Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

94

La sustitución de la Secretaría de Educación Pública por un organismo constitucional autónomo, una nueva agenda para la reforma del Estado mexicano en materia educativa

José María Bringas Valdivia

DERECHO CONSTITUCIONAL

Mayo de 2007

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. D. R. © 2007, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. ❖ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-7463/64 exts. 703 o 704, fax 5665-3442.

www.juridicas.unam.mx

15 pesos

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

CONTENIDO

I. Introducción 1

II. La educación pública: tres lecturas sobre su origen y naturaleza 1

III. Antecedentes históricos de la educación pública en México.
Los textos constitucionales 5

IV. Gestación y trayectoria de la autoridad educativa nacional 9

V. El sistema educativo nacional. Origen y evolución 14

VI. Estado y problemas de la educación en México hasta el año 2006 19

VII. Recapitulación y argumentos 24

VIII. Conclusiones y razones centrales 36

IX. Bibliografía 38

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por objeto aportar argumentos que justifiquen la desaparición de la Secretaría de Educación Pública Federal y su consecuente sustitución por un organismo dotado de autonomía constitucional, en virtud del análisis realizado sobre tres de sus propiedades como autoridad educativa: la mala calidad de los resultados que históricamente ha presentado a la sociedad (es ineficaz), la ineficiencia de su ubicación constitucional (es inoperante) y el anacronismo de su estructura institucional (es obsoleta).

Esta investigación se estructura en siete apartados: en el primero se explican los conceptos fundamentales de la materia y se elabora un breve análisis sobre sus aspectos históricos, jurídicos y políticos más sobresalientes; en el segundo y tercero se exponen los antecedentes históricos de la educación pública en México y aquellos que conformaron lo que hoy se conoce como *Secretaría de Educación Pública*, suprema autoridad educativa de la federación; el cuarto proporciona datos que permiten la ubicación, individualización y evaluación del sistema educativo del Estado Mexicano; en el quinto se alistan y estudian los problemas más trascendentes de la educación en México; finalmente, en el sexto y séptimo se proponen argumentos que justifican el establecimiento de una autoridad independiente encargada del servicio público de educación.

II. LA EDUCACIÓN PÚBLICA: TRES LECTURAS SOBRE SU ORIGEN Y NATURALEZA

La idea de un sistema de educación pública (por ende, universal y laico —obligatorio y gratuito más tarde—) no fue concebida *ab initio* como un derecho ciudadano, menos aún como un derecho humano, sino que fue producto de las teorías reformistas religiosas y políticas del siglo XVI; Martín Lutero fue el primero en afirmar que era deber de las autoridades civiles proveer escuelas y velar que los padres enviaran a sus hijos a ellas;[1] de esta manera, se despojaría al clero del monopolio educativo y a la aristocracia y alta burguesía del privilegio a su acceso. Así, los postulados filosóficos de la Reforma rindieron frutos en las decadentes monarquías europeas y en los procesos de transformación social subsecuentes: se establecieron los ideales políticos que sustentarían los primeros sistemas de educación pública en los siglos XVIII y XIX.[2]

Si bien es cierto que la ilustración francesa estuvo influenciada por los libres pensadores luteranos y calvinistas, también lo es que esta transformó radicalmente los postulados protestantes sobre educación: de límite del poder político del clero a derecho ciudadano.[3] La primera constitución nacional que estableció el derecho universal a la educación fue la francesa de 1791 —*Constitution du 3 Septembre 1791*— promulgada durante la Revolución. El texto, aún de carácter monárquico —pero que estableció

[1] MACCULLOCH, DIARMAID. *The Reformation: A History*. Nueva York, Viking Penguin, 2004.

Al respecto, consúltese el extraordinario trabajo del Profesor Randall R Curren: *Aristotle on the Necessity of Public Education* (Rowman & Littlefield Publishers, 2000), donde reinterpreta las principales doctrinas aristotélicas sobre la justicia, la política y la moral y concluye que la noción de una educación pública fue sugerida por el propio Aristóteles.

[2] "Education, history of" en *Encyclopædia Britannica*. 2007, CD ROM.

[3] La obra fundamental de la ilustración en la materia es la novela *Émile: ou, de l'éducation* de Jean-Jacques Rousseau, cuyo propósito era analizar y explicar la educación del hombre natural que vive en la sociedad: Emilio es hombre natural educado para vivir en sociedad, es el ciudadano ejemplar.

Cfr. JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Emilio o de la Educación.* Introducción de Henry Wallon, traducción de Antonio G. Valiente, Barcelona, Fontanela, 1973.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

un parlamento sólido— determinaba en el Título Primero que se crearía un sistema de instrucción pública común para todos los ciudadanos:

> *Dispositions fondamentales garanties par la Constitution*
>
> *Il sera créé et organisé une Instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes et dont les établissements seront distribués graduellement, dans un rapport combiné avec la division du royaume. -Il sera établi des fêtes nationales pour conserver le souvenir de la Révolution française, entretenir la fraternité entre les citoyens, et les attacher à la Constitution, à la Patrie et aux lois.*[4]

Debido a las guerras revolucionarias y a los postulados liberales y republicanos que la motivaron y sostuvieron, la vigencia de esta constitución fue de apenas un año; por esta razón, el texto es considerado como un referente histórico y no jurídico en materia de educación estatal. Es importante puntualizar que esta misma consideración metodológica también vale para cuando se pretende identificar cronológicamente al primer sistema de educación pública porque, en realidad, este no fue producto de una revolución social y política, sino de la voluntad de un monarca: la primera intervención estatal en la educación fue coincidente con la aparición del Estado Prusiano; *Friedrich Wilhelm I*, el primer rey, publicó una serie de edictos en 1736 que ordenaban el establecimiento de escuelas públicas en ciertas provincias,[5] esto fue cincuenta y cinco años antes de la promulgación de la Constitución Francesa.

El fin de las aristocracias absolutistas europeas supuso el nacimiento de las principales instituciones jurídicas y políticas occidentales contemporáneas; así, el modelo del sistema educativo que prevalece en la actualidad apareció, precisamente, junto con las repúblicas constitucionales y los estados nacionales, cuyo surgimiento en el siglo XIX trajo aparejado el desarrollo de los sistemas nacionales de educación. Fue bajo la Tercera República Francesa —vigente del 4 de septiembre de 1870 al 10 de julio de 1940—[6] que se instauró por primera vez un modelo educativo nacional obligatorio, laico, universal y gratuito a través de las leyes de Jules Ferry.[7]

La historia de la educación evidencia que las características políticas y jurídicas que identificamos en los sistemas de instrucción pública contemporánea son, exactamente, los productos inversos de sus antecedentes modernos;[8] así, la exclusividad precede a la universalidad; lo eclesiástico a lo laico y el privilegio de algunos al derecho de todos; es aquí, precisamente en esta última transformación, de donde surgen las dos últimas cualidades identificadas en la educación pública: en tanto es derecho universal, su satisfacción debe ser obligatoria para el deudor (Estado) y gratuita para el acreedor (ciudadano); de otra forma, las condiciones materiales para su ejercicio se harían imposibles.

Por otra parte, el hecho de que el sistema educativo nacional, universal, laico, gratuito y obligatorio haya nacido en la tercera Francia republicana supuso una particularidad teórica muy importante: el

---

[4] "Disposiciones fundamentales garantizadas por la Constitución.

Se creará y organizará una enseñanza pública común a todos los ciudadanos, gratuita sobre aquella que sea indispensable para todos los hombres, cuyos establecimientos se distribuirán gradualmente, en un informe combinado con la división del reino. Se establecerán fiestas nacionales para conservar el recuerdo de la Revolución francesa, que mantengan la fraternidad entre los ciudadanos, y que los liguen a la Constitución, a la Patria y a las leyes"

Fuente: *Conseil constitutionnel - République Française* (Consejo Constitucional de la República Francesa). *http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constitution/c1791.htm* Traducción del autor.

[5] *Cfr.* "Education, history of" en *Encyclopædia Britannica*. *Loc cit*

[6] Fuente: FERRO, MARC, *Historia de Francia*, Madrid, España, Cátedra, 2004. p. 116

[7] BAUDINO, CLAUDIE, "Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2003/4 Gender and Education for All: The Leap to Equality" *Case study: France*, UNESCO, París, 2004, p. 2.

[8] Recordemos que la Edad Moderna comprende del Siglo XV al XVIII —de la caída de Constantinopla a la Revolución Industrial— y la Edad Contemporánea de finales del Siglo XVIII —la revolución industrial— hasta nuestros días.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

derecho administrativo francés y sus teorías sobre el servicio público (principalmente las elaboradas por Léon Duguit y Maurice Hauriou) permearon en la concepción de educación como un derecho ciudadano y le dotaron de una nueva naturaleza jurídica: lo transformaron en un servicio público, concepción que prevalece hasta nuestros días en la inmensa mayoría de los sistemas jurídicos. De esta manera se construyó el argumento que nos rige: la educación es un servicio público y, si de acuerdo con la teoría de la división de poderes elaborada por Locke y Montesquieu, la prestación de los servicios públicos corresponde al poder ejecutivo, entonces, la educación pública debe ser proporcionada por el poder ejecutivo. Así, de la misma forma que la ilustración es la génesis del "derecho a la educación" el institucionalismo y las teorías sobre el servicio público, también francesas, la son de su naturaleza jurídica.

No fue sino hasta la segunda posguerra que los miembros de la comunidad internacional pactaron el reconocimiento de la educación como un derecho fundamental; el dieciséis de noviembre de mil novecientos cuarenta y cinco, apenas tres meses después de la rendición de Japón, fundaron la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por su siglas en inglés). En el texto constitucional de este organismo los estados signatarios reconocen tres principios rectores fundamentales:

1. Que la guerra no hubiera sido posible sin la negación de los principios democráticos de dignidad, igualdad y respeto mutuo de los hombres, y sin la voluntad de sustituir tales principios, explotando los prejuicios y la ignorancia, por el dogma de la desigualdad de los hombres y de las razas;

2. Que la amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua, y

3. La necesidad de asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación, la posibilidad de investigar libremente la verdad objetiva y el libre intercambio de ideas y de conocimientos.[9]

Así, con la UNESCO como antecedente, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas redacta la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, estableciendo en el artículo veintiséis, el derecho fundamental a la educación:

> 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.
>
> 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…[10]

Tras su primera inclusión como derecho humano en los años cuarenta del Siglo XX, el derecho internacional de los derechos humanos ha hecho reiterados reconocimientos a la importancia de la educación; así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1976) determina en su artículo trece que:

> 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen

[9] Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Textos fundamentales*, UNESCO, París, 2004, p. 7.

[10] Declaración Universal de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Nueva York, 2005 s/p

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.[11]

Finalmente, la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1990) establece en el artículo 28:

1. 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 ese derecho, deberán en particular:

a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;

b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;

c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;

d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;

e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

[11] Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm*

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.[12]

Con lo hasta aquí expuesto, podemos afirmar que la palabra "educación" tiene tres significados: es un derecho ciudadano establecido en las constituciones liberales —herencia de la ilustración francesa—, es un derecho humano reconocido en los instrumentos internacionales y, de acuerdo al derecho administrativo —a su legislación y doctrina— también es un servicio público y por ende, debe ser proporcionado por el poder ejecutivo.[13]

III. Antecedentes históricos de la educación pública en México. Los textos constitucionales

La cultura de la ilustración y sus postulados de gratuidad, obligatoriedad y universalidad —no así el de laicidad— de la educación fueron adoptados en la Nueva España a través de la Constitución de Cádiz; en la primera década del siglo XIX la idea de enseñanza pública empezó a adquirir una connotación más cercana a la actual; esto es, hace referencia a una educación impartida por el Estado.[14] En cinco artículos, la Constitución de 1812 estableció el régimen de instrucción pública:

Art. 366

En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

Art. 367

Asimismo se arreglará y creará el número competente de Universidades y de otros establecimientos de instrucción que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

Art. 368

El plan general de enseñanza será uniforme en todo el Reino, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las Universidades y establecimientos literarios donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas.

Art. 369

[12] Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos *http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm*

[13] Al respecto, consúltese SHIPMAN, MARTEN D., *Education as a Public Service*, Londres, Inglaterra, Paul Chapman Educational Publishing, 1984.

[14] GARCÍA LÓPEZ, Lucía, "La cultura de la ilustración", citado en Galván, Luz Elena (Coord.) *Diccionario de historia de la educación en México*, CD, México, Conacyt-. CIESAS-DGSCA, UNAM, 2002 s/p.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

Habrá una Dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública.

Art. 370

Las Cortes, por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública.[15]

A pocos años de iniciarse el movimiento de independencia, José María Morelos convocó al Primer Congreso Constituyente (Congreso de Chilpancingo de 1812) donde se firmó el *Decreto Constitucional para la Libertad de la Nación Mexicana* de 1814 (Constitución de Apatzingán); documento que, aún cuando nunca entró en vigor, significó un esfuerzo notable para institucionalizar la independencia;[16] el texto contuvo dos elementos sobresalientes: el haber establecido el concepto revolucionario de soberanía popular y la determinación expresa de los derechos civiles de igualdad, seguridad, propiedad, libertad y educación[17] —Capítulo Quinto—.[18]

A la consumación de la Independencia y tras la caída del imperio de Agustín de Iturbide, se reunió un nuevo Congreso Constituyente en 1823; al año siguiente, se aprobaron los dos primeros documentos constitucionales de la Nación Mexicana: el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, esta última, influenciada por las Constituciones Norteamericana de 1787 y de Cádiz de 1812.[19]

El 16 de mayo de 1823 se presentó el proyecto del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana preparado por Fray Servando Teresa de Mier,[20] documento que, aún cuando influiría sustancialmente en la Constitución de 1824 en el aspecto político, no lograría el mismo efecto en el terreno de la educación estatal. En sus bases Tercera y Sexta se establecía:

Tercera. El cuerpo legislativo o Congreso nacional debe: formar el Plan General de Educación: proteger al instituto nacional y nombrar a los profesores que deben componerlo.[21]

Sexta. La ilustración es el origen de todo bien individual y social. Para difundirla y adelantarla, todos los ciudadanos pueden formar establecimientos particulares de educación.

A más de los que formen los ciudadanos habrá institutos públicos: uno central en el lugar que designe el cuerpo legislativo, y otro provincial en cada provincia.

El nacional se compondrá de profesores nombrados por el cuerpo legislativo e instruidos en las cuatro clases de ciencias físicas, exactas, morales y políticas. Celará la observancia del plan general de educación formado por el cuerpo legislativo: hará los reglamentos e instrucciones precisas para su cumplimiento: circulará a los institutos provinciales las leyes y decretos relativos a instrucción pública que debe comunicarle el

[15] Fuente: *Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812*, (Prólogo de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo), Madrid, Cívitas, 1999.

[16] RABASA, EMILIO, O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 13

[17] *Ídem.*

[18] El Artículo treinta y nueve establecía: "La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder"

Cfr. REYES HEROLES, Jesús, *Educar para construir una sociedad*, México, SEP, 1985, pp. 65 y 66.

