEM), Programa Sectorial de Educación 2007-2012, Datos estadísticos, 2007; [En línea] Disponible en Internet: [http://www.edomexico.gob.mx/evaluacion\\_educativa/preguntas.html](http://www.edomexico.gob.mx/evaluacion_educativa/preguntas.html). Consultado el 28 de Septiembre de 2014; 23:13 p.m.

JAIME, Edna, 10 puntos para entender el gasto educativo en México, Centro de Análisis en Políticas Públicas, A.C., México Evalúa, México, D. F., Julio, 2011; [En línea] Disponible en Internet: [http://www.mexico\\_evalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX\\_EVA-INHOUS-GASTO\\_EDU-LOW.pdf](http://www.mexico_evalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX_EVA-INHOUS-GASTO_EDU-LOW.pdf). Consultado el 21 de Diciembre de 2014; 23:35 p.m.

LA JORNADA, La política cultural es un instrumento privilegiado de cambio social: Rafael Tovar, Mar, 17 dic 2013 13:25; [En línea] Disponible en Internet: <http://www.jornada.unam.mx/2013/12/17/cultura/a05n2cul>. Consultado el 21 de Diciembre de 2014; 15:33 p.m.

LLAMAS GARCÍA, Petra, Las recomendaciones de la OCDE sobre la educación en México/ Discere, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en La Jornada Aguascalientes, 2012; [En línea] Disponible en Internet: <http://www.lja.mx/2012/09/las-recomendaciones-de-la-ocde-sobre-la-educacion-en-mexico-discere/>. Consultado el 21 de Diciembre de 2014; 19:11 p.m.

LUJAMBIO IRIZÁBAL, Alfonso, Reforma Integral de la Educación Básica, Secretaría de Educación Pública, 2012, p. 1.; [En línea] Disponible en Internet: <http://www.jornada.unam.mx/2013/12/17/cultura/a05n2cul>. Consultado el 21 de Diciembre de 2014; 15:33 p.m.

MARTÍNEZ RIZO, Felipe, Las políticas educativas mexicanas antes y después del 2001, En Revista Iberoamericana de Educación editada por la Organización

de Estados Iberoamericanos (OEI), Universidad Autónoma de Aguascalientes, México, 2007.

MEXICANOS PRIMERO, (Mal) Gasto. Estado de la educación de México, Resumen Ejecutivo. Primera edición 2014. [En línea] Disponible en Internet: [http://www.unoinews.com.mx/wp-content/uploads/2013/09/mal\\_gasto\\_resumen\\_ejecutivo.pdf](http://www.unoinews.com.mx/wp-content/uploads/2013/09/mal_gasto_resumen_ejecutivo.pdf). Consultado el 15 de Noviembre de 2014; 21:28 p.m. p.62.

OBSERVATORIO ACADÉMICO UNIVERSITARIO (OAU/UABC), Indicadores sobre la educación en México, Espacio de seguimiento de la vida institucional de la UABC y de la Educación Superior en General, 2012; [En línea] Disponible en Internet: <http://red-academica.net/observatorio-academico/2012/10/04/indicadores-sobre-la-educacion-en-mexico/>. Consultado el 11 de Enero de 2015; 21:22 p.m.

OPROMOLLA, Bruno, La economía de la educación: operador clave para una economía social. El presupuesto público y la distribución de los ingresos con mayor equidad en un Estado garante de los derechos de los ciudadanos, 2010; [En línea] Disponible en Internet: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/III/Economia%20de%20la%20educacion/Opromolla.pdf>. Consultado el 15 de Diciembre de 2014; 19:55 p.m.

PENDULO DE CHIAPAS, Préstamos del Banco Mundial a México. ¿Dar para quitar? Periódico informativo web, 2013; [En línea] Disponible en Internet: [pendulodechiapas.com.mx/editorial/74-editorial/21075-prestamos-del-banco-mundial-a-mexico-idar-para-quitar](http://pendulodechiapas.com.mx/editorial/74-editorial/21075-prestamos-del-banco-mundial-a-mexico-idar-para-quitar). Consultado el 18 de Noviembre de 2014; 15:44 p.m.

QUIROZ, Rafael, La Reforma de 1993 de la Educación Secundaria en México: Nuevo currículum y prácticas de enseñanza, Investigación llevada a cabo en la Escuela N° 36 (1998), Departamento de Investigaciones del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. México, D. F. I.P.N.1998.

