

# QUÓRUM

Año VIII, No. 65, marzo-abril 1999



DIP. CARLOS MEDINA PLASCENCIA - DIP. JAVIER ALGABA COSSIO - DIP. JOSE RICARDO FERNANDEZ CARDIA - DIP. CARLOS RODRIGUEZ VELASCO - DIP. PATRICIA ESPINOSA TORRES - JOHN MILL ACKERMAN ROSE - IRMA DEL CARMEN BALLESTEROS COBONA - ALICIA TELLEZ SANCHEZ - ALBERTO CARRO FERNANDEZ - CRISTINA CASTANEDA GARCIA - XOCOTL E. DE LA PEÑA GARCIA - MANGEL I. ULLOA - DIP. BERNARDO BATIZ VAZQUEZ - DIP. HUGO DIAZ TUOME - MARTIN VERA M. - ENRIQUE A. SALAZAR ABARCA - JOSE IGNACIO COLMENERO MONROY - ESTEBAN BELTRAN COTA - IRMA ERENDIRA SANDOVAL BALLESTEROS

QUÓRUM (Voz latina, genit. Pl. Del relativo *qui, quae, quod*) m. Número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. Real Academia de la Lengua Española.

#### Consejo Editorial

Miguel Acosta Romero • Francisco Berlin Valenzuela • Francisco Gil Villegas • Jesús González Schmal • José González Torres • María del Pilar Hernández Martínez • Alonso Lujambio Irazábal • Beatriz Magaloni Kerpel • Ignacio Marván Laborde • José Luis Méndez Martínez • María de la Luz Mijangos Borja • Patricia Olamendi Torres • Humberto Quintana Miranda • Pablo Retes González-Coss • Luis Sandoval Ramírez • Jesús Silva-Herzog Márquez • Javier Torres Parés • Gloria Villegas • Jeffrey Allen Weldon Uitti • Pedro Zorrilla Martínez

#### Director Editorial

Esteban Beltrán Cota

#### Editor Asociado

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros

#### Jefe de Redacción

Gabriel García Colorado

#### Coordinación Editorial

Gladys Castillo Torres  
Alejandra Chávez Castillo

#### Coordinador de Administración

Francisco Palomino Ortega

#### Coordinador de Promoción Exterior

Ma. del Carmen Luna León

#### Asesor en Cultura

América Gabrielle

#### Relaciones Públicas

Rogelio López Cordero

#### Captura

David San Mamés Talonía

#### Distribución

Héctor Pérez Serrano

#### Diseño gráfico, fotomecánica, impresión y acabado

Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. de C.V.  
Amargura 4, San Ángel, 01000 México, D.F.



Quórum. Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados registrada en el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública con el número 286/98/532. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan la política del Instituto de Investigaciones Legislativas.

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente, previa solicitud por escrito a la revista Quórum.

Avenida Congreso de la Unión 574 Col. El Parque. Delegación Venustiano Carranza. C.P. 15169. México, D.F. Tel. 5629 14 24.

Tiraje 5,000 ejemplares



Instituto de Investigaciones Legislativas



## DIRECTORIO

### COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

Diputado Arturo Núñez Jiménez  
Diputado Pablo Gómez Álvarez  
Diputado Carlos Medina Plascencia  
Diputado Ricardo Cantú Garza  
Diputado Jorge Emilio González Martínez

### INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

#### Presidente

Diputado Bernardo Bátiz Vázquez

#### Secretarios

Diputado Eduardo G. Bernal Martínez  
Diputado Alberto López Rosas  
Diputado Alberto Cifuentes Negrete