[19] RABASA, EMILIO, O, *Op cit*, p. 29.

[20] *Cfr*. FIX ZAMUDIO, Héctor, "El Poder Judicial en la Constitución Federal de 1824", en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel Armando (Coords.) *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano a 180 años de la constitución de 1824*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 112

[21] *Cfr*. BARRAGÁN ROMERO, Modesto, "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824. Génesis y Proyección" en: *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Historia Constitucional II*, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa, 1985, p. 525.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

> cuerpo ejecutivo: determinará los métodos de enseñanza, y los variará según los progresos de la razón: protegerá los establecimientos que fomenten las artes y ciencias; abrirá correspondencia con las academias de las naciones más ilustradas para reunir los descubrimientos más útiles y comunicarlos a los institutos de cada provincia: ordenará los ensayos o experimentos que interesen más al bien de la nación: presentará anualmente al cuerpo legislativo cuatro memorias respectivas a las cuatro clases de ciencias, manifestando su atraso o progreso, y las medidas más útiles para su establecimiento.
>
> Los institutos provinciales celarán el cumplimiento del plan de educación en su provincia respectiva: procurarán la ilustración de los ciudadanos, y mandarán cada año al instituto nacional cuatro memorias sobre el estado de la ilustración pública y providencias convenientes para sus progresos.[22]

El artículo cincuenta y nueve, Fracción Primera de la Constitución Federal, terminó por establecer las siguientes facultades del Poder Legislativo Federal en materia de educación:

> Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes:
>
> I. Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.[23]

Durante la etapa centralista encabezada por las presidencias de Antonio López de Santa Anna, se dictaron las "Leyes Constitucionales", en 1835 La Cámara presentó un proyecto de bases constitucionales que a los pocos días se convirtió en ley constitutiva, dando fin al sistema federal. La nueva ley se dividió en siete estatutos por lo que se le llamó Constitución de las siete leyes., promulgada el 15 de diciembre de 1835; en cuatro artículos establecía el sistema de enseñanza pública mexicano.[24] Ocho años después, la Honorable Junta Nacional Legislativa promulgó las Bases Orgánicas de la República Mexicana, con carácter constitucional, centralista (y tres años de vigencia). El artículo 134 establecía las facultades educativas de las Asambleas Departamentales.[25]

La Constitución de 1857 —la República restaurada—, modelo de la ideología liberal juarista,[26] establecía en su artículo tercero que "La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan

---

[22] *Ibídem*, p. 527

[23] Fuente: Senado de la República, *Documentos Históricos Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas*, México, Senado de la República, 1965. Tomo I. p. 109.

[24] *Artículo 26, 3a.* ley.- Corresponde la iniciativa de las leyes (...) III.- a las Juntas Departamentales en lo relacionado a (...) educación pública; *Artículo 44, 3a.* ley. Corresponde al Congreso General (...) II.- aprobar, reprobar o reformar las disposiciones legislativas que dicten las Juntas Departamentales; *Artículo 14, 6a.* ley.- Toca a las Juntas Departamentales: I. Iniciar leyes relativas a (...) educación pública. (…) III. Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su Departamento, dotándolas completamente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten. (…) V. Dictar todas las disposi-ciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción pública; *Artículo 25, 6a.* ley. Estará a cargo de los Ayuntamientos: (…) las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común.

Fuente; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México. 1808 - 1995*, México, Porrúa, 1995, pp. 204-206.

[25] (…) crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública y fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios y sujetándolos a las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados.

Ibídem, p. 426.

[26] Establecía la separación de la Iglesia y del Estado, determinación de las libertades de trabajo, conciencia, propiedad, expresión de ideas, imprenta, asociación, petición y comercio, la abolición de la esclavitud y la eliminación de todas las formas de castigo cruel e inusual.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir".[27] Asimismo, en 1861 se publicó la Ley de Instrucción Pública, con la que se trató de rescatar la educación para el Estado. Se reconoce por primera vez la obligación del gobierno federal de participar en la educación primaria en ámbito nacional.

Durante el periodo de 1911 a 1916 se extendió el movimiento armado por todo el país; el esfuerzo nacional por impulsar la educación pública fue una constante en la historia de México, especialmente después de la revolución de 1910, cuando las circunstancias políticas y económicas permitieron mayor atención. El anhelo de los mexicanos por una educación ya reflejado en la abundante legislación del siglo XIX, continuó en el XX con mayor intensidad.[28] Las luchas internas disminuyeron hasta desaparecer, se fortaleció el poder ejecutivo y en adelante los debates se dieron dentro del Congreso de la Unión. Entre diputados y senadores se determinó la función educativa.

En el Congreso Constituyente de 1916 convocado por Venustiano Carranza se elaboraron dos propuestas normativas sobre la educación en el Estado Mexicano, una presentada por el propio Carranza y la otra, surgida del debate de una comisión:

Propuesta de Carranza[29]	**Dictamen de la Comisión**[30]
Artículo 3o. Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se de en establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los mismos establecimientos.	Artículo 3o. Habrá libertad de enseñanza; 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, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos, y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.

Finalmente, el texto del artículo tercero Constitucional fue síntesis de ambas iniciativas, su redacción original era esta:

[27] *Ibídem*, p. 556.
[28] GALVÁN, Luz Elena, *Los maestros y la educación pública en México*, México, CIESAS, 1985, p. 180,
[29] *Cfr. Diario de los debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*, Edición Facsimilar, Volumen I, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), México, 1960
[30] *Loc. Cit.*

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

> Art. 3o. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.
>
> Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.
>
> Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.
>
> En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.[31]

A lo largo de noventa años desde su publicación, el artículo tercero ha experimentado seis reformas:[32]

Año[33]	**Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)**	**Contenido de la reforma**
1934	13 de diciembre[34]	Educación socialista y formación de planes, programas y métodos de enseñanza a cargo del Estado
1946	30 de diciembre[35]	Educación científica, democrática, nacional y fomentadora de la solidaridad internacional
1980	9 de junio[36]	Derecho constitucional de autonomía universitaria
1992	28 de enero[37]	Nueva redacción sobre laicidad de la educación
1993	5 de marzo[38]	Obligatoriedad de la educación secundaria y determinación de los planes y programas de estudio a cargo del Poder Ejecutivo Federal
2002	12 de noviembre[39]	Obligatoriedad de la educación preescolar

[31] Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, versión original de 1917, *texto conforme al Diario Oficial, Tomo V, 4ª. Época, No. 30, Lunes 5 de febrero de 1917*, pp. 149-161
http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf

[32] MELGAR ADALID, Mario, "Las reformas al Artículo Tercero Constitucional" en *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, p. 457.

[33] Fuente: Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, Subdirección de Información Sistematizada; *Reformas constitucionales por artículo*, *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm*

[34] Fuente: *D.O.F.* de jueves 13 de diciembre de 1943, p. 849.

[35] Fuente: *D.O.F.* de lunes 30 de diciembre de 1946, p. 2.

[36] Fuente: *D.O.F.* de lunes 9 de junio de 1980, p, 4.

[37] Fuente: *D.O.F.* de martes 28 de enero de 1992, p. 3

[38] Fuente: *D.O.F.* de viernes 5 de marzo de 1993, p. 2.

[39] Fuente: *D.O.F.* de martes 12 de noviembre de 2002, p. 2.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

IV. Gestación y trayectoria de la autoridad educativa nacional

Desde el nacimiento del México independiente hasta la fecha, las autoridades encargadas de garantizar la instrucción pública y vigilar su cumplimiento han sido todas de diferente especie: direcciones, departamentos, juntas, ministerios y secretarías, aunque del mismo género: dependencias del poder ejecutivo. La primera oficina pública de educación a nivel nacional fue la *Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios de la Federación*, instaurada por orden del presidente Valentín Gómez Farías a través del *Decreto Número 1264* el 21 de octubre de 1833; este ordenamiento también suprimió la Universidad Pontificia de México;[40] a partir de entonces, el Estado establece su responsabilidad en la administración del servicio educativo.

La creación de la primera dependencia rectora de todos los aspectos de la instrucción pública —académicos, técnicos, administrativos y financieros— en todos sus tipos y todas sus modalidades, significó la conformación del primer sistema educativo con una estructura jerárquica y centralizada —lo que es perfectamente comprensible dentro de los postulados del liberalismo decimonónico mexicano—. Este diseño institucional siempre ha estado presente en la historia de la educación pública mexicana por distintas razones, dos han sido las principales: la incapacidad de las entidades federativas para hacerse cargo del servicio (ineptitud o insolvencia) y la diversidad de los contenidos de los planes y programas educativos que estas adoptaban (heterogeneidad).

Durante la Reforma, Benito Juárez estructura la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública a través de dos decretos publicados en 1861:

A. Del 18 febrero:

> Artículo único. El despacho de todos los negocios de la instrucción pública, primaria, secundaria y profesional se hará en lo sucesivo por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública,[41] y

B. Del 6 de abril:

> La instrucción pública es un ramo del Ministerio de Justicia, Fomento e Instrucción Pública.[42]

Así permaneció hasta 1901, cuando Justo Sierra recibió el nombramiento de subsecretario y logró separar las dos áreas (justicia e Instrucción pública).[43] El porfiriato había desarrollado la escuela primaria, pero la educación era básicamente urbana, para la clase media y alta, la atención a la población rural y a la clase obrera era mínima. A pesar de tener un enorme número de analfabetos y una población mayoritariamente rural, los distintos gobiernos del siglo XIX no se propusieron como política, llevar la educación a todos los sectores.[44]

Promulgada la Constitución vigente, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, institución porfirista obra de Justo Sierra desapareció oficialmente, quedando la educación bajo control de los estados y municipios. Como resultado de esta nueva organización, las escuelas de la capital pasaron a depender del Ayuntamiento. Dos años después, y ante la incapacidad del municipio capitalino para atender debidamente a las escuelas, el gobierno federal asumió de nueva cuenta el control de la educación nacional.

---

[40] JEREZ JIMÉNEZ, Cuauhtémoc y JOSAFAT PICHARDO, Juan, *Vida y obra de don Valentín Gómez Farías. Aproximación a su intencionalidad política*, México, Secretaría de Educación Pública, 1982, p. 653.

[41] ALVEAR ACEVEDO, Carlos, *La Educación y la ley*, 3ª edición., México, Jus, 1978, p. 122.

[42] *Ibídem*, p. 17

[43] MENESES MORALES, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911*, México, Porrúa, 1983, p. 78.

[44] ESPINOSA CARBAJAL, Ma. Eugenia, "La escuela primaria en el Siglo XX. Consolidación de un invento" citado en Galván, Luz Elena (Coord.), *Op cit*.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

Álvaro Obregón (presidente de 1920 a 1924) encargó a José Vasconcelos rescatar de las ruinas el sistema educativo mexicano. Vasconcelos será el creador de la Secretaria de Educación Pública (SEP).[45] A partir de ella y una vez nombrado secretario, pondrá en marcha su objetivo: crear un ministerio con jurisdicción federal para establecer un sistema educativo nacional.[46] La propuesta de Vasconcelos partió de tres elementos básicos: el maestro, el artista y el libro, por lo que la SEP se estructuró en tres departamentos: Escolar, Bibliotecas y Bellas Artes. Se fijó dos objetivos centrales: lograr la identidad y unidad nacional y acabar con el analfabetismo. Con anterioridad, durante su rectoría universitaria inició esta política y la prosiguió con todo vigor como secretario de educación. Con la creación de la SEP se estableció una nueva relación entre el gobierno central y los estados, por lo cual la Secretaría celebró acuerdos y convenios con los gobiernos estatales. La relación con cada entidad fue diferente dependiendo de sus condiciones económicas y de sus circunstancias, los resultados, como era previsible, fueron también diferentes.[47]

La SEP de Vasconcelos no fue concebida como la autoridad que conocemos en nuestros días; con el objeto de evitar el centralismo y la burocratización de la educación nacional, en 1923 se formuló el proyecto de Ley Orgánica de la Secretaria de Educación Pública, que establecía la creación de Consejos de Educación estatales y de un Consejo Federal de Educación Pública[48] la iniciativa determinaba:

> Artículo 25. En toda la República funcionarán consejos de Educación, compuestos de la siguiente forma:
>
> En cada lugar de más de quinientos habitantes, se establecerá un Consejo de Educación, compuesto de tres miembros, a saber: un representante de los padres y madres de familia, un representante del Ayuntamiento local y un representante del profesorado. Los padres y madres de familia designarán por votación, entre ellos mismos, a la persona que haya de representarlos en el Consejo. El Ayuntamiento, por votación entre sus miembros, designará un miembro del Consejo; y el tercero lo designarán los maestros. En caso de no haber suficiente número de maestros en una población, la designación del maestro que deba figurar en el Consejo, podrá hacerla el Ayuntamiento.
>
> …
>
> Artículo 28. Los consejos locales promoverán ante las autoridades de quienes las escuelas elementales o primarias dependan, el nombramiento y remoción del personal docente y por sí propios nombrarán y removerán a dicho personal, cuando así lo acuerden las autoridades a cuyo cargo están las mismas escuelas.
>
> Artículo 29. El Consejo de cada Estado promoverá ante las autoridades de quienes dependan las escuelas primarias, superiores y especiales, el nombramiento del personal que deba atenderlas e iniciar lo que parezca conveniente para la formación del presupuesto escolar de cada población. Hará todo esto por sí propio, si dichas autoridades le conceden facultades para ello. El Consejo Central del Distrito Federal tendrá el derecho de proponer a la Secretaría de Educación Pública, los nombramientos de profesores y directores de las escuelas primarias; pero quedando a cargo de la Secretaría la aceptación o rechazo de estas propuestas y, en general, todos los acuerdos definitivos sobre organización y despacho de los negocios respectivos, salvo que, asimismo, delegue dichas facultades en el Consejo.
>
> …
>
> Artículo 31. Serán funciones del Consejo Federal de Educación Pública:

[45] Decreto. *Se establece una Secretaría de Estado que se denominará Secretaría de Educación Pública*. Diario Oficial de la federación, 3 de octubre de 1921 (versión facsimilar).

Fuente: *Revista de Administración Pública, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Número 71-72, Julio-Diciembre 1987, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987, p. 245.

[46] ESPINOSA CARBAJAL, Ma. Eugenia, *Loc cit*.

[47] *Loc cit*.

[48] *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año II.- Período Ordinario XXX Legislatura, Tomo III.- número 7, Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 7 de septiembre de 1923. Iniciativa de Ley Orgánica de la Secretaría de Educación Pública.Fuente: Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, *http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/30/2do/Ord/19230907.html*

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

I. Discutir acerca de las medidas que tengan por objeto desarrollar y mejorar la instrucción pública en México, tomando acuerdos que, una vez aprobados por la Secretaría de Educación Pública Federal, serán obligatorios en todo el territorio de la República;

II. Discutir acerca de la unificación y equivalencia de programas y planes escolares en todo el territorio del país, y

III. Discutir y emitir su parecer en cuanto a las iniciativas que presente la Secretaría de Educación Pública Federal con el objeto de fomentar el desarrollo de la educación en todo el territorio de la República.