RUVALCABA VÁZQUEZ, Gema Jazmín, Reforma Integral de Educación Básica, La escuela ha de enseñar a manipular las fuerzas con que se ha de luchar en la vida. 2012. En Educación Preescolar 2° A: [En línea], disponible en Internet: <http://es.scribd.com/doc/94326034/REFORMA-INTEGRAL-DE-EDUCACION-BASICA#scribd>. Consultado el 17 septiembre de 2014, 21:15 p.m.

TELLO CRISTERNA, Alejandro, Exhorto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Educación Pública, H. Cámara de Senadores, México. 2012.

TOMASEVSKI, Katarina, Indicadores del Derecho a la Educación. Comisión de Derechos Humanos, informe anual de la Relatora Especial Katarina

Tomasevski, U.N. Doc. E/CN.4/2000/6. Párrs. 45-55, 2000. [En línea] Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/40/pr/pr18.pdf>. Consultado el 21 de Diciembre de 2014; 22:16 p.m.

ULLOA, Manuel, Polémica abierta entre especialistas, El gasto público en tiempos de Zedillo: las cifras no cuadran, En Revista Proceso, 1999. México; [En línea] Disponible en Internet: [http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page\\_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=286418&rl=wh](http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=286418&rl=wh). Consultado el 15 de Febrero de 2015; 22:16 p.m.

## **ANEXOS**

### **ANEXO N° 1**

#### **FORMATO DE CUESTIONARIO APLICADO A LA ESCUELA PRIMARIA ESTATAL JOSE MA. MORELOS Y PAVON. TURNO MATUTINO**

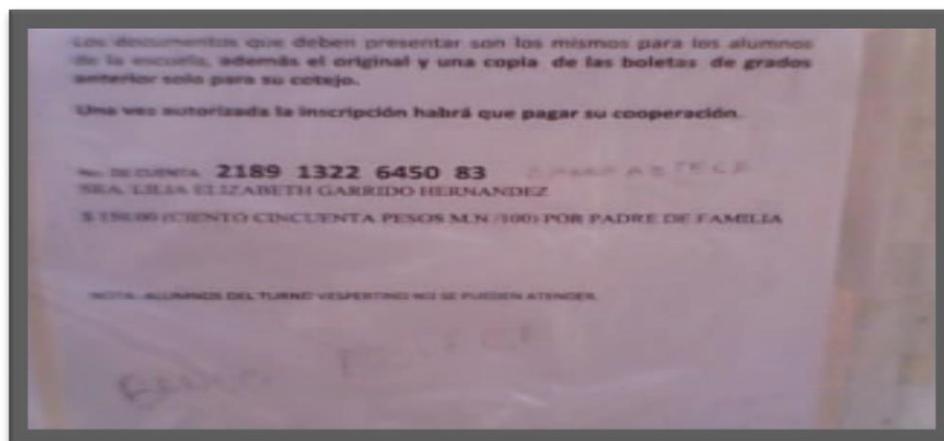
- 1.- **¿EN LA ESCUELA DONDE ASISTE SU HIJO HAY ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA?**
- 2.- **¿USTED PARTICIPA EN LA ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA DE SU ESCUELA?**
- 3.- **¿SABE USTED DE LAS ACTIVIDADES QUE LLEVA A CABO LA ASOCIACION DE PDRES DE FAMIIA EN LA ESCUELA?**
- 4.- **¿TIENE CONOCIMIENTO SI LA ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA DE SU ESCUELA PRESENTA ALGUN INFORME?**
- 5.- **CON RELACION A LA ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA ¿SABE USTED EL CONOCIMIENTO DE LA LEY GENERAL DE LA EDUCACION?**
- 6.- **EN LO QUE SE REFIERE A LA ASOCIACION DE PADRES DE FAMILIA ¿CONOCE EL CONTENIDO DE LA LEY DE LA EDUCACION DEL ESTADO DE MÉXICO?**
- 7.- **¿EL EXPRESIDENTE JOSE LOPEZ PORTILLO, EN EL AÑO DE 1980, EXPIDIO EL REGLAMENTO DE ASOCIACIONES DE PADRES DE FAMILIA, CONOCE SU CONTENIDO?**
- 8.- **¿EN LA ESCUELA DONDE ASISTE SU HIJO SE COBRARAN CUOTAS VOLUNTARIAS?**
- 9.- **¿QUE CANTIDAD ES LA QUE USTED APORTA POR CONCEPTO DE CUOTA VOLUNTARIA ANUAL, EN LA ESCUELA?**