#### Miembros de la Comisión

Diputado Juan Moisés Calleja Castañón  
Diputado Jesús Martín del Campo Castañeda  
Diputada Martha Laura Carranza Aguayo  
Diputado Rubén A. Fernández Aceves  
Diputado Vicente Fuentes Díaz  
Diputada Fabiola Gallegos Araujo  
Diputado Miguel Ángel Garza Vázquez  
Diputada Martha Dalía Gastélum Valenzuela  
Diputada Juana González Ortiz  
Diputado Ángel Sergio Guerrero Mier  
Diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza  
Diputado Sergio César Alejandro Jáuregui Robles  
Diputado Francisco Javier Loyo Ramos  
Diputado Rubén Mendoza Ayala  
Diputado Javier Paz Zarza  
Diputado Américo Alejandro Ramírez Rodríguez  
Diputado Gerardo Ramírez Vidal  
Diputado Mauricio Alejandro Rosell Avitia  
Diputado Gerardo Sánchez García  
Diputada María Guadalupe Sánchez Martínez  
Diputado Gustavo Arturo Vicencio Acevedo

En este número la obra de  
**Diego Rivera**

# Contenido

## EDITORIAL

Esteban Beltrán Cota 3

## I REFORMA DEL ESTADO

Diputado Carlos Medina Plascencia  
*La política educativa para el desarrollo nacional* 7

Diputado Javier Algara Cossío  
*La legislación educativa y los cambios en la nación* 15

Diputado José Ricardo Fernández Candia  
*Política educativa y sus repercusiones en el desarrollo nacional* 25

Diputado Carlos Rodríguez Velasco  
*Educación superior: funciones, estructura y financiamiento* 31

Diputada Patricia Espinosa Torres  
*La filosofía política del sistema educativo mexicano* 41

John Mill Ackerman Rose  
*Juventud y políticas educativas: la lucha por la integridad* 49

Irma del Carmen Ballesteros Corona  
*Artículo tercero y proyecto nacional* 57

Alicia Téllez Sánchez  
*Las puertas de los hogares se abrieron muy rápido y las de las aulas lentamente* 63

Alberto Carbó Fernández  
*Los objetivos y responsabilidades de la política educativa* 69

Cristina Castañeda García  
*La educación especial en México* 77

Xóchitl E. de la Peña García  
*Política educativa y sus repercusiones en el desarrollo nacional* 85

Manuel I. Ulloa  
*Evaluación del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* 93

## II INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS:

*Estudios Constitucionales y Parlamentarios* 107

Diputado Bernardo Bâtiz Vázquez  
*Hacia una teoría del derecho parlamentario* 109

Diputado Hugo Díaz-Thomé  
*Transiciones* 115

*Una aproximación al pensamiento histórico y jurídico de Isidro Antonio Montiel y Duarte (1821-1892)* 121

Martin Vera M.

*Consideraciones generales sobre los aspectos que definirán el futuro Congreso mexicano* 133

Diputado Enrique A. Salazar Abaroa  
*Revista al Derecho Parlamentario Colimense* 143

José Ignacio Colmenero Monroy  
*Algunas implicaciones del lenguaje empresarial en la educación pública: una interpretación* 157

## III RESEÑAS

Diputado Bernardo Bâtiz Vázquez  
*Lógicas del Discurso Parlamentario* 165

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros  
*Instantes de Decisión: Chile 1972-1973* 166

LA REVISTA *Quórum*, en su preocupación por difundir diversas inquietudes y análisis de fondo de los problemas nacionales, en este número aborda en su sección de Reforma del Estado, la política educativa y sus repercusiones al desarrollo nacional, con el ánimo de contribuir en el debate legislativo.

Sin duda, la educación es el soporte de cualquier nación, puesto que contribuye como pilar en todos los ámbitos nacionales, es decir, a través de ésta se refleja la buena o mala cultura de los pueblos e individuos que la integran.

Una buena política que se lleve a la práctica será aquella que haga inversiones en sus niños, jóvenes y adultos, que se comprometa con el pueblo, que logre estimular a los educadores para que aterricen todos esos buenos proyectos, esas buenas intenciones, en el ejercicio diario en las aulas.

¿Una buena política educativa podría tener a la autonomía como finalidad de la educación? ¿Es posible que se educara, sin hacer un rompimiento **entre** la educación preescolar y la primaria, teniendo como finalidad la autonomía moral e intelectual que plantean Jean Piaget y Constance Kamii, en diversos textos?