Artículo 32. A efecto de lograr una unidad de acción, los miembros del Consejo Federal de Educación Pública podrán rendir informes, a fin de que la Secretaría correspondiente los tome en consideración al resolver acerca de los asuntos encomendados su gestión. Solamente para aquellas medidas que entrañen la inversión de fondos del Gobierno federal en el fomento de la educación de los Estados, será necesario que apruebe el proyecto en términos generales, la mayoría de los consejeros, antes de que la Secretaría de Educación Pública se considere autorizada para llevarlos adelante.

Artículo 33. El período de sesiones del Consejo de Educación no excederá del mes que fija la presente ley y, aparte de los casos especiales designados en el texto de esta misma ley, el Consejo no tendrá más carácter que el de cuerpo consultivo para la unificación de medidas y programas, a fin de orientar la acción de la Secretaría en materia de educación pública.

Estas disposiciones no sólo no llegaron a aplicarse, sino que la educación del Estado Mexicano quedó circunscrita irremisiblemente a la lógica política del PRI y por ende, a sus numerosos vicios. Es precisamente aquí, en esta exacta ubicación histórica: en la transformación del Partido Nacional Revolucionario al Partido Revolucionario Institucional, donde inicia la debacle del recién inaugurado Sistema Educativo Nacional. Veamos:

La estabilidad del sistema político mexicano surgió de los compromisos que se establecieron al amparo de los arreglos constitucionales de 1917 y que adquirieron una estructura formal a lo largo de los años veinte hasta culminar con la creación, por parte de Plutarco Elías Calles, del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. Durante el mandato del presidente Lázaro Cárdenas, se transformó al Partido Nacional Revolucionario (partido de elites) en el Partido Revolucionario Institucional (partido de masas). La esencia de la estructura institucional que ahí se conformó y que le dio al país muchas décadas de paz no sólo social, sino sobre todo política, era muy simple: las cabezas de los diversos grupos, partidos, ejércitos, sindicatos, organizaciones, etcétera, participaron en el sistema político (que entonces era prácticamente idéntico al PNR) y lo apoyaron, a cambio de beneficios y privilegios excepcionales, así como de la capacidad de favorecer a los intereses que cada uno de ellos representaba.[49] El grupo de beneficiarios era muy representativo de la sociedad políticamente organizada, por lo que el mecanismo le confería una legitimidad envidiable al sistema en su conjunto.[50]

Todo funcionó bien mientras hubo capacidad de satisfacer a todos los intereses que participaban en el sistema. Los costos de esta empresa, sin embargo, se volvieron cada vez más grandes, a la vez que los beneficiarios resultaban ser, cada vez más, menos representativos de la sociedad. El PNR primero y luego sus sucesores, el PRM y el PRI, seguían operando bajo la misma premisa —participación a cambio de privilegios—, aunque el beneficio para la sociedad en términos de paz social tendía a disminuir. Poco a poco, crecía la sociedad no representada en el PRI hasta que fue imposible ignorarla. A su vez, el sis-

[49] CALDERÓN, José María, "El sistema Político Mexicano, entre la inercia e innovación". *Iztapalapa, Revista de ciencias sociales y humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana*; año 14, núm. 34, julio-diciembre de 1997, p. 31.

[50] Visto así, se comprende la expresión de Mario Vargas Llosa: "México es una dictadura perfecta". Fuente: La Jornada (periódico), Sábado, 03 de Diciembre de 2005, p. 21.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

tema de privilegios favoreció el desarrollo de intereses creados, muchos de los cuales aún mantienen control sobre sus feudos, tal es el caso de la educación pública.[51]

No es casualidad que cualquier reforma que hubiese intentado el gobierno mexicano habría entrañado, por definición, el desmantelamiento de toda esta estructura de intereses autocomplacientes.[52] Por ello, tampoco debió sorprender la oposición que la reforma causó desde su inicio y que se manifestó abruptamente en la década de los noventa, con la creación del Instituto Federal Electoral y que finalizó en el año 2000, con la ruptura del PRI, el cese de setenta y dos años de gobierno y la destrucción de su monopolio semi-autoritario que evolucionó a un pluralismo partidista, y, por supuesto, la llegada a la presidencia de un candidato de la primera oposición: Vicente Fox Quesada, del Partido Acción Nacional.[53]

De acuerdo con Emilio Rabasa, el sistema político mexicano ha tenido tres grandes ciclos casi de la misma duración: treinta años durante el siglo XX.[54] El primero abarca desde 1900 hasta 1929, periodo durante el cual se gestó y estalló la revolución mexicana de 1910, el segundo, que en el discurso oficial se ha definido como el de la "institucionalización revolucionaria", corresponde en realidad, a la gestación, desarrollo y consolidación del régimen autoritario integrado por un partido hegemónico y el fortalecimiento de la institución presidencial. El tercero tiene como parte aguas el movimiento estudiantil de 1968 y las crisis económicas recurrentes cada sexenio.

Este autor, sostiene que al cierre del primer tercio del siglo pasado, el sistema político mexicano transita de un autoritarismo fuertemente personalizado en la figura de Porfirio Díaz, hacia otro autoritarismo despersonalizado, orgánico, jerárquico, altamente burocratizado y sobre todo, fuertemente corporativista y clientelar. Fue un tránsito de un sistema autoritario personalizado en la figura del dictador a otro de tipo estatal orgánico. Este ha sido definido como:

> Un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas (sectores) están organizadas en un número limitado de categorías singulares, compulsivas, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas con licencia por el Estado y a las que se les confirió una deliberada representación monopolística dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de líderes y la articulación de demandas y apoyos.[55]

Luego entonces, si México, sus instituciones, sus sistemas político y económico, sus leyes y su cotidiana operatividad social eran el reflejo de la voluntad de un único partido, dirigido formal y materialmente por un único individuo ¿cómo habría de esperarse que la educación, actividad estatal profundamente vinculada con el poder ejecutivo en todos los sistemas jurídicos contemporáneos, escapara a la perniciosa inercia del *status quo*? El resultado fue que la SEP se desarrolló en la concepción de un Estado centralista, corporativo, vertical y autoritario, cuya fuerza radicaba en la capacidad de controlar to-

[51] "Bajo esta óptica, la crisis de 1982 es fácilmente explicable: se intentó posponer el día del juicio a un sistema de sobre representación que ya no era sostenible. La contratación excesiva de deuda, la inflación y la cerrazón a ultranza eran manifestaciones casi naturales de un *status quo* que, a partir de finales de los sesenta, impedía la evolución natural de la sociedad y de la economía".

Fuente: Calderón, José María, *Op cit*, p. 35.

[52] *Ibídem*, p. 37.

[53] *Ibídem*, p. 38

[54] RABASA, Emilio, *¿Se renovará el sistema político mexicano?*, Crónica Legislativa, año VI núm. 12, diciembre 1996- enero 1997, p. 95.

[55] LINZ, Juan J., "Regímenes totalitarios y autoritarios en teoría macro política", en GREENSTEIN FRED y POLSBY NELSON W. (eds.), *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley Publishing Company, Londres, Inglaterra, 1975, p. 74.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

do.[56] Esta lógica de hegemonía absoluta fue llevada hasta sus últimas consecuencias en 1993, cuando a través de una reforma constitucional al artículo tercero se determinó que:

> …el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación Preescolar, Primaria, Secundaria y Normal para toda la República.
>
> Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del distrito federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.[57]

De esta manera, la educación de todo el país quedó en las manos de una persona, que, por ser el presidente, no tenía el deber —en ese entonces— de rendirle cuentas a ningún otro actor social,[58] con excepción quizá del Congreso de la Unión, cuya mayoría pertenecía al partido en el poder.

V. El sistema educativo nacional. Origen y evolución

La descripción de los proyectos educativos nacionales durante el periodo de 1921 al año 1994, constituye un marco de referencia para valorar las políticas que se han instrumentado para el desarrollo de la Educación Básica en el país.[59] Generalmente, al describir la evolución histórica de estos proyectos saltan a la vista las discontinuidades y rupturas entre una administración y otra y a veces dentro de una misma, que responden en muchos casos, al cambio del titular de la Secretaría de Educación Pública y a las ocurrencias del presidente en turno. En este sentido, coincidimos con la Profesora Josefina Zoraida Vázquez cuando afirma que cualquier evaluación de la educación pública mexicana exige considerar la rémora que representa el "sexenealismo" presidencialista, que el empeño del ejecutivo en turno de darle sello propio a la política, ha impuesto la tradición nefasta de cambiar las prácticas educativas cada seis años sin que medie un estudio de su pertinencia e impidiendo que los esfuerzos sean sostenidos.[60]

De acuerdo con Olivera Campirán, los proyectos nacionales que mejor sirven para analizar la evolución de la educación pública mexicana son cinco:

1. El proyecto de educación nacionalista (1921-1924).
2. Proyecto de educación socialista (1934-1942).
3. El proyecto de educación técnica (1910-1970).
4. El proyecto de unidad nacional (1940-1958).
5. Los planes y programas de reforma, descentralización y modernización de la educación (1970-1994).[61]

---

[56] Así, la Ley General de Educación vigente determina que la SEP también tiene a su cargo la realización de las funciones identificadas con las artes, la cultura y el desarrollo de la actividad científica.

[57] Fuente: *Diario Oficial de la Federación de 5 de marzo de 1993*, p. 2.

[58] Entrevista de Rigoberto Aranda al Dr. Gilberto Guevara Niebla, "La educación en México es centralista, vertical y opaca", Periódico *Crónica*, sección nacional, México, Distrito Federal, lunes 23 de enero de 2006. p. 24.

[59] OLIVERA CAMPIRÁN, Maricela, "Evolución histórica de la educación básica a través de los proyectos nacionales: 1921-1999", citado en Galván, Luz Elena (Coord.), *Op cit*.

[60] Consúltese ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina, "La modernización educativa (1988-1994)", *Historia Mexicana*, Vol. XLVI núm. 4, abril-junio de 1997, México, El Colegio de México, 1997. p. 927

[61] *Cfr*. OLIVERA CAMPIRÁN, Maricela. *Loc cit*

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

1. *El proyecto de educación nacionalista (1921-1924)*

A partir de este proyecto se estructuró el actual Sistema Educativo Nacional, bajo sus principios y orientaciones se desarrolló la Educación Básica. Fue José Vasconcelos primer Secretario de Educación Pública, quien impulsó y promovió el proyecto de educación nacionalista. Concibió la construcción del nacionalismo mexicano como una mezcla de las herencias culturales indígena e hispana.

Su proyecto no fue copiado o adaptado de ningún sistema educativo europeo, sino que lo diseñó de acuerdo a las condiciones socioeconómicas, culturales y políticas del país, y en congruencia con la cultura nacional, basado en su propia experiencia humana y profesional.

El modelo educativo nacionalista partía de un concepto de educación humanista integral, que tendía a promover el desarrollo de las diferentes facultades del individuo, integrando la educación con la cultura, con el trabajo práctico y productivo, con la filosofía y estética, con la organización social y la política, con las creencias, tradiciones y costumbres del pueblo; todo sobre la base de una amplia participación social, que se consolidaría cuando los estados y municipios contaran con suficientes recursos financieros propios y las asociaciones civiles de ciudadanos se fortalecieran a partir de cada municipio.[62] Esta integración de todos los involucrados en el proceso educativo es la idea fundamental y muy relevante de este proyecto.[63]

2. *El proyecto de educación socialista (1934-1942)*

Este proyecto tuvo sus antecedentes más remotos en la difusión de las ideas del marxismo-leninismo a partir del triunfo de la Revolución de Octubre en la Unión Soviética, así como en la necesidad de llevar la reforma agraria y el establecimiento de los derechos laborales y de otras reformas sociales al gran sector de la población marginada de estos beneficios. Paralelamente, en esta época se establecieron las bases del estado corporativo mexicano, como hemos apuntado. Las principales demandas de los líderes de las centrales obreras fueron: la socialización de los medios de producción, la abolición del latifundismo mediante la redistribución de la propiedad agraria; la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, el respeto a las reivindicaciones sociales y derechos de los trabajadores y la nacionalización del petróleo.[64]

Fueron muchos los factores que impidieron que la educación socialista pudiera instrumentarse integralmente, entre otros se puede mencionar los múltiples intereses creados al amparo de los gobiernos de la propia Revolución Mexicana, que chocaba con los ideales de la educación socialista, así como la cultura mexicana y la orientación religiosa del pueblo mexicano.[65]

3. *El proyecto de educación técnica (1910-1970)*

Desde la administración del presidente Venustiano Carranza se impulsó la expansión de la educación técnica y con la gestión de Vasconcelos se consolidan los primeros avances sustantivos que se esperaban culminar con el proyecto del Instituto Tecnológico de México.

En los momentos en que las relaciones entre el gobierno mexicano y la Universidad Nacional de México llegaron a su grado más alto de ruptura, debido a que la Ley lazarista de 1933 pretendía eliminar

[62] *Supra*, nota 43.
[63] RAMÓS, Samuel, *Veinte años de Educación en México*. *Obras Completas*, Vol.2, México, UNAM., 1976, p. 84.
[64] OLIVERA CAMPIRÁN, Maricela, *Loc. cit*
[65] *Ídem*

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

el subsidio económico a las universidades públicas y tener injerencia en su vida académica y administrativa, el presidente Cárdenas apoyó el desarrollo del Instituto Politécnico Nacional (IPN), que representaba una alternativa de educación superior para la clase trabajadora y una alternativa de educación general, dado que ofrecía servicios en los niveles de pre vocacional (primaria y secundaria) y vocacional (preparatoria o bachillerato técnico).[66]

Años después, un fenómeno sociopolítico, representado por el apoyo solidario que muchos estudiantes politécnicos brindaron al movimiento ferrocarrilero de 1958, empezó a crear un distan-ciamiento creciente entre el IPN y el gobierno federal, agravándose la situación una década después con el apoyo al comité de huelga del Movimiento Estudiantil de 1968, en el que se pronunció una franca confrontación con el gobierno federal.[67]

El gobierno federal adoptó dos medidas políticas de emergencia:

A) Desde los inicios de la década de los años sesenta, la SEP impulsó el desarrollo de todo un para-sistema de educación técnica, integrado por escuelas secundarias técnicas, centros de estudios de bachillerato tecnológico, institutos tecnológicos, programas de postgrado y centros de investigación y desarrollo tecnológico, y

B) A petición de distinguidos profesionales, el presidente autorizó el establecimiento, con características de escuelas libres universitarias de sostenimiento privado, de algunas escuelas técnicas como el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), entre otros. El primero logró establecer una poderosa red de centros de educación superior tecnológica en las principales ciudades del país, contando desde el principio con un sólido apoyo del sector empresarial.[68]

A fines de los años setenta se creó el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), como organismo descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios,[69] con el propósito de retener el flujo de estudiantes hacia la educación superior, pero sin un programa curricular apropiado a las exigencias de este tipo y nivel de educación.[70]

4. *El proyecto de unidad nacional (1940-1958)*

Bajo la dinámica de la industrialización del país y del incremento progresivo de la población urbana (fenómeno presentado durante los gobiernos de los presidentes Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines —de 1940 a 1958—), ocurrieron dos hechos importantes: se propició el abandono gradual de la educación rural, concentrándose los esfuerzos gubernamentales en la educación urbana y, siguiendo la lógica del estado corporativo, se funda el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en 1943 bajo el patrocino del General Manuel Ávila Camacho.[71]

---

[66] *Ídem*

[67] *Ídem*

[68] MENDOZA ÁVILA, Eusebio, "La educación tecnológica en México", citado en SOLANA, Fernando y CARDIEL R. Raúl (coordinadores). *Historia de la educación pública en México*. México, Fondo de Cultura Económica / Secretaría de Educación Pública, 1981, p. 76.

