

*ALGUNOS FACTORES DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL FEDERALISMO MEXICANO**

Manuel Barquín Álvarez**

Sumario: I. *Introducción.* II. *Federalismo y la constitución.* III. *Federalismo y desarrollo.* IV. *Federalismo y educación.*

I. Introducción

El objeto del presente trabajo es la consideración de los fenómenos de centralización y descentralización que ha sufrido el Estado mexicano durante el periodo que comprende los años de 1950 a 1975, excluyendo los aspectos que se encuentran dentro del ámbito de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como aquellos otros que se refieren a aspectos estrictamente financieros, ya que éstos deberán ser examinados en las ponencias respectivas.

Por lo anterior, el escueto análisis de los cambios introducidos en la Constitución Federal hubiera sido insuficiente, no obstante, la Constitución no se reduce a su manifestación formal y tampoco el coloquio se restringe a aspectos normativos estrictamente. Por ello, se examinarán, asimismo, tres aspectos íntimamente vinculados con la centralización o descentralización de la organización político-constitucional de cualquier estado: la intervención federal, la educación y el desarrollo económico y social.

El estudio de los dos últimos factores antes mencionados se justifica por la importancia que para el desarrollo de cualquier estado representa, a su vez, el desarrollo de la educación y de la economía, cuya correlación ha sido demostrada con amplitud, por lo que resultaría prolijo e innecesario abundar en tal sentido.

Finalmente, la educación y el desarrollo económico y social son dos factores que integran una parte muy importante del criterio de

* Informe presentado en el Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina: 1950-1975, celebrado en Oaxtepec, México, en 1976.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

identidad de los estados, ya que en la sociedad industrial contemporánea los criterios de raza, religión, regiones naturales e idiomas han cedido en importancia frente a la unidad de los sistemas económicos, políticos y jurídicos estatales.

II. *Federalismo y la Constitución*

Las transformaciones del sistema federal mexicano no se han manifestado en toda su magnitud, al nivel de las normas que se recogen en la Constitución, en sentido formal. De manera que los cambios introducidos en los últimos 25 años no son de tal manera trascendentales que impliquen una modificación o alteración de las decisiones políticas fundamentales, sin embargo, su consideración y estudio resulta indispensable.

Las reformas constitucionales de mayor amplitud y significación, se produjeron en los años de 1952 y 1974. La primera, tuvo como resultado la elevación del hasta entonces territorio de Baja California a la categoría de entidad federativa (*Diario Oficial* de 16 de enero de 1952). A través de la segunda reforma se elevaron a los hasta entonces territorios de Baja California Sur y Quintana Roo a entidades federativas (*Diario Oficial* de 8 de octubre de 1974), la reforma en cuestión no únicamente implicó la adición del artículo 43 de la Constitución, donde se relacionan las entidades federativas, sino que se amplió a un total de 14 artículos, debido a que, por tratarse de los dos últimos territorios nacionales, se tuvo que reformar todos aquellos artículos que regulaban o mencionaban a los territorios.

Una vez desaparecidos los dos últimos territorios, la república quedó integrada por 31 entidades federativas y un Distrito Federal. Desde el punto de vista jurídico, la reforma implica la descentralización de orden normativo, por lo que respecta a los dos territorios antes mencionados; debido a que el régimen jurídico de los territorios, por hacerlos depender de la federación, necesariamente se traducía en un mayor grado de centralización, teniendo en cuenta que los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, asumían el papel de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los territorios y el órgano superior del Poder Judicial correspondía con el órgano superior de la Judicatura Civil y Penal del Distrito Federal (Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales).

Por lo que respecta al régimen municipal, el cambio de *status*

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL FEDERALISMO 117

también implicó una mayor descentralización, ya que con anterioridad la Cámara de Diputados asumía el papel de Colegio Electoral para las elecciones de los ayuntamientos de los municipios, encontrándose también facultada para suspender y destituir a los miembros que integraban los ayuntamientos y designar en su lugar sustitutos o juntas municipales, según fuera el caso (artículo 74, fracción I, antes de la reforma). Cuando la Cámara de Diputados se encontraba en receso, las facultades antes mencionadas se ejercitaban por la Comisión Permanente (artículo 79, fracciones VIII y IX, antes de la reforma).