## ANEXO N° 2

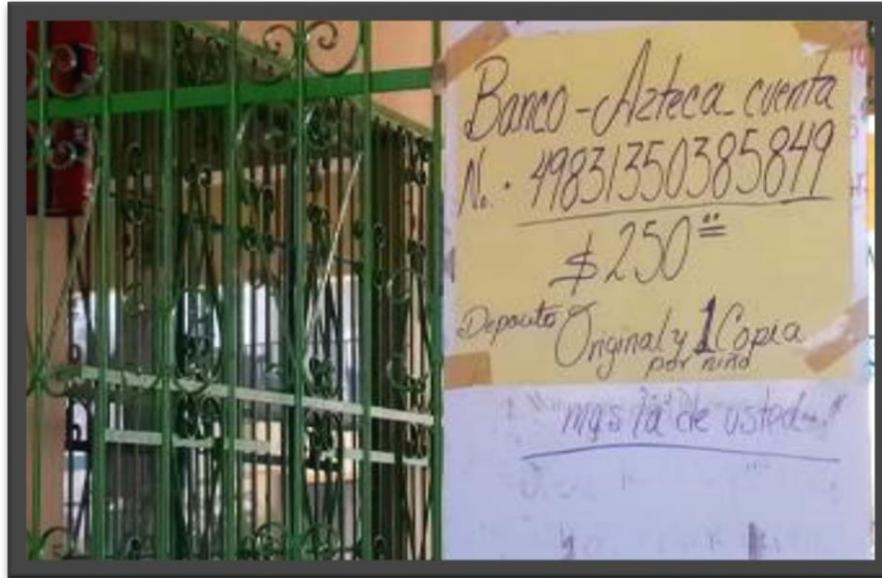
### CONSTANCIAS FOTOGRÁFICAS



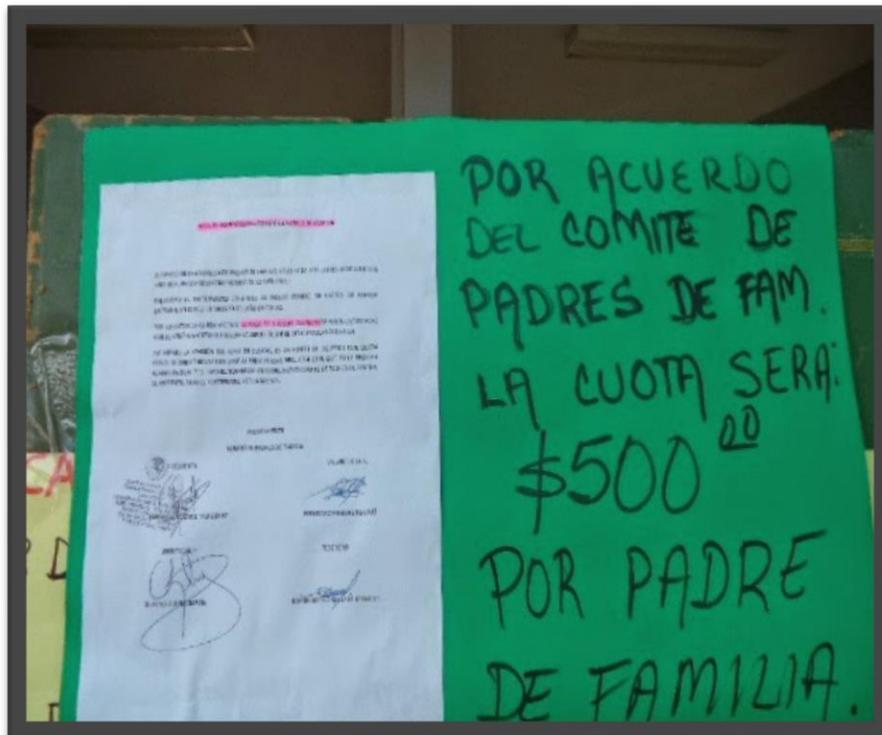
Esta fotografía corresponde a la escuela primaria José María Morelos y Pavón Turno vespertino en esta se solicita la cooperación y se establece la cantidad, especificando que es para el mantenimiento del plantel.



Esta fotografía fue obtenida afuera de la Escuela Primaria Profesor Heriberto Enríquez turno matutino en ella se establece un número de cuenta para depositar la cooperación “voluntaria”



Esta fotografía permite observar que solamente anotan un número de cuenta y la cantidad a depositar.



Esta imagen demuestra que se establece una cuota y se anexa copia del acuerdo y firmas de los que en ella intervinieron.