[69] *D.O.F. de viernes 29 de diciembre de 1978*, p. 33.

[70] OLIVERA CAMPIRÁN, Maricela, *Loc. cit.*

[71] El SNTE surge de los trabajos del Primer Congreso Nacional. Consúltese: LÓPEZ PONCE, Norberto., *Ya es tiempo de actuar: el proceso de organización de los profesores del Estado de México, 1921-1959*. Estado de México, México, El Colegio Mexiquense, 2001.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

Durante la vigencia de este proyecto se publicaron las primeras dos leyes nacionales sobre educación: la Ley Orgánica de Educación de 1940[72] bajo la administración de Lázaro Cárdenas y la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942,[73] bajo la administración de Manuel Ávila Camacho.

La reforma al artículo tercero constitucional de 1946 abolió la educación socialista y la sustituyó por los principios de educación humanista, integral, laica, nacionalista, democrática, orientada hacia el respeto a la dignidad de la persona, la supresión de las distinciones y privilegios, la integración familiar, la independencia política y la solidaridad internacional.

El proyecto de unidad nacional impulsó la educación urbana, pero fue poco efectivo para resolver los problemas de la educación rural e indígena y de sectores marginados urbanos.[74]

5. *Los planes y programas de reforma, descentralización y modernización de la educación (1970-1994)*

A partir del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, cada presidente ha desarrollado una serie de programas cuyos objetivos han sido, fundamentalmente, elevar la calidad de la educación obligatoria —la impartida por el gobierno mexicano— en todos sus niveles y descentralizar y federalizar las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública, dado su tamaño, complejidad y nivel de burocratización.

A. *Proceso de reforma de la educación de Echeverría (1970-1976)*

Con la participación de especialistas y científicos del IPN se revisaron y reformularon los libros de texto gratuito para primaria, así como los programas de estudio, basándose fundamentalmente en el método científico y en centrar la atención en la formación integral del educando. Para operar esta reforma, se creó el Centro de Estudios, Medios y Procedimientos Avanzados de Educación (CEMPAE), que creó libros de texto de primaria intensiva para adultos. Se creó el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).[75] Igualmente, en 1973 se publicó una nueva Ley Federal de Educación,[76] que abrogó la de 1942.

Por otra parte, la Educación Normal fue ignorada en su proceso de reforma hasta perder lo mejor de su tradición pedagógica, ya que la Subdirección de Educación Primaria y Normal y la Dirección General de Educación Normal procuraron acrecentar su poder político y su sistema de dominación y control de las Normales estatales particulares; se modernizó y actualizó el sistema de estadísticas continuas de la educación y se ensayó un primer intento de descentralización regional de la SEP, con la creación de 9 unidades regionales descentralizadas.

B. *La desconcentración de la SEP de José López Portillo y el programa "primaria para todos" (1978-1982)*[77]

La estrategia fundamental a nivel de la Educación Básica, fue orientada hacia dos programas prioritarios: Programa de Primaria para Todos los Niños y el Programa de Desconcentración de los Ser-

[72] *D.O.F.* de sábado 3 de febrero de 1940, p. 1.
[73] *D.O.F.* de viernes 23 de enero de 1942, p. 1.
[74] OLIVERA CAMPIRÁN, Maricela, *Loc. cit.*
[75] OLIVERA CAMPIRÁN, Maricela, *Loc. cit.*
[76] *D.O.F. de jueves 29 de noviembre de 1973*, p. 34.
[77] *Cfr.* SEP, *Programas y Metas del Sector Educativo. 1979-1982*, México, Cuadernos SEP, 1983.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

vicios Educativos de la SEP, que fue operado mediante el establecimiento de las delegaciones generales en las entidades federativas.

Un proyecto importante fue la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) en 1978 por Decreto Presidencial,[78] que inició con un programa de licenciatura en Educación Básica destinado a los maestros en servicio y antes de que egresara la primera generación se fragmentó en tres licenciaturas: las de preescolar, primaria y secundaria.

C. *La descentralización frustrada de Miguel de la Madrid (1982-1988)*[79]

Durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, la descentralización de la Educación Básica y Normal constituía un objetivo estratégico heredado de la administración de López Portillo; sin embargo, los problemas que enfrentó el Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heroles, se complicaron aún más cuando la SEP delegó casi toda su responsabilidad ejecutiva al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE, quien realizó el proceso de descentralización, induciendo una mayor y más complicada centralización. El SNTE disponía de las plazas que distribuía estratégicamente entre líderes del propio sindicato, para poder así bloquear con mayor eficacia el proceso de descentralización de la Educación Básica.

De acuerdo con Francisco Miranda, en 1982, la sustitución de un maestro impuesto por el SNTE y proveniente de otro estado de la República, tomaba un máximo de dos semanas en operarse. Para 1988 este proceso se complicó tanto que tomaba tres meses su realización. En 1986, por ejemplo, se le otorgaron al SNTE un poco más de mil plazas de libre disposición para que se distribuyeran estratégicamente entre líderes de su propio gremio, para bloquear, como ya se mencionó, el proceso de descentralización de la Educación Básica.[80]

Entre los proyectos estratégicos propuestos para la Educación Básica estaban: la integración de la educación preescolar, primaria y secundaria en un ciclo de Educación Básica, formación de profesores para la Educación Normal, reorganización y reestructuración y desarrollo de la educación, formación de directivos de planteles escolares, auto equipamiento y de planteles educativos, apoyo a los comités consultivos para la descentralización educativa y mejoramiento de la calidad de la educación bilingüe y bicultural.

El mayor error consistió en imponer el plan de estudios para las licenciaturas en educación preescolar y primaria (1984) a todas las Normales del país, sin tomar en cuenta las experiencias de las Normales de los estados de Guanajuato, México, Nuevo León, Puebla y Veracruz, que tenían proyectos y tradición pedagógica propios, y algunos de ellos ya incluían el nivel de licenciatura. Todo este conjunto de deficiencias hizo que la década de los ochenta no sólo fuera una "década perdida" para la educación nacional, sino un lamentable retroceso.[81]

[78] *Decreto que crea la Universidad Pedagógica Nacional*, D.O.F. del martes 29 de agosto de 1978, p. 15.

[79] Sobre este tema, consúltese la profusa investigación de MIRANDA, Francisco, *Políticas públicas y grupos de interés en México, formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)*; tesis de maestría en sociología política. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1991.

[80] *Ibídem*, p. 39.

[81] OLIVERA CAMPIRÁN, Maricela, *Loc. cit.*

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

D. *La política educativa de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)*

En este período podemos identificar dos grandes proyectos educativos presidenciales: el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994[82] y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992.[83]

El programa de modernización de Carlos Salinas proponía dar cobertura nacional a la primaria, dando prioridad a las zonas marginadas (urbanas, rurales e indígenas), mediante el uso de medios electrónicos de comunicación. Durante su administración se publicó la cuarta Ley General de Educación, la de 1993 vigente hasta hoy.[84]

Su modelo de modernización educativa se encaminaba a eliminar las desigualdades geográficas y sociales, hacer más eficiente y de mejor calidad la enseñanza, integrar el proceso educativo al desarrollo económico, emplear modalidades no escolarizadas para ampliar la educación y reestructurar la organización del sistema. Entre las metas se repetía la eliminación del aprendizaje memorístico, actualización de contenidos y métodos de la enseñanza, el mejoramiento de la formación de maestros y el reentrenamiento de los que estaban en servicio. Una novedad estaba en involucrar en el proceso de enseñanza-aprendizaje a los padres de familia, maestros y otros grupos sociales para hacerlos participar en la resolución de problemas concretos, para hacer a la tarea educativa integral y comprometida en la solución de los problemas nacionales, de acuerdo con viejos ideales de la década de los veinte.

Todo sugería un nuevo pragmatismo: una educación al servicio de la transformación económica, que subrayaba la racionalización del empleo de recursos en todos los ámbitos. Sin embargo, de acuerdo con Josefina Zoraida Vázquez, el programa sufrió de inmediato el boicot de la dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo, quien percibió los peligros que la descentralización de la administración educativa significaba para el sindicato. La lideresa sindical exigió mayor auscultación entre maestros y profesores y logró que una parte de la prensa se hiciera eco de sus críticas.[85]

Durante la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León como Secretario de Educación, se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica por todos los gobernadores de las entidades de la federación, por los representantes del SNTE y por el presidente de la República. Este acuerdo supone una nueva relación entre el Estado y la sociedad y de los niveles de gobierno entre sí. Los gobiernos, federal y estatales, se comprometían a transformar el sistema de Educación Básica, con el fin de asegurar a los niños y jóvenes una educación que los formara como ciudadanos de una comunidad democrática, que les proporcione conocimientos para su ingreso a la vida productiva y social y en general propicie mejores niveles de vida.[86]

VI. Estado y problemas de la educación en México hasta el año 2006

La evaluación de la calidad educativa ha sido una práctica frecuente de la administración pública federal: obtener información precisa sobre los aciertos y deficiencias del servicio resulta una herramienta indispensable para su mejora; sin embargo, cuando es la propia autoridad educativa quien tiene a su cargo este examen —como lo es en el caso mexicano—, la objetividad de los resultados, la idoneidad de la

[82] ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina, *Loc. cit.*
[83] Decreto para la celebración de convenios en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. *D.O.F. de martes 19 de mayo de 1992*, p. 4.
[84] *D.O.F. de martes 13 de julio de 1993*, p. 41.
[85] ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina, *Op cit*, p. 935.
[86] OLIVERA CAMPIRÁN, Maricela, *Loc. cit*

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

metodología y la certeza en su elaboración, serán siempre controvertibles y por ende, inciertas: cuando se reúnen en la misma persona las calidades de prestador del servicio y evaluador, se genera la suposición, no infundada, de parcialidad.[87] Actualmente, cinco departamentos administrativos de la SEP tienen a su cargo la evaluación de la calidad educativa: la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas y las Direcciones Generales de: Evaluación de Políticas, de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa, de Innovación, Calidad y Organización y de Planeación, Programación y Evalua-ción Educativa.[88]

En el apartado anterior hicimos un brevísimo análisis de las políticas gubernamentales más importantes en materia educativa en los últimos ochenta años —con excepción de las del sexenio de Vicente Fox, que veremos brevemente más adelante—. Como podemos advertir, la constante de ellas es —además de la ampliación de la cobertura y los intentos por la descentralización— la mejora en la calidad del servicio. Esta abundancia y diversidad de políticas dista de poder calificarla como positiva, al contrario: si cada presidente en turno se ve en la necesidad de instrumentar medidas que eleven la calidad de la educación, es evidencia de dos hechos: primero, que no hay existido una auténtica política de estado en materia educativa —existe una debilidad institucional, provocada precisamente, por los actos de voluntad unilaterales del presidente— y segundo, que el problema educativo nacional sigue sin resolverse; y si esto es así, quiere decir que, históricamente, la calidad de la educación pública en México ha sido deficiente.

El primer hecho puede resumirse de esta manera: si la voluntad del presidente es la suprema autoridad educativa, entonces las políticas educativas vigentes en un determinado ciclo de tiempo son producto de su decisión; luego, no pueden ser permanentes, ni constituir u obedecer una Política de Estado, en tanto el mandato del presidente está sujeto a un límite de tiempo; luego, la existencia de una institución educativa, entendida como una organización intemporal y formalmente establecida en la constitución, —encargada específicamente de la satisfacción de este servicio en todos sus aspectos— se hace imposible.

En cuanto al segundo, podemos afirmar que tras ocho décadas de programas educativos presidenciales, los resultados obtenidos para la sociedad mexicana son insatisfactorios —insatisfactorios por mediocres e inferiores respecto a otras sociedades—. Veamos cuáles son los problemas de la educación pública mexicana e intentemos probar que todos ellos no son sino las consecuencias naturales de la existencia de una autoridad educativa con las características de la SEP.

1. *Baja calidad del sistema educativo*

La oración adjetiva "de baja calidad" la usamos para sintetizar el conjunto de todas las características consideradas como negativas, identificadas dentro del sistema educativo mexicano; así, el cali-

[87] El artículo 29 de Ley General de Educación (*sic*) determina que le corresponde a la Secretaría de Educación, la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias.

Como una respuesta a la falta de transparencia de los métodos de evaluación elaborados por la SEP, en el año 2002 se creó por Decreto Presidencial del 7 de agosto, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objetivo ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y locales —así como al sector privado— herramientas de evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos —Artículo 2 del *Estatuto Orgánico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, publicado en el D.O.F. de lunes 4 de agosto de 2003, p. 20—.

[88] Fuente: Artículo 2 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, D.O.F. de viernes 21 de enero de 2005, p. 23

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

ficativo queda justificado como consecuencia del análisis realizado a sus partes integrantes. El sis-tema educativo nacional es de baja calidad por estas razones:

I.1. Subalfabetización**.**

Los conocimientos y habilidades de los estudiantes mexicanos en las asignaturas instrumentales —lectura, solución de problemas, ciencias y matemáticas— se encuentran en el nivel mínimo de las escalas nacional e internacional

Se consideran asignaturas instrumentales aquellas a partir de las cuales se construye el conocimiento; es decir, se identifican con las habilidades indispensables para todo proceso de aprendizaje futuro. De acuerdo con el Programa Internacional de Valoración Educativa —PISA, por sus siglas en inglés— conducido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE— entre estudiantes de 15 a 16 años de los países miembros de la organización, los estudiantes mexicanos cuentan con apenas las habilidades mínimas en las cuatro asignaturas.[89]

A. *Habilidades de lectura*

México alcanzó el nivel 2 de 5 en esta área, con un total de 422 puntos[90] lo cual, lo ubica en el lugar 35 de 42 países. Esto significa que los estudiantes son capaces de responder reactivos básicos de lectura, tales como ubicar información directa, realizar inferencias sencillas, determinar lo que significa una parte bien definida de un texto y emplear cierto nivel de conocimientos externos para comprenderla. Pero, son incapaces de responder reactivos de lectura de complejidad moderada, tales como ubicar fragmentos múltiples de información, vincular distintas partes de un texto y relacionarlo con conocimientos familiares cotidianos.