La integración de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial del Estado se regularon en los artículos transitorios del mismo decreto. Para la elección del gobernador provisional se siguió el sistema que consagra el artículo 76 en su fracción V, en que el Senado, a propuesta en terna del ejecutivo federal, nombra al gobernador provisional, cuando hayan desaparecido los poderes de una entidad federativa. El gobernador provisional fue facultado para convocar a elecciones, a fin de integrar la legislatura local, compuesta de siete diputados, quienes en su calidad de legisladores constituyentes fueron facultados para emitir la Constitución Local.

El régimen jurídico de las elecciones de los diputados constituyentes se integró, en lo conducente, por la Ley Federal Electoral y el funcionamiento de la legislatura local se rigió por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, hasta en tanto no se expidiera uno propio. Asimismo, las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos para el año fiscal de 1975 se expidieron por el Congreso Federal y la Cámara de Diputados, respectivamente. Por último, el Poder Judicial se integró con un Tribunal Superior de Justicia compuesto por tres magistrados, nombrados por el gobernador provisional y los jueces que nombró el Tribunal Superior. El orden jurídico del Distrito continuó en vigencia hasta en tanto no se expidieran las leyes que integran el orden jurídico local.

La intervención federal, su amplitud y regulación, se encuentran estrechamente vinculadas a la centralización del federalismo. En México únicamente se admite la intervención conservadora y a instancia de los Poderes Ejecutivo o Legislativo de la entidad afectada (artículo 122). Sin embargo, durante la vigencia de la Constitución de 1917, se han presentado más de 50 intervenciones federales, en su abrumadora mayoría reconstructivas o ejecutivas, cuya conse-

cuencia directa fue el derrocamiento de los gobiernos de las entidades, tales intervenciones se fundamentaron en una interpretación y aplicación de la fracción v del artículo 76, que es contraria al texto expreso y a la voluntad del legislador, como se desprende de la lectura de los debates que precedieron a su creación, pero que se ve favorecida por la omisa reglamentación de las facultades que la Constitución otorga al Senado, a pesar de que la propia Carta Magna ordena expresamente la reglamentación requerida, en el último párrafo del artículo 76.

En los últimos 25 años, como en los 75 que le precedieron, el Poder Legislativo no se ha servido obsequiar lo ordenado por la Constitución desde el año de 1874 (artículo 72, letra B, *in fine*). El centenario incumplimiento tuvo alguna explicación durante el periodo postrevolucionario, debido a la necesidad de conformar un gobierno vigoroso, que con un Ejecutivo fuerte que conjurara los peligros del caudillaje y las pugnas de las facciones que originó la lucha armada, al propio tiempo que dotara al país del liderazgo nacional que requería la reconstrucción de la sociedad y la economía conforme a los postulados de la Revolución Mexicana.

Naturalmente, la razón aludida no parece aplicarse a los años objeto de análisis, en que no sólo han desaparecido las acechanzas mencionadas, sino que se requiere de la urgente descentralización del sistema político y el económico. No obstante, la omisa reglamentación de la fracción v del artículo 76, no ha impedido que continúen las intervenciones federales reestructurativas decretadas por el Senado, principalmente a instancia del Ejecutivo o de algunos senadores, cuyo propósito se dirige a deponer a los titulares de los gobiernos locales, especialmente a los gobernadores. Las intervenciones federales ejecutivas o reestructurativas se conocen con el eufemismo de desapariciones de poderes estatales y dentro de las últimas décadas se han producido en tres estados: en Guerrero el 3 de enero de 1966 y el 31 de enero de 1975; en Durango el 4 de agosto de 1966, y en Hidalgo el 29 de abril de 1975.

La objeción de la indebida y excesiva aplicación de la fracción v del artículo 76 no se dirige en contra de la existencia de la intervención federal ejecutiva, que constituye una institución ampliamente aceptada en el federalismo, prácticamente en todo el mundo, sino en contra de su práctica viciosa y subrepticia, aprovechando el incumplimiento de la regulación de las facultades concedidas al Senado. Por lo que sólo resta por formular mis más sinceros votos

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL FEDERALISMO 119

porque en la reunión en que esperamos participar cuando hayan transcurrido los próximos 25 años, el Legislativo se haya decidido a considerar el último proyecto de ley que se presentó para la reglamentación de las fracciones v y vi del artículo 76 (presentado en el año de 1938 por los senadores Nicéforo Guerrero y Wilfrido Cruz) o cualquier otro proyecto, porque cualquiera que fuera el que se adoptara, sería preferible a la incertidumbre y la inseguridad que la centenaria omisión ha provocado.

III. *Federalismo y desarrollo*

El problema de la centralización del régimen federal mexicano se debe a causas de índole normativa, tanto como a factores de tipo económico y social. La consciencia que se ha cobrado sobre la importancia de los factores meta-jurídicos, ha hecho posible un enfoque realista sobre el problema del federalismo e incluso ha permitido el planteamiento de programas que permiten eliminar la distorsión que sufre el sistema, a través de medidas concretas de tipo económico. Sin embargo, prejuicio de la exageración de la importancia del orden jurídico en la descentralización del sistema mexicano es tan inconsistente como el de pretender prescindir del marco de referencia normativo, si se toma en cuenta que sin un criterio ordenador sería difícil plantear un plan coherente, sobre todo si se considera que las relaciones económicas son objeto forzoso de regulación por parte del Estado, quien define los límites y modalidades para el ejercicio de los derechos que se otorgan por la Constitución.

Durante el régimen actual se ha planteado el primer esfuerzo serio y debidamente planificado para promover el desarrollo económico de las entidades federativas y al propio tiempo solucionar el problema del crecimiento desproporcionado del área metropolitana de la ciudad de México, generando polos de desarrollo que permitan la elevación de los niveles de vida en las zonas relativamente poco pobladas, desalentando la inmigración hacia los núcleos urbanos superpoblados. Lo que ciertamente constituye la solución de fondo del problema de la macrocefalia de México, ya que cualquier otra medida, fundamentalmente de carácter restrictivo, sería difícilmente compatible con el régimen de libertad que establece la Constitución y no atacaría al problema en sus verdaderas causas, sino que se limitaría a contrarrestar sus efectos, a través de proce-

dimientos que pudieran tener efectos contraproducentes y con dudosas posibilidades de éxito.

La descentralización se ha programado, fundamentalmente en tres direcciones: administrativa, cultural y económica. La descentralización administrativa se ha comenzado a realizar a través de la desconcentración de las Secretarías de Estado, por medio del establecimiento de unidades administrativas en el territorio nacional que deberán prestar la mayoría de los servicios que corresponden a sus respectivas Secretarías. La desconcentración ha comenzado con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Recursos Hidráulicos y Obras Públicas persiguiendo, por una parte, el propósito de favorecer la emigración de cuadros altamente capacitados de la burocracia federal a los estados y, por la otra, la generación de fuentes de trabajo en las entidades federativas, tanto por lo que corresponde a los profesionistas que egresen de las instituciones educativas locales, como por lo que concierne a aquellas que se produzcan como efecto de la demanda que se genere, principalmente en el sector de los servicios.

La desconcentración de la administración federal proyectada incluye a numerosos cuadros de técnicos y profesionistas que actualmente laboran en el sector público, en dependencias centralizadas, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito y seguros, fideicomisos, comisiones y comités, lo que permitirá una atención más fluida y oportuna de los asuntos cuyo conocimiento y tramitación les competen.

Además de las ventajas mencionadas con anterioridad, se favorecerá indirectamente la ampliación del mercado interno de las entidades por la derrama de sueldos, adquisiciones e inversiones que realicen los funcionarios que sean trasladados, como por la apertura de nuevas fuentes de trabajo en la entidad, tanto dentro de las mismas dependencias desconcentradas, como por la generación de servicios que los empleados y funcionarios demanden.

Por último, la repercusión de la desconcentración se extenderá hasta las instituciones de enseñanza, particularmente las de enseñanza media y superior, ya que los cuadros de profesionales y técnicos desconcentrados podrán incorporarse a las actividades educativas que se desarrollen en la localidad. Además, se abrirá la expectativa de trabajo para muchos de los egresados de las propias instituciones de enseñanza de las entidades, que de otra manera se

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL FEDERALISMO 121

hubieran visto obligados a emigrar, arraigándolos a sus propias comunidades.