Los primeros cinco lugares fueron ocupados por Finlandia (546 puntos), Canadá (534), Nueva Zelanda (529), Australia (528) e Irlanda (527). Todos ellos se ubican en el nivel tres, lo que significa que son capaces de responder reactivos de lectura de complejidad moderada.

B. *Solución de problemas*

Esta área se identifica con la capacidad individual para usar procesos cognitivos que permitan enfrentar y resolver situaciones disciplinarias reales, en donde el patrón de solución no sea inmediatamente obvio y en donde las áreas curriculares o dominios de formación puedan aplicarse ampliamente y no sólo en las áreas de matemáticas, ciencias o lectura.

Las habilidades de razonamiento para el dominio de la solución de problemas son cuatro: razonamiento analítico, razonamiento cuantitativo, razonamiento analógico y razonamiento combinatorio.

México se encuentra por debajo del nivel 1, con un total de 384 puntos,[91] lo que le hace ocupar el lugar 37 de 40 países y lo ubica 116 puntos por debajo del promedio de rendimiento académico de los países miembros del la OCDE. Esta calificación significa que los estudiantes malinterpretan consistentemente los problemas o fallan en la aplicación de los procesos necesarios para caracterizar los aspectos importantes o para representar los problemas. Sólo pueden abordar problemas muy directos, con tareas

[89] Consúltese el informe *Learning for Tomorrow's World, First Results from PISA 2003*, OECD, OECD Publishing, Paris, 2004.

[90] Escalas: Nivel 5 (más de 625 puntos), Nivel 4 (de 553 a 625 puntos), Nivel 3 (de 481 a 552 puntos), Nivel 2 (de 408 a 480 puntos) y Nivel 1 (de 335 a 407 puntos).

[91] Escalas: Nivel 3 (más de 592 puntos), Nivel 2 (de 499 a 532 puntos), Nivel 1 (de 405 a 499 puntos) y por debajo del nivel 1 (menos de 405 puntos)

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

estructuradas cuidadosamente que requieran dar respuestas basadas en hechos o hacer observaciones con algo o sin inferencia. Los estudiantes tienen problemas para tomar decisiones, analizar y evaluar sistemas, y para abordar situaciones problema. De acuerdo con la OCDE, tienen además, el riesgo de ser incapaces de transitar satisfactoriamente de la educación al mundo del trabajo o de seguir con otros estudios.

Los primeros cinco lugares pertenecen a Corea (550 puntos), Hong Kong (548), Finlandia (548), Japón (547) y Nueva Zelanda (533). Todos se encuentran dentro del nivel 2, lo que significa que sus alumnos usan procesos analíticos y de razonamiento para resolver problemas que requieren habilidades de toma de decisiones. Son capaces de aplicar diferentes tipos de razonamiento (inductivo, deductivo en relación con causas y efectos, o razonamiento combinatorio que implica la comparación simétrica de todas las posibles variaciones en situaciones bien descritas). Además, pueden analizar situaciones y resolver problemas que requieran tomar decisiones entre alternativas bien definidas. Pueden combinar y sintetizar información a partir de diferentes fuentes y combinar varias formas de representaciones (por ejemplo: lenguaje formal o información numérica y gráfica) para manejar representaciones no familiares o derivar inferencias basadas en dos o más fuentes de información.

C. *Ciencias*

En este rubro México se encuentra en el nivel mínimo con 422 puntos,[92] en el lugar 35 de entre 42 países; esto se traduce en que los estudiantes sólo son capaces de recordar conocimiento factual científico de tipo sencillo (nombres, hechos, terminología y reglas simples) y de utilizar el conocimien- to científico común al elaborar o evaluar conclusiones.

Los primeros cinco lugares son Corea (552 puntos), Japón (550), Hong Kong (541), Finlandia (538) Y Reino Unido (532); todos se encuentran en el nivel medio, esto quiere decir que sus alumnos son capaces de utilizar conceptos científicos para realizar predicciones o proporcionar explicaciones, reconocer preguntas que pueden ser contestadas mediante la investigación científica o identificar detalles de lo que ocurre en este tipo de investigaciones, así como seleccionar información relevante de cadenas de razonamiento.

D. *Matemáticas*

Los estudiantes mexicanos obtuvieron una calificación de 387, lo que los ubica a penas por ocho puntos arriba del nivel mínimo,[93] en el lugar 36 de 42 países y 113 puntos por debajo del promedio de rendimiento de los países miembros de la OCDE. Esta calificación se traduce en que los estudiantes sólo son capaces de completar un paso de procesamiento, que consiste en la reproducción de elementos matemáticos básicos, o en aplicar habilidades simples de cálculo. Los estudiantes reconocen la infor-mación a partir del material diagramático o de texto que es familiar y directo y en el cual la formulación matemática se les proporciona o esta es aparente. Son incapaces de: 1. Integrar distintas representaciones de un problema o diferentes fragmentos de información, 2. Manipular y emplear un modelo dado que a menudo involucra el uso de álgebra (u otras representaciones simbólicas) o de verificar y revisar modelos dados, y de seleccionar el conocimiento matemático necesario para resolver un problema que puede requerir de un pequeño número de pasos de procesamiento. Estas tres habilidades pertenecen a los estudiantes de nivel medio que fueron: Hong Kong (560 puntos), Japón (557), Corea (547), Nueva Zelanda (537) y Finlandia (536).

[92] Escalas: Nivel máximo: 690 puntos, nivel medio: 550 puntos y nivel mínimo: 400 puntos.
[93] Escalas: Nivel máximo: 750 puntos, nivel medio: 570 puntos, nivel mínimo: 380 puntos

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

Los resultados del estudio PISA, coinciden casi exactamente con los obtenidos por el INEE en los "Indicadores del Sistema Educativo Nacional del año 2006";[94] de acuerdo con esta investigación, la calificación promedio de los estudiantes mexicanos de sexto año de primaria es de 6.25 en matemáticas y en español[95] y de 6.1 en expresión escrita.[96] Asimismo, en el mes de enero del 2007 la compañía encuestadora "Consulta Mitofsky" llevó a cabo una evaluación a los ciudadanos mexicanos en operaciones aritméticas básicas: suma: (7) más (6) más (4); multiplicación: (8) por (9); división: (56) entre (7); operación combinada: (6) por (4) y luego restar (5); raíz cuadrada: raíz cuadrada de (49) y elevar al cuadrado: (3) elevado al cuadrado. En un muestreo de 1,000 personas de todo el territorio, el resultado fue que uno de cada diez ciudadanos con escolaridad de licenciatura no supo resolver la suma y la división, mientras que cuatro de diez, con el mismo nivel de estudios, no pudieron resolver la raíz cuadrada.[97]

2. *Rezago e inequidad en la escolarización*

Hasta el año 2005 la tasa de analfabetismo nacional era de 8.2% Los estados con mayor porcentaje de analfabetas son Chiapas (20%), Guerrero y Oaxaca (ambos con 18.8%); mientras que el menor porcentaje lo ostentan Baja California (1.8), el Distrito Federal (2.7%) y Nuevo León (2.9%).[98] Este porcentaje ubica a México en el penúltimo lugar de los países miembros de la OCDE,[99] sólo por arriba de Turquía (quien cuenta con 13.5% de analfabetismo); el resto de los Estados cuentan con tasas inferiores al 2%.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), el número de alfabetizados y analfabetos varía dependiendo del sexo, el grupo de edad al que pertenecen, el tamaño de la localidad donde viven y la entidad federativa de residencia. En el ámbito nacional, y desde una óptica generacional, se observa que el analfabetismo se incrementa conforme aumenta la edad para ambos sexos, lo que da cuenta de las diferencias educativas entre las generaciones del país. En el año 2005, se registraron 62.9 millones (91.4%) de habitantes de 15 años y más alfabetizados, 93% son hombres y 90%, mujeres; así como 5.7 millones (8.4%) que no sabían leer ni escribir; de éstos, 2.2 millones (6.8%) son varones y 3.5 millones (9.8%), mujeres.[100]

3. *Bajo promedio de escolaridad*

De acuerdo con el informe sobre educación 2006 de la OCDE, el nivel de escolaridad promedio del mexicano es de 8.8 años, 3 por debajo del nivel de los países miembros; esto significa que la media nacional no ha terminado el ciclo de educación obligatoria (12 años); asimismo, la expectativa educativa

[94] Consúltese el informe: *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional, 2006*. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2006.

[95] Puntaje Promedio Nacional: 500 sobre 800. Nivel mínimo: 200 puntos, nivel máximo: 800 puntos.

[96] Puntaje Promedio Nacional: 493.5 sobre 800. Nivel mínimo: 200 puntos, nivel máximo: 800 puntos.

[97] Consulta Mitofsky, *Aritmética: una materia que no dominamos, Encuesta nacional en viviendas, Tracking poll enero de 2007*.

http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_na20070201_aritmeticamaterianodominada.pdf

[98] Fuente: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), estimaciones con base en Censo General de Población y Vivienda 2000 (INEGI) y; CONAPO, *Proyecciones de la Población de México 2000-2050.*

[99] *Cfr. Factbook OCDE 2006: Estadísticas económicas, ambientales y sociales*, OECD, Bogotá, Colombia, Mayol Ediciones, 2006.

[100] Fuente: INEGI, *Estadísticas a Propósito del Día Internacional de la Alfabetización. Datos Nacionales*, México, septiembre de 2006.

www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2006/alfabetizacion06.pdf

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

—pronóstico sobre la escolaridad formal con que contará una persona— para un estudiante mexicano es de 13.4 años, 4 años por debajo del nivel de los países miembros (17.4 años).[101]

De acuerdo con la SEP, a nivel secundaria, 10.5% de la población de 13 a 15 años de edad no ingresa a la secundaria, casi 7% deserta, 18% reprueba alguna asignatura, y sólo 74.4% tiene un desempeño regular y la termina en los tres años previstos.[102]

En cuanto hace al acceso a la educación universitaria, México tiene un porcentaje de 29% mientras que países con economías más pequeñas que la mexicana, como Hungría, Polonia y Rusia, exceden del 60%.[103] Este dato, casi coincide con el proporcionado por la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, la cual afirma que sólo uno de cada cuatro jóvenes de entre 19 y 24 años ingresa a la universidad, por lo que la cobertura en dicho nivel sólo llega al 25%.[104]

4. *Carencia de valores democráticos*

Aún cuando la Constitución Federal cuenta con una muy clara redacción sobre el sentido democrático que debe tener la educación impartida por el Estado, de acuerdo con la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, elaborada por la Secretaría de Gobernación en el año 2005, al preguntar a los entrevistados que tan interesados están en la política, 9 de cada 10 mexicanos afirmaron estar "poco" o "nada" interesados, mientras que 10% dijo estar muy interesado.

Con el propósito de explorar el conocimiento que tienen lo ciudadanos sobre la estructura de gobierno, se preguntó a los encuestados si sabían cuánto tiempo duran los diputados federales en su cargo; las respuestas evidencian que 6 de cada 10 mexicanos desconocen o contestaron incorrectamente al respecto.

En cuanto a la tolerancia como valor de la democracia, el avance de la pluralidad política no ha sido acompañado por una cultura de aceptación y respeto a las diferencias ideológicas y culturales. En este sentido, los datos obtenidos por la Encuesta, dan cuenta de las reminiscencias que existen en la sociedad mexicana para aceptar que una persona salga en la televisión para externar ideas que están en contra de su forma de pensar pues, a pegunta expresa, 4 de cada 10 (38%) dijeron no estar de acuerdo, 19% aceptaron estar de acuerdo en parte, 7% dijo no saber o no contestó y sólo 1 de cada 3 manifestó estar de acuerdo con ello (34%).[105]

VII. Recapitulación y argumentos

Esta brevísima revisión del estado de las cosas en materia de educación hasta el año 2006 nos permite constatar que la educación pública en México es rezagada, desigual, insuficiente y de mala calidad: no todos los mexicanos son alfabetizados, cuando lo son, no saben leer correctamente y no dominan correctamente las operaciones básicas, lo que les impide construir conocimiento a futuro; no todos tienen la posibilidad de acceder a la educación y cuando la tienen, existe deserción en las etapas del proceso

[101] Consúltese: Education at a Glance, OECD Indicators, 2006 Edition, OECD Publishing, Paris, 2006.

[102] *Consulta Nacional sobre la Reforma Integral de la Educación Secundaría. Informe General*, SEP y SNTE, México, SEP, 2006

[103] *Education at a Glance, OECD Indicators, 2006 Edition, Loc cit*

[104] Fuente: Diario *El Economista*, México, 14 de marzo de 2007, *http://www.eleconomista.com.mx/articulos/2007-03-14-32208*

[105] *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2005,* México, Secretaría de Gobernación. *http://www.gobernacion.gob.mx/encup/*

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

educativo finalmente, los que asisten a la escuela y son alfabetizados, tienen serias limitaciones en formación intelectual, moral y cívica.[106]

Ahora bien ¿por qué hemos afirmado que estos resultados no son sino las consecuencias naturales de la existencia de una autoridad con las características de la SEP? Argumentemos:

La SEP es una dependencia del poder ejecutivo que se desarrolló, dijimos, en la concepción de un Estado centralista, corporativo, vertical y autoritario, cuya fuerza radicaba en la capacidad de controlarlo todo; por otra parte, bajo esta misma lógica corporativa, el gobierno fomenta la creación del SNTE, le transforma en un bastión del poder gubernamental, le reduce a un instrumento de control de los trabajadores de la educación y lo ostenta como una prueba de legitimidad política. Así, con el poder absoluto de decisión sobre educación y educadores, el presidente en turno no tenía más que tomar la decisión que, por cualquier motivo que considerara suficiente, juzgase como la más acertada —conducta que hemos podido constatar tras la lectura del proceso evolutivo del sistema educativo nacional—: la rendición de cuentas sobre las razones técnicas, científicas, económicas o pedagógicas que motivaron el sentido de su determinación era, en el mejor de los casos, una concesión graciosa. De tal suerte que este diseño institucional, surgido en la hegemonía del estado gremial totalitario —infrecuente en las repúblicas democráticas—, ha regido en México durante ochenta años.[107]

Si esto es así, entonces, las políticas educativas no pueden ser sino centralistas y verticales —centralistas porque todas las decisiones están en el Poder Ejecutivo: la periferia, es decir, las escuelas, tienen poco o nada de poder y los profesores de todo el país tienen que acatar la decisión unipersonal del presidente; y verticales, porque la decisión no se discute: desde el Secretario de Educación hasta los profesores en las comunidades más alejadas, no son sino operadores de un sistema que no tuvieron oportunidad de razonar o impugnar—. Luego, bastó con que Vicente Fox, por ejemplo, impusiera el programa "Enciclomedia" sin tener en consideración los planes que los profesores debían cumplir. La historia del magisterio mexicano ha sido: el deber de acatamiento de la autoridad del presidente, sin importar las metas que se hubieran trazado con anterioridad.[108]

Aún cuando la Constitución Federal y la Ley General de Educación determinan —siguiendo la filosofía de Vasconcelos— que el presidente tiene el deber de considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del distrito federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, es un mandato que no se cumple. La participación social en la educación —asociaciones de padres de familia y consejos escolares de participación social que establece el Capítulo VII de la Ley General de educación— es, como algunas otras disposiciones constitucionales, letra muerta.[109] Al respecto, dos han sido las consecuencias más nocivas de este diseño antidemocrático, unilateral, vertical y centralista: la opacidad del proceso educativo y la inexistencia de una verdadera política de estado en materia educativa, creada y dirigida por una institución permanente, profesional y especializada.