La descentralización económica se persigue a través de tres tipos de medidas: la creación de organismos para coordinar la inversión pública y la planificación económica; el establecimiento de organismos especiales para el desarrollo de regiones específicas, en los casos en que se requiere de una atención especial y permanente, así como mediante un sistema de subsidios, exenciones fiscales y asesoría técnica y financiera a las empresas que se establezcan fuera de las grandes zonas de concentración económica.

En primer término, consideraremos la estructura nacional que se ha establecido para favorecer y coordinar los esfuerzos tendientes al desarrollo regional, integrada por los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico, la Comisión Nacional del Desarrollo Regional y la Secretaría de la Presidencia. El primer Comité Promotor del Desarrollo Socio-Económico, fue creado por el ejecutivo federal en el estado de Yucatán, el mes de junio de 1971.

Inicialmente, los comités se crearon en las entidades que tenían mayores problemas de marginación. Sin embargo, a principios de 1974, se crearon Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico en los estados considerados de mayor desarrollo, con el objeto de coordinar las actividades del gobierno federal, estatal y municipal, con la colaboración de los demás sectores económicamente activos de la población.

Al iniciarse el año de 1975 se habían instalado comités en 21 estados, lo que motivó que el 28 de enero del mismo año se creara la Comisión Nacional del Desarrollo Regional, órgano nacional cuyas funciones consisten en coordinar las actividades de los Comités Regionales. En la misma fecha se establecieron Comités de Desarrollo Socio-Económico en todas las entidades federativas que hasta entonces carecían de ellos.

En la actualidad el sistema de desarrollo regional está presidido por el titular del Poder Ejecutivo, quien a través de la Secretaría de la Presidencia y, en particular, de la Dirección General de Desarrollo Regional, interviene directamente en el más alto nivel de decisión, prestando el auxilio y asesoría técnica, temporal o permanente, que se requiera. La Comisión Nacional recibe la información y planes procedentes de los Comités Regionales. En la Comisión se estudian, discuten y jerarquizan los planes, para plantear su ejecución y una vez aprobados promoverlos. De esta manera, la Comisión

interviene en la proposición de una programación nacional del desarrollo regional y, consecuentemente, de la inversión federal en las entidades.

Los Comités Regionales constituyen la instancia de estudios, planificación y ejecución de los planes aprobados de desarrollo regional, son presididos por los gobernadores de las entidades, sus funciones consisten en plantear el programa de desarrollo y la inversión requerida para tales propósitos, la coordinación de la acción de los funcionarios federales y locales, tanto por lo que corresponde a la planificación como a la ejecución.

Los logros obtenidos a través del funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo Regional son relevantes, especialmente si se toma en cuenta su reciente creación, ya que se ha promovido el establecimiento de 95 empresas y 18 cooperativas, que representan una inversión de 5,405 millones de pesos y 14,975 plazas de nueva creación; se encuentran en proceso de creación 70 nuevas plantas que una vez en operación generarán 11,300 empleos, aproximadamente.

En octubre de 1974, como parte de las actividades de desarrollo regional, se inició el Programa de Actividades Productivas, dirigido fundamentalmente al desarrollo de zonas particularmente deprimidas, en localidades de 500 a 10,000 habitantes, aprovechando la infraestructura que ofrecen para el estímulo de actividades industriales o comerciales. Hasta la fecha se ha realizado una inversión de 75 millones de pesos, para el establecimiento de 15 unidades centrales de administración; cerca de 200 tiendas del pueblo y 375 unidades de producción cuya operación prevé la creación de 2,300 empleos permanentes, la participación de 10,000 socios de las cooperativas de consumo y producción, con un beneficio para 60,000 familias, aproximadamente.

El desarrollo de las comunidades rurales cuya población oscila entre 300 y 3,000 habitantes está a cargo del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, que coordina la Secretaría de la Presidencia y en la que participan 14 dependencias gubernamentales. Las actividades del programa se desarrollan en distintas direcciones, dentro de las que se encuentran: la realización de obras de infraestructura como caminos, electrificación, desmonte, agua potable, obras de riego y de conservación del suelo; así como asesoría y asistencia técnica, en el establecimiento de industrias rurales, proyectos ganaderos y agrícolas, mecanismos para la co-

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL FEDERALISMO 123

mercionalización de los productos agropecuarios e incluso para la construcción de escuelas.

EL PIDER se inició en 1973, con una inversión de 1,100 millones de pesos, aportados en su totalidad por el gobierno de México, que se destinaron a desarrollar trabajos en 41 regiones del país, durante el año de 1975 se invirtieron 2,500 millones de pesos, para cubrir un total de 80 regiones, distribuidas por todo el territorio nacional, que benefician a 13,620 comunidades, donde habitan más de 11 millones de personas, que corresponden al 59% de la población rural del país.

No obstante, el PIDER no es el único vehículo de inversión al campo, como se desprende del hecho de que el total de la inversión directa que se destinó al agro en 1975 fue de más de 20,000 millones de pesos, lo que implica un incremento de un 500% con respecto del año de 1970. En 1970 la inversión pública en el campo representó el 13.2% de la inversión total, mientras que en 1975 se calculó que ascendería a un 20%.

La desconcentración de la industria de las tres mayores concentraciones fabriles de la república, se promueve a través del establecimiento de áreas que ofrecen a las empresas los elementos de infraestructura para el establecimiento de industrias, tales como agua potable, electricidad y vías de acceso a los mercados nacionales y a los extranjeros, fuera de las zonas de grandes concentraciones urbanas. Para tales propósitos, se creó el fideicomiso de conjuntos, parques y ciudades industriales.

Asimismo, se ofrecen estímulos fiscales y regímenes favorecedores de las industrias que se desplacen o sean creadas en las regiones de menor desarrollo. Los decretos, de 25 de noviembre de 1971 y de 20 de julio de 1972, establecieron el régimen antes mencionado para las industrias que desarrollen una nueva actividad industrial, aprovechen los recursos regionales, cubran faltantes del consumo nacional, nacionalicen su producción, o aumenten su eficiencia y amplíen su capacidad productiva.

Para los propósitos de los beneficios que se derivan del régimen establecido por los decretos antes mencionados, se han establecido 3 zonas: la primera, constituida por el área metropolitana de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; la segunda, que incluye ciudades con un desarrollo industrial en marcha o zonas alejadas a éstas, por ejemplo: Toluca, Querétaro y Cuernavaca o las

cercanas a Puebla y Guadalajara; la tercera zona comprende el resto del país.

La exención y las reducciones de impuestos están en proporción inversa al desarrollo del área donde se establezca la industria, de acuerdo con las 3 zonas antes mencionadas, de manera que varía del 50 al 100% de exención en los impuestos de importación, del timbre y de la participación neta federal del impuesto sobre ingresos mercantiles; del 10 al 40% del impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas, del 60 al 100% del impuesto sobre la renta en las ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles del activo fijo de las empresas y hasta el 25% anual por la depreciación acelerada de maquinaria y equipo. Estos incentivos fiscales se otorgan por un periodo de tres a diez años, dando preferencia a las industrias que se establezcan en la zona número 3.

El otorgamiento del régimen fiscal antes mencionado se condiciona a que la mayoría del capital sea nacional, que la producción tenga un contenido nacional mínimo de un 60%, que la dirección y administración de las empresas esté a cargo de mexicanos, que los precios de los productos no excedan en un 15% a los que rigen en los países de los que proceda la tecnología utilizada y que no se disfrute con anterioridad de exenciones y reducciones en los impuestos fiscales.

Finalmente, se han creado órganos específicos para coadyuvar al desarrollo de regiones o actividades específicas de la producción, adaptando a las necesidades de cada caso, los marcos normativos de tres tipos de instituciones: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fidecomisos. Los órganos antes mencionados se encargan de las más variadas tareas y se distribuyen prácticamente por todo el territorio nacional, por lo que sólo con propósitos ilustrativos se mencionarán algunos de ellos.