Derivado de la inexistencia de mecanismos de participación social, se produce la opacidad del proceso educativo, que no es otra cosa que la falta de estándares de calidad, de vigilancia sobre los procesos del trabajo docente y de evaluaciones sólidas y permanentes al aprendizaje. Quienes debieran estar

[106] *Cfr*. Entrevista de Rigoberto Aranda al Dr. Gilberto Guevara Niebla, *Loc. cit*

[107] Aventurémonos a afirmar que, cuando la voluntad de una sola persona es la ley que debe acatar toda una sociedad, pueden verificarse dos hipótesis: el mandato resulta ventajoso y conveniente, como le ocurrió a la socie-dad prusiana del Siglo XVIII del rey *Friedrich Wilhelm I*, o bien, adverso y catastrófico como en el caso de la sociedad mexicana posrevolucionaria del PRI.

[108] Entrevista de Rigoberto Aranda al Dr. Gilberto Guevara Niebla, *Loc. cit*

[109] Al respecto, consúltese: CONCHA CANTÚ, Hugo A., FIX-FIERRO, Héctor y VALADÉS, Diego, (Coautores.) *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, (1a. Reimp), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

involucrados en el proceso educativo —fundamentalmente los padres de familia— ignoran las metas educativas y el avance de las actividades escolares, no se les permite coadyuvar con el maestro a su mejor realización o tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas y se imposibilita su opinión en asuntos pedagógicos. De esta manera, el resultado es un proceso educativo sin control de calidad alguno.

Hemos dicho que el actual diseño constitucional y legal han hecho imposible la existencia de una política de Estado en materia de educación; en su lugar, los educadores y educandos mexicanos han estado bajo el mandato de numerosas, diferentes y a veces contradictorias políticas de gobierno. Aunque la diferencia entre una política de gobierno y una política de estado es teóricamente sencilla, sus implicaciones son brutalmente opuestas: mientras que el gobierno impone la primera, debe obedecer la segunda, puesto que esta se identifica con la intemporalidad del estado y aquella con la caducidad del gobierno; gobierno que, por definición, siempre estará conformado por administradores y servidores públicos transitorios. Así, la política de Estado será permanente y estará expresada en un conjunto sistematizado de disposiciones constitucionales y legales que los gobernantes en turno tienen el deber de acatar.

Una vez explicados los fundamentos y antecedentes de la educación pública en México y tras haber analizado el estado que guarda hasta nuestros días, argumentemos sobre la pertinencia de modificar las instituciones que la rigen.

1. *Los organismos constitucionales autónomos*

En rigor histórico, el acto de disociar del poder político aquellas actividades estatales cuya importancia y satisfacción se consideran torales para una sociedad determinada es una aportación del derecho administrativo inglés; sin embargo, esta forma de administrar también ha estado presente en los sistemas públicos continentales desde el Siglo XIX.

A. Inglaterra

a. Antecedentes

A partir del Siglo XVIII y hasta mediados del XIX, la Administración británica estuvo formada por un conjunto de entes con distintas funciones y formas de organización, que actuaban con autonomía respecto del Parlamento y en parte respecto del Gobierno: el llamado *Board system*[110] —sistema de consejos—. Estas autoridades, que disfrutaban de un alto grado de autonomía —operaban fuera del principio jerárquico— se crearon bajo dos argumentos: que la autonomía les permitía desarrollar su actividad de forma continuada y estable, ajenos a las afectaciones de los cambios políticos y que eran capaces de una mayor eficacia, porque podían adaptarse a las necesidades de cada caso concreto.[111]

La segunda posguerra supuso un auge del *board system*, la inmensa mayoría de los servicios proporcionados por el *Welfare state* se prestaban a través de este tipo de organizaciones.[112]

A partir de 1978 se utilizó la palabra *quangos*, siglas de *quasi autonomous non governmental organisations*; literalmente, "organizaciones gubernamentales cuasi autónomas" para hacer referencia a este tipo de *boards* con el nivel más alto de autonomía.[113]

[110] MARTÍNEZ, María Salvador, *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania Francia y España*, Barcelona, España, Ariel Derecho, 2002, p. 43
[111] *Ibídem*, p. 45
[112] *Ibídem*, p. 47
[113] *Ídem.*

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

b. Características y contemporaneidad

Hasta el año de 1994, Inglaterra contaba con 5, 521 *Quangos*: 443 nacionales, 355 a nivel regional y 4, 734 locales.[114] Los *quangos* reciben diversas denominaciones: *ad hoc bodies*, *public agencies*, *non public corporations*, *boards*, *committees* y *non departamental public bodies* son las más frecuentes. La autoridad independiente inglesa más célebre es, curiosamente, una de las más prestigiadas instituciones: la *British Broadcasting Corporation*, la BBC de Londres,[115] encargada del servicio público de información y radiodifusión.

De acuerdo con Sir Leo Pliatzky, los *quangos* se crean para cumplir con cuatro funciones: ejecutivas, de asesoría, de regulación o parajudiciales.[116] Dentro de las funciones ejecutivas se distinguen, la prestación de servicios comerciales —a cargo de los *Consumer bodies*—, servicios sociales —tarea de los *Managerial bodies*— y la facultad de disponer sobre inversión y gasto público en algún sector —a través de los *Research councils*—; las funciones de asesoría –a cargo de los *Advisory bodies*- se refieren, como su nombre lo indica, a proporcionar consejos al gobierno sobre diversas materias de su competencia; las funciones de regulación —*Regulatory bodies*— se identifican con la supervisión de la actividad de los particulares en el sector público a efecto de garantizar su buen funcionamiento y finalmente, las funciones parajudiciales, a cargo de los denominados *quasi-judicial bodies*, tienen como objetivo la resolución de conflictos entre la administración y los ciudadanos y en ocasiones, los que se verifican entre particulares; se crearon para liberar a los tribunales —*Courts*— de ciertas actividades decisorias que exigían mayor agilidad.

B. *Estados Unidos*

a. Antecedentes

Tras la construcción del ferrocarril continental, de la Costa Este hacia el Océano Pacífico a mediados del Siglo XIX, se suscitaron prácticas abusivas de las compañías ferroviarias, especulación en los precios de los boletos, fraudes y numerosas bancarrotas; para frenar esta situación, el gobierno intervino a través normas sobre gestión, las cuales resultaron ineficaces debido al desconocimiento por parte del Congreso sobre la materia ferrocarrilera; como consecuencia, el gobierno estableció comisiones temporales e independientes en el desarrollo de sus funciones: supervisión de la actividad privada y dotación de información a la autoridad central.

Después del *crac* del 29, bajo la administración del presidente Franklin Delano Roosevelt se inicia la era del *New Deal* —literalmente, el "nuevo reparto"— en la que el Estado empieza a intervenir de una forma mucho más decidida en la economía a través de la regulación y de la prestación de determinados servicios sociales;[117] en esta etapa, el presidente crea numerosas agencias independientes —*independent agencies*— encargadas de regular y controlar la actividad de los mercados privados.

[114] *Ibídem*, p. 56

[115] Fundada en 1922, es la entidad que, por mandato real, se encuentra "Libre de influencias políticas y comerciales y que responde únicamente a sus televidentes y radioescuchas". Fuente*: Royal Charter from 1 Janaury 2007.*

[116] *Cfr.* WILSON, D. "Quangos in the Skeletal State", *Parliamentary Affairs* núm. 48, Londres, Oxford University Press, 1995 pp. 344

[117] Al respecto, consúltese SAGREDO SANTOS, Antonia, "El auge del asociacionismo en la agricultura americana del New Deal" en *Revista de Historia y Comunicación Social*, Número 11, 2006, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, 2006, pp. 147-171.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

b. Características y contemporaneidad

Son tres los argumentos que sustentan la existencia de las autoridades independientes en los Estados Unidos:

1. Neutralidad política: la actividad pública debe quedar al margen de los órganos del estado en los que tiene lugar la lucha política. Cuando se encarga la regulación de ciertas materias en las que están en juego los derechos de los ciudadanos, se entiende que estos derechos encuentran mayor garantía si las decisiones relativas a ellos se toman al margen de interferencias políticas.[118]

2. Especialización técnica: se considera que la Administración no es capaz de regular debidamente sectores que se caracterizan por una gran complejidad técnica y que están sometidos a continuos cambios y

3. Eficacia: la sujeción a procedimientos rígidos y lentos, merma la actividad de la autoridad. A nuestro juicio, el argumento de neutralidad política resulta el más sustancial.

La Corte Suprema de Justicia ha reconocido que al margen de los tres poderes tradicionales se encuentran las *independent agencies*; ha establecido que, en virtud de que se trata de autoridades no adscritas al poder ejecutivo, legislativo o judicial y que, precisamente tienen competencias ejecutivas, legislativas o judiciales, estas agencias se configuran como un verdadero cuarto poder. Desde mediados del siglo pasado, La Corte ha establecido un criterio puntal para la categorización de las agencias independientes:

> *The rise of administrative bodies probably has been the most significant legal trend of the last century and perhaps more values today are affected by their decisions than by those of all the courts, review of administrative decisions apart. They also have begun to have important consequences on personal rights. They have become a veritable fourth branch of the Government, which has deranged our three-branch legal theories much as the concept of a fourth dimension unsettles our three-dimensional thinking.*
>
> *Courts have differed in assigning a place to these seemingly necessary bodies in our constitutional system. Administrative agencies have been called quasi-legislative, quasi-executive or quasi-judicial, as the occasion required, in order to validate their functions within the separation-of-powers scheme of the Constitution.*[119]

Entre las agencias independientes estadunidenses más connotadas podemos mencionar: la *National Aeronautics and Space Administration* —NASA—,[120] encargada de la administración de los proyec-

[118] MARTÍNEZ, María Salvador, Op cit, p. 106.

[119] *Fed. Trade Comm'n V. Ruberoid Co., 343 U.S. 470 (1952). Federal Trade Commission V. Ruberoid Co. Certiorari to the United States Court of Appeals for the Second Circuit. No. 448. Argued March 31 And April 1, 1952. Decided May 26, 1952.*

"El incremento en el número de los cuerpos administrativos ha sido, probablemente, la tendencia legal más significativa del siglo pasado y quizás, —sin contar la revisión de decisiones administrativas— sus decisiones afectan más derechos que los de todas las cortes. También han comenzado a tener consecuencias importantes en materia de derechos personales. Se han convertido en un auténtico cuarto poder del gobierno que ha trastornado, tanto nuestras teorías legales sobre la división tripartita del poder, como nuestro concepto tridimensional.

Las cortes han diferido en asignar un lugar a estos cuerpos aparentemente necesarios en nuestro sistema constitucional. Las agencias administrativas han sido llamadas cuasi-legislativas, cuasi-ejecutivas o cuasi-judiciales, como lo requiera la situación, a efecto de validar sus funciones dentro del esquema constitucional de separación de poderes".

Fuente: *U.S. Supreme Court Center*: http://supreme.justia.com/us/343/470/case.html. Traducción del autor.

[120] Creada en 1958 por la *National Aeronautics and Space Act*. La sección 102 determina que: (…) *the Congress further declares that such activities shall be the responsibility of, and shall be directed by, a civilian agency exercising control over aeronautical and space activities sponsored by the United States*.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

tos espaciales de Estados Unidos y la *Central Intelligence Agency* —CIA—,[121] autoridad a cargo de la seguridad nacional y de la propaganda del gobierno norteamericano frente a los miembros de la comunidad internacional.

C. *Alemania*

a. Antecedentes

Por cuanto hace a los países continentales, tras el Congreso de Viena de 1815, que impidió la participación de la burguesía en la administración de los asuntos públicos de Estado Prusiano, el movimiento liberal adoptó el concepto de instituciones autónomas —*Selbstverwaltung*— para hacer de él un baluarte de la sociedad frente al Estado, esta concepción suponía reconocer a los entes autónomos un poder propio y originario, una esfera de actividades propias, así como un derecho fundamental y natural a la auto-administración —*das Recht Der Selbstverwaltung*—.[122]

El concepto de autonomía en la administración se desarrolló durante el Siglo XIX y apareció formalmente durante la República de Weimar (1919 a 1933)[123] donde se fusionó con otras ideas políticas, como las de democracia de consejos, profesionalidad y neutralidad; su objetivo era buscar soluciones a las consecuencias negativas de sistema de partidos y colaciones débiles de la Alemania de la primera posguerra; a partir de entonces, se advirtió la necesidad de crear centros de decisión autónomos y neutrales, alejados del ámbito dominado por los partidos políticos para el ejercicio de determinadas funciones públicas que exigían una estabilidad y continuidad que los partidos no eran capaces de asegurar.[124]

b. Características y contemporaneidad

Igual que sucede con los anglos, la administración pública germana ha ideado diferentes tipos de instituciones autónomas —*Selbstverwaltungsträgern*—. Las autoridades dotadas de autonomía —*Selbstverwaltung*— son instituciones encargadas de llevar a cabo determinadas funciones públicas mediante la participación de los afectados o interesados y bajo su propia responsabilidad, es decir, sin recibir instrucciones y sometidas únicamente a control jurídico por parte del Estado.[125]

La autoridad autónoma más que más influencia ha ejercido en el proceso de unificación europea, en el de estructuración de sus autoridades financieras comunitarias y en diversos sistemas económicos latinoamericanos es el Banco Federal Alemán o Banco Central Alemán, *Deutsche Bundesbank*.[126] Fundado en 1957, es la institución económica que, dotada de plena autonomía, tiene a su cargo el control de la inflación a través de la regulación de la masa monetaria y la conducción de la política financiera del Estado Alemán. La Constitución Federal Alemana o Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 —*Grundgesetz*— establece sus funciones e independencia en el artículo ochenta y ocho:

---

[121] Creada en 1947 por la *National Security Act*. La sección 103 establece que el Director de la Agencia deberá: (…) *be timely, objective, independent of political considerations, and based upon all sources available to the intelligence community*.

[122] SAGREDO SANTOS, Antonia, *Op Cit*. p. 144

[123] Sobre este tema, consúltese ABRAHAM, David, *The Collapse of the Weimar Republic: Political Economy and Crisis* (2a edición) Nueva Jersey; Holmes & Meier Publishers, 1986.

[124] MARTÍNEZ, María Salvador, *Op cit*, p. 150.