Los organismos creados de 1970 a 1975 ascienden a más de 90, pero sólo se mencionarán unos cuantos ejemplos, cuyas funciones contribuyen al desarrollo, específicamente, de ciertas actividades productivas o de determinadas regiones, con la intención de descentralizar la economía nacional: Comisión Nacional de las Zonas Áridas, los Centros Coordinadores Indigenistas de las Regiones Mixe, Maya, Tzeltol, Tzotzil, Cora-Huichol, entre otras, la Comisión Intersecretarial de la Colonización Ejidal, la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza y las Zonas y Perímetros Libres, la Comisión Coordinadora para el

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL FEDERALISMO 125

Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California.

De entre los fideicomisos y empresas de participación estatal, habría mencionar los siguientes: Forestal “Vicente Guerrero”, Productos Forestales de la Tarahumara, Plan Huicot, Siderúrgica Benito Juárez —Peña Colorada—, Siderúrgica Lázaro Cárdenas —Las Truchas—, Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal, y las compañías mineras “Minera Sonora” y “Compañía Minera Cuprífera la Verde”.

Los datos proporcionados con anterioridad demuestran la importancia que el gobierno federal le ha otorgado a la necesidad de un desarrollo regional y una descentralización económica. Sin embargo, hasta el momento no es posible realizar una evaluación definitiva sobre todos y cada uno de los esfuerzos que se han realizado, por lo que será necesario esperar hasta que sea posible contar con la información que se reciba sobre el resultado de las medidas y acciones emprendidas.

IV. *Federalismo y educación*

El sistema nacional de educación forma parte de las conquistas de la Revolución de 1910, cuya expresión última fue recogida en la Constitución de 1917, donde en su artículo tercero, el Estado reivindicó la educación como una función pública cuya regulación y organización correspondía al Estado, quien podría concesionarla a los particulares, de acuerdo con las normas establecidas por el propio artículo 3o. y con el régimen reglamentario del mismo, contenido en la Ley Orgánica de Educación Pública.

El sistema nacional de educación, sería indispensable para lograr la unidad cultural de la república, al mismo tiempo que se consolidaba la visión del mundo y la concepción de la sociedad que vendría a sustituir a la imagen del México pre-revolucionario. De esta manera, no sólo se pondría en manos del Estado la tarea de combatir la ignorancia y el analfabetismo, sino que al mismo tiempo se debería inculcar en las nuevas generaciones una nueva mentalidad, que tendiera a homogeneizar y fortalecer una conciencia nacional que debía gestarse a la luz de los principios rectores que el propio artículo estableció.

Además de ser uno de los elementos que caracterizan al Estado

mexicano contemporáneo, el sistema nacional de educación constituye un factor determinante dentro del fenómeno de centralización del federalismo mexicano, ya que salvo raras excepciones, antes de la tercera década de este siglo, las únicas instituciones de enseñanza superior en el país se encontraban en la capital de la república, lo que implicaba un flujo incesante de aspirantes que abandonaban las entidades federativas para desplazarse, muchas veces en forma definitiva, hacia el Distrito Federal. Las entidades federativas sólo contaban con instituciones de enseñanza media superior, como los únicos centros de cultura, por lo que carecían de cuadros de intelectuales altamente capacitados y actualizados, lo que a su vez redundaba en perjuicio del desarrollo de un gran número de actividades sofisticadas que requieren los núcleos urbanos de las sociedades industrializadas.

En materia de educación, la autonomía de que gozan los estados en el régimen federal mexicano se encuentra restringida por lo dispuesto en el artículo 3o. y el artículo 73 constitucionales, este último enumera las facultades explícitas del Legislativo federal, cuya fracción xxv se refiere a la educación pública. El mismo artículo faculta al Congreso de la Unión para establecer, organizar y sostener en toda la república instituciones educativas de todos los niveles, grados y de los más variados tipos, de esta hipótesis normativa derivan tanto las leyes orgánicas de las universidades autónomas, organismos descentralizados del Estado (Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Autónoma Metropolitana), como las instituciones centralizadas que carecen de autonomía (escuelas elementales, de educación media superior y superior, politécnicos y tecnológicos, dependientes de la Secretaría de Educación, así como las instituciones dependientes de otras Secretarías de Estado, por ejemplo, las escuelas militares y la Facultad de Ciencias Sanitarias y Asistenciales).