[125] *Ibídem*, p. 154

[126] Sobre los antecedentes y trayectoria de esta institución, consúltese DEUTSCHE BUNDESBANK, *Fifty Years of the Deutsche Mark: Central Bank and the Currency in Germany since 1948*, Estados Unidos, Oxford University Press, 1999

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank. Ihre Aufgaben und Befugnisse können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet.[127]

De acuerdo con María Salvador Martínez, las instituciones autónomas alemanas suelen clasificarse, básicamente, en cuatro grupos:[128]

a) Las que actúan en ámbitos de derechos fundamentales: universidades y radiotelevisión pública;

b) Las que actúan en el ámbito de profesiones liberales: los colegios profesionales;

c) Las que actúan en sectores económicos: cámaras de comercio e industria, y

d) Las que realizan una actividad social: instituciones gestoras de seguridad social, asociaciones médicas y asociaciones de estudiantes.

Debido a razones históricas, los argumentos alemanes que sustentan la existencia de instituciones autónomas difieren radicalmente de los presentados por los anglos: mientras que para estos la neutralidad política, la especialización técnica y la eficacia son condición necesaria para la institución de una autoridad independiente, los germanos han aseverado que las principales causas que motivan la existencia de una autoridad con estas características son dos: la protección de determinados derechos fundamentales —con carácter general se afirma que la protección de estos derechos no puede dejarse en manos de los órganos políticos del Estado porque es precisamente frente a ellos, aunque no sólo, frente a quienes se tienen que garantizar—[129] y la segunda, como herencia del Congreso de Viena, radica en la participación de los ciudadanos en la gestión de la administración pública. Se afirma que es preferible que las autoridades autónomas estén compuestas por ciudadanos por tres razones:[130]

a) Se promueve la participación ciudadana;

b) Se consigue mejorar la prestación del servicio público, cuando en su dación se incorpora al afectado, y

c) En tanto estas instituciones se convierten en una nueva forma de división vertical de poderes, contribuyen a la limitación del poder y por ende, al desarrollo del estado de derecho.

D. *Francia*

a. Antecedentes

El sistema administrativo francés, que ha servido de modelo a la mayoría de los estados del continente europeo y americano —y a ciertos organismos internacionales— surge de Napoleón y de su proyecto de crear un cuerpo burocrático centralizado en el que los órganos activos fueran de carácter uniper-

[127] "La Federación creará un banco monetario y emisor con carácter de Banco Federal. Dentro del marco de la Unión Europea, sus tareas y competencias podrán ser delegadas al Banco Central Europeo, que es independiente y está al servicio del objetivo prioritario de garantizar la estabilidad de los precios"
Fuente: *German Bundestag* -Parlamento Alemán-
http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/grundgesetz/gg_08.html Traducción: Red Académica de Derecho Constitucional:
http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html
[128] MARTÍNEZ, María Salvador, *Op cit*, pp. 156 y 157.
[129] *Ibídem*, p. 160
[130] *Ibídem*, p. 162.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

sonal y entre los cuales la relación fuese jerárquica;[131] frente a esta administración centralizada, existe la descentralizada, compuesta de entes dotados de personalidad jurídica, con cierto grado de autonomía que tienen a su cargo la realización de ciertos servicios en los que se requiere determinado grado de especialización.[132]

Francia no tuvo un desarrollo significativo de estas autoridades hasta los años setenta del Siglo XX; en 1973, bajo el modelo del Ombudsman escandinavo, se creó el *Médiateur*, comisionado de derechos humanos; el artículo primero establece que se trata de una "autoridad independiente".

> *Un Médiateur de la République, autorité indépendante, reçoit, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.*[133]

En 1978 se instauró *la Commission nationale de l'informatique et des libertés*, autoridad que fue clasificada por primera vez como independiente —*autorité administrative indépendante*—; el artículo once de la ley establece:

La Commission nationale de l'informatique et des libertés est une autorité administrative indépendante.[134]

Las autoridades independientes francesas se han creado por los mismos tres motivos que las estadounidenses y británicas: neutralidad política, especialización técnica y eficacia en sus funciones.[135]

b. Características y contemporaneidad

Francia pertenece al grupo de países que han instituido autoridades independientes para la garantía del derecho de acceso a la información pública y para la protección de datos personales.[136] La *Commission d'Accès aux Documents Administratifs* (CADA), tiene a su cargo la tramitación de recursos de revisión iniciados por los particulares, en caso de negativa de acceso a la información por parte de los

---

[131] Herencia de la *Administration de l'État* son, el principio de legalidad -sometimiento de la administración a la ley- y la jurisdicción contencioso administrativa –garantía judicial de los ciudadanos frente a la Administración-. Consúltese SANTAMARÍA PASTOR, J. A, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, Fundación Ramón Areces, 1995, p. 148.

[132] MARTÍNEZ, María Salvador, *Op cit*, p. 191.

[133] *Loi n°73-6 du 3 janvier 1973, Loi instituant un médiateur*

"Un Mediador de la República, autoridad independiente, recibirá, en las condiciones fijadas por la presente ley, las reclamaciones relativas a las relaciones con los administrados, al funcionamiento de las administraciones del Estado, de las colectividades públicas territoriales, de los establecimientos públicos y de cualquier otro organismo investido de una misión de servicio público". Traducción del autor

Fuente*: Legifrance, le service public de la diffusion du droit*

http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PPEAP.htm

[134] *Loi n° 78-17 du 6 Janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*,

"La Comisión nacional de informática y libertades es una autoridad administrativa independiente". Traducción del autor.

Fuente: ***C**ommission **N**ationale de l'**I**nformatique et des **L**ibertés (CNIL),*

http://www.cnil.fr/index.php?id=301#Article8

[135] MARTÍNEZ, María Salvador, *Op cit*, p. 197.

[136] Al respecto, consúltese: DÍAZ, Vanessa y BRINGAS VALDIVIA, José María, "Autoridades reguladoras independientes en materia de acceso a la información" en *Derecho Comparado de la Información*, Número 9 Enero-Junio 2007, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007, pp. 81-102.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

sujetos obligados. El artículo 20 de la Ley de creación de la CADA determina, siguiendo la misma redacción de la ley que instauró la Comisión Nacional de Informática, que:

La commission d'accès aux documents administratifs est une autorité administrative indépendante.[137]

E. *España*

a. Antecedentes

Bajo influencia francesa, la administración del Reino Español reconoció, dos años después de la aprobación de la Constitución de 1978, a las primeras autoridades independientes: Las universidades públicas y la agencia "Radiotelevisión Española".[138]

b. Características y contemporaneidad

En relación con la autonomía universitaria, entendida como un derecho fundamental, el Tribunal Constitucional Español ha establecido puntuales criterios de interpretación; cabe destacar las siguientes dos sentencias: 26/1987 y 179/1996:

1) *Sentencia 26 de 1987*:[139]

Establece el concepto de autonomía universitaria. El Tribunal determina que la justificación de la autonomía universitaria está en la tutela y protección a las libertades académicas, es decir, a la libertad de enseñanza, estudio e investigación. La protección de estas libertades frente a injerencias externas constituye la razón de ser de la autonomía universitaria, la cual requiere, cualquiera que sea el modelo organizativo que se adopte, que la libertad de ciencia sea garantizada tanto en su vertiente individual cuanto en la colectiva de la institución, entendida ésta como la correspondiente a cada Universidad en particular y no al conjunto de las mismas.

2) *Sentencia 179 de 1996*:[140]

Proporciona el concepto del derecho de libertad de cátedra, así como sus alcances. El Tribunal sostiene que la libertad de cátedra no puede identificarse con el derecho de su titular a autorregular por sí mismo la función docente en todos sus aspectos, al margen y con total independencia de los criterios organizativos de la dirección del centro universitario. Es a las Universidades, en el ejercicio de su autonomía, a quienes corresponde disciplinar la organización de la docencia. El derecho a la autonomía universitaria garantiza un espacio de libertad para la organización de la enseñanza universitaria frente a injerencias externas, mientras que la libertad de cátedra, apodera a cada docente para disfrutar de un espacio

[137] *Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques*.

"La Comisión de acceso a los documentos administrativos es una autoridad administrativa independiente". Traducción del autor.

Fuente: *Legifrance, le service public de la diffusion du droit*
http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PPEAV.htm

[138] MARTÍNEZ, María Salvador, *Op cit*, p. 267.

[139] Boletín Oficial del Estado –B.O.E-, núm. 71, 27 de febrero de 1987, Ministerio de la Presidencia, Madrid, España, p. 158.

[140] B.O.E, núm. 303, 12 de noviembre de 1996, Ministerio de la Presidencia, Madrid, España, p. 121.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

intelectual propio y resistente a presiones ideológicas, que le faculta para explicar, según su criterio científico y personal, los contenidos de aquellas enseñanzas que la Universidad asigna, disciplina u ordena.

F. *México*

a. Antecedentes

Nuestro país tomó como modelo el sistema administrativo francés; el profundo arraigo internacional de este esquema centralista y jerarquizado, aunado a la hegemonía presidencialista y al lánguido desarrollo teórico del derecho administrativo, hizo imposible la aparición de autoridades desligadas del poder político central.

b. Características y contemporaneidad

Hasta el primer semestre de 2007, México cuenta con cinco autoridades independientes —denominadas comúnmente por la doctrina "organismos públicos autónomos" u "organismos constitucionales autónomos—".[141] Pero, no fue sino hasta mediados de los años noventa del Siglo XX que el gobierno instituyó la primera: el Banco de México, creado bajo el modelo del *Bundesbank* alemán, sus competencias y autonomía se establecieron mediante una reforma al artículo veintiocho constitucional:

> El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.[142]

Así, la autonomía tuvo por objeto garantizar el control ininterrumpido de este instituto sobre el monto del dinero -billetes y monedas- en circulación: la finalidad era que la operación del banco central fuera conducente a la conservación del poder adquisitivo de la moneda nacional –control de la inflación-. La autonomía del Banco de México en el contexto político del presidente Carlos Salinas supuso el primer gran contrapeso al poder presidencial; esta independencia estableció la imposibilidad de su intervención en el sector monetario y logró la operación neutra y técnica del dinero y de los recursos financieros estatales.[143]

El segundo de los organismos autónomos es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos —CNDH—; los antecedentes históricos de esta autoridad, junto con los del Instituto Federal Electoral —IFE—, ilustran con suma claridad el proceso de conformación de independencia institucional frente al poder público.

[141] Banco de México- BANXICO-, Comisión Nacional de los Derechos Humanos —CNDH—, Instituto Federal Electoral —IFE— Universidades Autónomas ——UNAM y otra—. e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática —INEGI—, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano —INFOMEX— quedó excluida de de este grupo a consecuencia de que la Constitución federal no le reconoce independencia.

[142] *Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Fuente: D.O.F. de viernes 20 de agosto de 1993, p. 3.

[143] Sobre la trayectoria institucional del Banco de México, consúltese: BORJA MARTÍNEZ, Francisco, "Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México" en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 9, Autonomía del Banco de México y Perspectivas de la Intermediación Financiera*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994; asimismo, sobre la historia reciente de la banca en México y su proceso de nacionalización, véase: ESPINOSA YGLESIAS, Manuel, *Bancomer. Logro y destrucción de un ideal*, México, Planeta, 2000.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

El 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos.[144] Un año más tarde, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría.[145] Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.[146] Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.[147]

La tercera autoridad independiente es el IFE, que nace como una respuesta a las exigencias ciudadanas de contar con una institución electoral imparcial, que brindara certeza, transparencia y legalidad a los partidos políticos en contienda como un primer paso en el camino de la democratización del país. Una de las principales contribuciones del IFE, desde su creación, ha sido la de erradicar la ilegitimidad, la duda, la desconfianza y la sospecha que rodeaba los procesos electorales.[148]

Como hemos afirmado, los gobiernos priístas consolidaron la estructura y dinámica de un partido de Estado: el predominio absoluto del partido sobre todas las instituciones de la República, la imposibilidad de alternancia en el poder a través del sufragio formal, la organización y supervisión del proceso electoral a cargo del secretario de Gobernación y un modelo de no competitividad entre los partidos en contienda, eran sus cuatro características más sobresalientes.[149]

La evolución del sistema político-electoral mexicano describe seis etapas fundamentales; la primera inició en 1977 con la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales[150] que permitió, tanto la incorporación de nuevos partidos y su acceso a los medios de comunicación, como el establecimiento de un sistema electoral de carácter mixto con predominio mayoritario para la Cámara de Diputados.[151] El siguiente paso en la evolución, fue la reforma política de 1986-1987, que tuvo como objetivo remediar la grave crisis de credibilidad en que se encontraba el sistema electoral: el 12 de febrero de 1987 se publicó el Código Federal Electoral[152] el cual estableció por primera vez un tribunal electoral; sin embargo, sus limitadas facultades le impidieron una intervención significativa en los procesos de reclamación sobre los comicios. Finalmente, las últimas cuatro etapas podemos calificarlas como la "era

[144] *Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación.* Fuente: D.O.F. de lunes 13 de febrero de 1989, p. 25.

[145] *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación*. Fuente: D.O.F. de miércoles 6 de junio de 1990, p. 3.

[146] *Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Fuente: D.O.F. de lunes 13 de febrero de 1989, p. 6.

[147][147] *Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Fuente: D.O.F. de lunes 13 de septiembre de 1999, p. 2.

Sobre los antecedentes de la CNDH, consúltese su sitio en Internet:
http://www.cndh.org.mx/lacndh/lacndh.htm

[148] BECERRA, Ricardo, *La Reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 47.

[149] Cfr. RODRÍGUEZ DEL CASTILLO, Marcos, "Instituto Federal Electoral: naturaleza, estructura y funciones" en *Revista Mexicana de Justicia*, Sexta Época, núm. 3, México, Procuraduría General de la República, 2002, p. 171.

[150] Fuente: D.O.F. de viernes 30 de diciembre de 1977, p. 1.

[151] RODRÍGUEZ DEL CASTILLO, Marcos, *Op cit*, p. 173

[152] Fuente: D.O.F. de jueves 12 de febrero de 1987, p. 23.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

del IFE":[153] su creación como autoridad electoral tras la reforma de 1989-1990;[154] la posterior reforma de 1993 facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones;[155] la reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital[156] y finalmente, la reforma constitucional de 1996 reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos; de esta reforma procede el texto vigente del artículo cuarenta y uno constitucional:

> III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores
>
> El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo…[157]

Como podemos observar, a este nuevo órgano electoral se le confirió la responsabilidad de garantizar la certeza, legalidad y autenticidad de la democracia electoral; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Por otra parte, durante la LIX Legislatura del Congreso de la Unión,[158] se reconoció la independencia de dos autoridades: al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y a la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, aún cuando a esta última no se le confirió a nivel constitucional.

Fueron cinco los principales argumentos que sustentaron el reconocimiento de autonomía al INEGI: se determinó que era pertinente contar con una autoridad autónoma a cargo del estudio de la información económica, educativa, política y social del Estado Mexicano porque:

1. Resulta indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, la capacidad técnica, la independencia y credibilidad necesarias.

2. México debe contar con datos confiables, unificados en el ámbito nacional y que auxilien en cualquier debate;

---

[153] Para la descripción completa del contenido de cada reforma, véase CÁRDENAS GARCÍA, Jaime y MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "Reflexiones sobre las reformas nacionales en materia electoral: 1994" en *Anuario Jurídico 1994*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995, pp. 31-41.

[154] *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Fuente: D.O.F. de miércoles 15 de agosto de1990, p. 3.

[155] *Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Fuente: D.O.F. de viernes 3 de septiembre de 1993, p. 2.

[156] *Decreto por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Fuente: D.O.F. de martes 19 de abril de 1994, p. 2.

[157] *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Fuente: D.O.F. de jueves 22 de agosto de 1996, p. 2.

[158] En funciones del 1 de septiembre de 2003 al 31 de agosto de 2006.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

3. Debe crearse un nuevo instituto como organismo público autónomo, independiente de los tres poderes, con el fin de que sus funciones no se vean alteradas o distorsionadas por alguno de ellos, que debe presentar veracidad en su información, pues no debe tener compromiso con poder político alguno, estando en libertad de ordenar siempre sus acciones por la búsqueda de la verdad, desde el planteamiento y diseño de la metodología de sus estudios y levantamientos estadísticos, hasta el arreglo final de los resultados obtenidos y su publicación;

5. Nada será más útil al país y a sus ciudadanos que el conocimiento detallado, preciso y veraz de la realidad nacional, único medio para constatar los avances logrados, corregir posibles desviaciones y reorientar, en su caso, los asuntos públicos, y

6. La objetividad informativa debe ser entendida como la búsqueda del conocimiento a partir de los datos mismos de la realidad y no de las convicciones del investigador.[159]

Así, el 7 de abril de 2006, se publicó el "Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". El texto vigente del artículo veintiséis quedó así:

…

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia

Por cuanto hace a NOTIMEX, la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, de 2 de junio de 2006, determina en el artículo primero que se trata de una autoridad dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía técnica y de gestión, que tiene por objeto coadyuvar al ejercicio del derecho a la información.[160]

VIII. Conclusiones y razones centrales

De la lectura de de esta investigación podemos afirmar que los argumentos que construyó el legislador mexicano para justificar la institución de autoridades independientes fueron los mismos que se emplearon en otras culturas jurídicas; para el caso del Ombudsman mexicano se emplearon los argumentos de los franceses y de los alemanes: debe encargarse la vigilancia de los derechos fundamentales a autoridades disociadas del poder político; para el caso del Banco de México se tomaron los alemanes: corresponde a una autoridad independiente la conducción de la política financiera y monetaria en tanto está constituida desde una perspectiva de especialización técnica —la económica—; para la creación del IFE, más que para ningún otro caso, la neutralidad política resultó razón suficiente.

[159] *Proyecto de iniciativa que reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Miroslava García Suárez, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del miércoles 13 de febrero de 2002*. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Febrero 13 de 2002. Fuente: Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis —SIA—, *www.cddhcu.gob.mx/sia/coord/ refconst_ lviii/archivos_doc/101.doc*

[160] *Decreto por el que se reforma la Fracción XXVII del Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; reforma el Párrafo Tercero del Artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y expide la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.*

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

En la hipótesis de la desaparición de la Secretaría Federal de Educación Pública y el establecimiento de una autoridad independiente a cargo del servicio público de educación, concurren cuatro argumentos: especialización técnica, neutralidad política, protección de un derecho humano y satisfacción de un servicio público. Todos ellos se encuentran profundamente entrelazados, por lo que su individualización no pretende sino establecer coherencia en la disertación.

1. *Especialización técnica*

La crítica que hemos hecho al diseño constitucional de la Secretaría de Educación estriba en el hecho de que imposibilita la construcción de una política de Estado al permitírsele al presidente determinar los planes y programas de estudio. De hecho, aspectos tan fundamentales para la educación nacional como el debate para la adopción del sistema de escuela gramatical o del sistema de escuela integral o "comprensiva" no se han abordado.[161] Una dependencia rectora de los aspectos curriculares y pedagógicos de la educación debe caracterizarse por su especialización en estas materias: es decir, debe estar conformada por educadores, pedagogos e investigadores de la educación que, a través de un sólido sistema federal, que integre a la totalidad de involucrados en el proceso educativo en la República, acuerden y desarrollen una política estable.

En tanto la SEP también tiene a su cargo la realización de todas aquellas funciones identificadas con las artes, la ciencia y la cultura, la pertinencia de sustraerlas de su esfera de poder, a efecto de dotarles de una nueva y más eficiente organización, queda abierta a examen dentro del debate de una administración educativa autónoma.

2. *Neutralidad política*

En el instante en que la negociación política se refiere a aspectos de la educación pública –por ejemplo, incluir en las currícula ciertas asignaturas a efecto de cumplir un pacto con el sindicato, o nombrar funcionarios públicos de la educación, como pago de un favor– el sistema se corrompe y desnaturaliza: deja de ser una actividad técnica, especializada y minuciosa para convertirse en capital político del gobernante en turno o peor aún, en un pequeño feudo; aislar la función educativa de los intereses de los políticos supondría un establecer una trayectoria neutral para el educador, para sus superiores y sus proyectos de enseñanza.

3. *Protección de un derecho humano y satisfacción de un servicio público*

Al inicio de este trabajo analizamos los tres significados de la educación: es un derecho ciudadano, es un derecho humano y también un servicio público. En cuanto a la vigilancia del derecho humano, es conveniente —porque ofrece más garantías— considerar que esta no puede dejarse en manos de los órganos políticos del Estado porque es precisamente frente a ellos, ante quienes se deben garantizar: el valor de la educación es muy grande: produce ciudadanos, células de la comunidad política; desarrolla

[161] Se denomina "escuela comprensiva" por una traducción literal del ingles: *comprehensive school*, sobre este tema, consúltese: C. GYSBERS Norman y T. LAPAN Richard, "The Implementation and Evaluation of Comprehensive School Guidance Programs in the United States: Progress and Prospects" en *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, Volumen 1, número 3, octubre, Holanda, Springer, 2001, Pp. 197-208; asimismo, véase ROSENBERG, Michael S. y JACKMAN, Lori A, "Development, implementation, and sustaina-bility of comprehensive school-wide behavior management systems" en *Intervention in School & Clinic*, Vol. 39, Número 1, septiembre 2003, Londres, Oxford University Press, Pp. 10-21.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

los talentos y habilidades de las personas; inculca valores y principios; dota a los individuos de las herramientas necesarias para su desarrollo intelectual y espiritual y de aquellas indispensables para subsistir; constituye, sin duda alguna, el principal motor del desarrollo y progreso de las sociedades. Algo de tal importancia para las personas y las sociedades que conforman y a que pertenecen, debe ser protegido y conservado de la mejor manera posible.

Por cuanto hace al servicio público, hemos podido advertir que la dotación de servicios se ha identificado siempre con el poder ejecutivo, pero también, que esa concepción procede del sistema administrativo francés, que heredó el mexicano; los ingleses enseñaron que la satisfacción del servicio suele resultar más eficiente cuando se encarga a autoridades que no obedecen sino a sí mismas y cuyo único deber es rendir cuentas sobre su actuación: el cumplimiento de su cometido las convierte en un fin en sí mismas.

El ciclo de evolución institucional al servicio de las sociedades ya se ha logrado en algunas asignaturas sociales y políticas mexicanas: los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad bajo los que debe regirse el IFE, son exactamente, los productos inversos de sus antecedentes inmediatos: incertidumbre, ilegalidad, subordinación, parcialidad y opacidad. De la misma manera, sólo nos queda decir que el cometido de esta disertación no es otro que aportar juicios que ayuden a que el ciclo histórico de la educación se repita para el caso mexicano: que las instituciones futuras resulten ser el producto inverso de los antecedentes que, por ahora constituyen nuestra realidad.

IX. BIBLIOGRAFÍA

ABRAHAM, David, *The Collapse of the Weimar Republic: Political Economy and Crisis* (2a. edición) Nueva Jersey; Holmes & Meier Publishers, 1986.

ALVEAR ACEVEDO, Carlos, *La Educación y la ley*, 3a. edición., México, Jus, 1978.

BARRAGÁN ROMERO, Modesto, "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824. Génesis y Proyección" en: *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Historia Constitucional II*, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa, 1985.

BAUDINO, CLAUDIE, "Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2003/4 Gender and Education for All: The Leap to Equality" Case study: France, UNESCO, París, 2004.

BECERRA, Ricardo, *La Reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997

BORJA MARTÍNEZ, Francisco, "Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México" en *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 9, Autonomía del Banco de México y Perspectivas de la Intermediación Financiera, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.

C. GYSBERS Norman y T. LAPAN Richard, "The Implementation and Evaluation of Comprehensive School Guidance Programs in the United States: Progress and Prospects" en *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, Volumen 1, número 3, octubre, Holanda, Springer, 2001.

CALDERÓN, José María, "El sistema Político Mexicano, entre la inercia e innovación". Iztapalapa, *Revista de ciencias sociales y humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana*; año 14, núm. 34, julio-diciembre de 1997.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

CÁRDENAS GARCÍA, Jaime y MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "Reflexiones sobre las reformas nacionales en materia electoral: 1994" en *Anuario Jurídico 1994*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995.

CONCHA CANTÚ, Hugo A., FIX-FIERRO, Héctor y VALADÉS, Diego, (Coautores.) *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, (1a. Reimp), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz a 19 de Marzo de 1812, (Prólogo de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo), Madrid, Cívitas, 1999.

Consulta Nacional sobre la Reforma Integral de la Educación Secundaría. Informe General, SEP y SNTE, México, SEP, 2006.

CURREN, Randall R: *Aristotle on the Necessity of Public Education* (Rowman & Littlefield Publishers, 2000).

Declaración Universal de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Nueva York, 2005 s/p.

DEUTSCHE BUNDESBANK, *Fifty Years of the Deutsche Mark: Central Bank and the Currency in Germany since 1948*, Estados Unidos, Oxford University Press, 1999.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917, Edición Facsimilar, Volumen I, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), México, 1960.

DÍAZ, Vanessa y BRINGAS VALDIVIA, José María, "Autoridades reguladoras independientes en materia de acceso a la información" en *Derecho Comparado de la Información*, Número 9 Enero-Junio 2007, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.

Documentos históricos constitucionales de las fuerzas armadas mexicanas, México, Senado de la República, 1965. Tomo I.

Education at a Glance, OECD Indicators, 2006 Edition, OCDE Publishing, Paris, 2006.

ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. 2007, CD ROM.

ESPINOSA YGLESIAS, Manuel, *Bancomer. Logro y destrucción de un ideal*, México, Planeta, 2000.

Factbook OCDE 2006: *Estadísticas Económicas, Ambientales y Sociales*, OCDE, Bogotá, Colombia, Mayol Ediciones, 2006.

FERRO, MARC, *Historia de Francia*, Madrid, España, Cátedra, 2004.

FIX ZAMUDIO, Héctor, "El Poder Judicial en la Constitución Federal de 1824", en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel Armando (Coords.) *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano a 180 años de la constitución de 1824*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

GALVÁN, Luz Elena, *Los maestros y la educación pública en México*, México, CIESAS, 1985.

GARCÍA LÓPEZ, Lucía, "La cultura de la ilustración", citado en Galván, Luz Elena (Coord.) *Diccionario de historia de la educación en México*, CD, México, Conacyt. CIESAS-DGSCA, UNAM, 2002.

GREENSTEIN FRED y POLSBY NELSON W. (eds.), *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley Publishing Company, Londres, Inglaterra, 1975.

JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Emilio o de la Educación*. Introducción de Henry Wallon, traducción de Antonio G. Valiente, Barcelona, Fontanela, 1973.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

JEREZ JIMÉNEZ, Cuauhtémoc y JOSAFAT PICHARDO, Juan, *Vida y obra de don Valentín Gómez Farías. Aproximación a su intencionalidad política*, México, Secretaría de Educación Pública, 1982.

Learning for Tomorrow's World, First Results from PISA 2003, OCDE, OCDE Publishing, Paris, 2004.

LÓPEZ PONCE, Norberto., *Ya es tiempo de actuar: el proceso de organización de los profesores del Estado de México*, 1921-1959. Estado de México, México, El Colegio Mexiquense, 2001.

MACCULLOCH, DIARMAID. *The Reformation: A History*. Nueva York, Viking Penguin, 2004.

MARTÍNEZ, María Salvador, *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania Francia y España*, Barcelona, España, Ariel Derecho, 2002.

MELGAR ADALID, Mario, "Las reformas al artículo tercero constitucional" en *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998.

MENDOZA ÁVILA, Eusebio, "La educación tecnológica en México", citado en SOLANA, Fernando y CARDIEL R. Raúl (coordinadores*). Historia de la educación pública en México*. México, Fondo de Cultura Económica / Secretaría de Educación Pública, 1981.

MENESES MORALES, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México 1821-1911*, México, Porrúa, 1983.

MIRANDA, Francisco, *Políticas públicas y grupos de interés en México, formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa* (1982-1990); tesis de maestría en sociología política. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1991.

OLIVERA CAMPIRÁN, Maricela, "Evolución histórica de la educación básica a través de los proyectos nacionales: 1921-1999", citado en Galván, Luz Elena (coord.).

RABASA, Emilio, "¿Se renovará el sistema político mexicano?", en *Crónica Legislativa*, año VI núm. 12, diciembre 1996- enero 1997.

_____ *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

RAMÓS, Samuel, *Veinte años de Educación en México. Obras Completas*, Vol.2, México, UNAM., 1976.

REYES HEROLES, Jesús, *Educar para construir una sociedad*, México, SEP, 1985.

RODRÍGUEZ DEL CASTILLO, Marcos, "Instituto Federal Electoral: naturaleza, estructura y funciones" en *Revista Mexicana de Justicia*, Sexta Época, núm. 3, México, Procuraduría General de la República, 2002.

ROSENBERG, Michael S. y JACKMAN, Lori A, "Development, implementation, and sustainability of comprehensive school-wide behavior management systems" en *Intervention in School & Clinic*, Vol. 39, Número 1, septiembre 2003, Londres, Oxford University Press.

SAGREDO SANTOS, Antonia, "El auge del asociacionismo en la agricultura americana del New Deal" en *Revista de Historia y Comunicación Social*, Número 11, 2006, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, 2006.

SHIPMAN, MARTEN D., *Education as a Public Service*, Londres, Inglaterra, Paul Chapman Educational Publishing, 1984.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. 1808-1995, México, Porrúa, 1995.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/YFSP1L

WILSON, D. "Quangos in the Skeletal State", *Parliamentary Affairs* núm. 48, Londres, Oxford University Press, 1995.

ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina, "La modernización educativa (1988-1994)", *Historia Mexicana*, Vol. XLVI, núm. 4, abril-junio de 1997, México, El Colegio de México, 1997.

DR © 2007.
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México