En la segunda hipótesis normativa de la fracción xxv del artículo 73 constitucional, se le otorga al Legislativo federal la facultad para distribuir la función educativa y las aportaciones económicas para la misma, entre la federación, los estados y los municipios, así como para procurar la unificación y coordinación de ese servicio público. Tanto las atribuciones para el ejercicio de las funciones que se otorgan al Congreso en esta última hipótesis como de la que se le confían en la anterior, se plasman en la Ley Federal de Educación.

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL FEDERALISMO 127

El día 20 de noviembre de 1973, apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la “Ley Federal de Educación”, que abrogó a la Ley Orgánica de la Educación Pública de 31 de diciembre de 1941. En su calidad de reglamentaria del artículo 3o. de la Constitución, define y precisa los lineamientos y directrices que en materia de educación deben prevalecer en el sistema nacional y en los planteles particulares. La ley de 41, siguiendo la redacción del propio artículo 3o. constitucional, antes de la reforma de 1946, establecía que la educación que impartiera el Estado debería ser socialista, por lo que la ley vigente vino a restablecer la congruencia de la misma con el texto actual de la Constitución. En lugar de la profesión de fe socialista, la actual ley establece una serie de principios ideológicos, propios de la orientación del régimen actual, por ejemplo: el nacionalismo sin aislacionismo; la incorporación de los núcleos indígenas a la cultura nacional, sin menoscabo de las suyas propias; la preservación de la ecología; la distribución de los bienes materiales y espirituales, sin detrimento de la libertad y la democracia; el fomento de la creación artística, la investigación, la tecnología y la solidaridad social; así como el enaltecimiento de la paz mundial, basada en el reconocimiento de los derechos económicos, políticos y sociales de las naciones.

Los principios relacionados con anterioridad, no se restringen a meros enunciados sin repercusión en la realidad, debido a que a través del libro de texto gratuito, que imprime y distribuye la Secretaría de Educación Pública y cuya utilización en la educación elemental es obligatoria, se promueven y divulgan los principios a que se ha hecho referencia, principalmente por medio de los libros dedicados a las ciencias sociales.

Por otra parte, se introdujeron un buen número de innovaciones al propio sistema educativo, tales como: la educación extraescolar dentro del sistema nacional (por ejemplo: la educación abierta para adultos); la aceptación de los medios masivos de comunicación en la educación; el establecimiento de planes y programas por objetivos de aprendizaje; la adopción de un sistema nacional de créditos, para establecer procedimientos fluidos de revalidación y equivalencia; así como un procedimiento más precioso y justo para retirar el reconocimiento oficial a las instituciones particulares que imparten educación.

Finalmente, el 31 de diciembre de 1975, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Nacional de Educación para

Adultos, a la que ya había dado lugar la Ley Federal de Educación, al permitir los sistemas extraescolares o abiertos. La ley para la educación de adultos constituye la respuesta del Estado al problema de la extensión de la educación elemental a los adultos, a través de un sistema informal o incluso aprovechando el autodidactismo; supone la realización de un esfuerzo nacional que trasciende las instituciones tradicionales, para incorporar el esfuerzo de individuos, organismos públicos y privados. Algunos antecedentes remotos de este sistema pueden encontrarse en los sistemas de educación de tiempo parcial que se establecieron en la República Popular de China, y que permitieron la alfabetización y la educación elemental en una escala masiva.

En segundo término, se dirige también a solucionar el problema del analfabetismo funcional, a través del autodidactismo, la actualización y la educación continua. En general, cabe afirmar que se trata de un esfuerzo por suplir las deficiencias que no han podido colmar la educación para adultos, que se ha intentado a través de campañas de alfabetización y de las llamadas escuelas vespertinas.

La ley de educación para adultos prevé la certificación de los conocimientos adquiridos. Las facultades y atribuciones en esta materia se distribuyen entre la federación, los estados y los municipios. Sin embargo, sólo se faculta al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación, para la formulación de planes y programas de estudio, la elaboración de libros de texto y material didáctico, así como para la acreditación y certificación de conocimientos.

Una vez analizado el régimen nacional y centralizado de la educación, corresponde examinar la parte del sistema nacional de educación que corresponde a las entidades federativas.

La quinta y sexta décadas del presente siglo han contemplado una expansión sin paralelo de las instituciones de enseñanza superior en toda la República, ya que antes de este periodo el país contaba con once universidades, la mayoría de ellas establecidas durante la tercera y cuarta década de este siglo, tres tecnológicos, una normal superior y una Escuela Nacional de Agricultura, así como las instituciones de enseñanza militar y las escasas instituciones particulares.

A partir de entonces, se han creado 17 universidades, de las que sólo una se ha establecido en el Distrito Federal, 14 tecnológicos, 8 nomales superiores, amén de las instituciones directamente de-

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL FEDERALISMO 129

pendientes del poder público y de las instituciones particulares, lo que implica que el ritmo de crecimiento de las universidades se ha elevado a un 170%; el de los tecnológicos en un 430%, teniendo en cuenta que sólo uno de los tecnológicos se ha establecido en el D. F., y de un 800% en el caso de normales superiores, sin contar a las instituciones de enseñanza particular.

Durante la presente década, si bien ha disminuido el ritmo de creación de instituciones educativas en las entidades federativas, ello no implica que haya cesado el impulso de la federación en tal sentido, toda vez que el esfuerzo de ésta se ha concentrado en la consolidación y desarrollo de las instituciones creadas durante la quinta y sexta décadas de este siglo, como se desprende del hecho de que el apoyo financiero de la federación a las instituciones de enseñanza superior en las entidades federativas se ha incrementado en nueve veces de 1970 a 1975, ascendiendo a la cifra de 900 millones de pesos.

Las universidades son creadas por las legislaturas de los estados, a través de leyes orgánicas, y todas ellas comparten la calidad de organismos descentralizados del Estado, a las que se encomienda la función de impartir educación superior; y aunque con variantes, siguen la tradición universitaria de las universidades estatales latinoamericanas y, en particular, la de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por lo consiguiente, comparten una serie de instituciones y lineamientos organizativos; todas ellas consignan en sus ordenamientos la libertad de cátedra y si bien no todas comparten el grado de autonomía de la Universidad Nacional, debido a que dependen en mayor o menor medida del gobernador del Estado, por lo menos consignan un principio de autogestión interna. La gran mayoría de ellas reproduce el esquema organizativo de un cuerpo colegiado deliberante, con atribuciones reglamentarias y de aprobación, en última instancia, de los planes y programas de estudio para toda la comunidad, a los que se les denomina consejos universitarios; cuya integración observa el principio de la representación funcional de los sectores de autoridades, maestros y alumnos, distribuyéndose por partes iguales. Sin embargo, a partir del movimiento estudiantil de 1968, en algunas universidades se incrementó el número de representantes estudiantiles, de manera que actualmente la proporción de representantes alumnos varía de 20 a 50%.

El rector es órgano unipersonal de mayor jerarquía, a quien está

confiada la administración, dirección y ejecución de las decisiones del Consejo Universitario, su nombramiento puede provenir de órganos netamente universitarios, como el propio Consejo o, siguiendo el sistema de la Universidad Nacional, por una junta de gobierno, cuyas funciones son únicamente electorales. Dentro de este primer grupo se encuentran la mayoría de las universidades. En un segundo nivel, de menor autonomía, se encuentran las universidades donde el rector se nombra con la concurrencia del Ejecutivo del Estado. Finalmente, también se prevé el nombramiento del rector por parte del Ejecutivo del Estado con absoluta libertad; sin embargo, este conjunto de menor grado de autonomía universitaria es minoritario.

Por lo que concierne a su régimen interno, se ha adaptado el sistema de la Universidad Nacional, por cuanto corresponde a la articulación de las diversas facultades y escuelas en una especie de organización federal, donde los órganos de los órdenes parciales están compuestos por los órganos colegiados (consejos) y unipersonales (directores), mientras que el Consejo Universitario y el rector ocupan el lugar de órganos del orden total.

Los recursos de las universidades provienen del subsidio que fija la federación, la entidad federal respectiva y los ingresos propios, provenientes de cuotas que se fijan como contraprestación o de los bienes que integren el patrimonio de la universidad. Las universidades tienen patrimonio y personalidad propia y generalmente la administración del primero corresponde a un patronato.