¿En nuestra sociedad con mujeres y hombres autónomos moral e intelectualmente podría ejercitarse mejor la democracia, la justicia y la libertad? ¿Cuál es el perfil de hom-

# Editorial

Esteban Beltrán Cota

bre que quieren los que elaboran las políticas educativas, los educadores? Sin duda los cuestionamientos no terminan aquí, se está dando en todo el país un debate, un análisis en torno a la autonomía universitaria, al proyecto nacional. ¿Qué van a hacer nuestros gobernadores por la educación del pueblo?

La revista *Quórum* contribuye al debate, con artículos como "La legislación educativa y los cambios en la nación", "Educación superior: funciones, estructura y financiamiento", "La filosofía política del sistema educativo mexicano", "Juventud y políticas educativas: la lucha por la integralidad", "Artículo tercero y proyecto nacional", entre otros textos que invitarán al lector a la reflexión.

---

# Reforma del Estado





La noche de los pobres (detalle), 1928

## INTRODUCCIÓN

EL DESARROLLO es un proceso complejo y dinámico y está re-

lacionado estrechamente con las transformaciones permanentes que se producen en el sistema social. Regularmente el concepto de desarrollo remite al uso de las tecnologías, los procesos de modernización y el mejoramiento de los indicadores macroeconómicos del país, región, comunidad o del mundo en su conjunto. El desarrollo también incluye los cambios culturales, de los sistemas de producción y de la organización social, procesos en los cuales las personas y las comunidades son siempre referentes de primer orden.

Así entendido, el concepto de desarrollo abarca tanto la dimensión individual de las personas como su correspondiente dimensión social. Por tanto, debe haber una correspondencia mutua que permita un beneficio de todos y cada uno de los miembros de la sociedad. Si unos se benefician a costa de otros, estaremos ante un sistema iniquitativo que no propicia el desarrollo.

Entre las variables más importantes que propician los procesos de desarrollo tenemos los recursos humanos, materiales y de información. Dentro de los recursos humanos el elemento educativo reviste una importancia de primer orden en el desarrollo, pues a través de él se han obtenido cambios significativos tanto en las variables demográficas como en los recursos materiales y de información. La magnitud de estos cambios, y su resultado en términos de desarrollo, depende siempre de la coherencia y los alcances que se propongan. Así, la educación se presenta

# La política educativa para el desarrollo nacional

Diputado Carlos Medina Plascencia\*

como una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de un país.

Por lo anterior, podemos señalar que el problema de la educación y su contribución al desarrollo dependerá en buena medida de la forma en que se aborde el proyecto de desarrollo de cada sociedad, el cual a su vez orientará y determinará las políticas educativas y de formación de recursos humanos que se establezcan en determinado país.

Una adecuada política de recursos humanos para el desarrollo debiera implicar no sólo una articulación entre los tipos y modalidades de educación, sino también entre la formación técnica y la profesional; todo ello considerando una formación humana integral que permita a cada persona incorporarse al sistema productivo y cultural, participando en la organización social. Implica, de igual forma, incentivar la creatividad, el pensamiento lógico y la capacidad para enfrentar y resolver problemas, para adecuarse a nuevas formas de producción y diferentes

---

\* Coordinación de la fracción parlamentaria del PAN.

condiciones de trabajo. Por otro lado, es necesaria la articulación del sistema educativo en términos de la educación formal, no formal e informal,<sup>1</sup> estableciendo nexos y formas alternativas entre diferentes niveles, programas y experiencias diversas.

Por otra parte, dentro de la educación escolarizada en el nivel medio superior es imprescindible reforzar los mecanismos que permitan encontrar la vocación de los educandos hacia su futuro ejercicio profesional; toda vez que ello retribuirá positivamente en su realización personal como en una mejor inserción laboral, aspectos que se reflejarán, por ende, en su desenvolvimiento social y productivo.

Esto significa que los esfuerzos por acrecentar la calidad y la cantidad de la oferta educativa, en sentido amplio, pasa por el establecimiento de una política educativa que flexibilice las estructuras y permita a cada persona avanzar de acuerdo con sus intereses y potencialidades a lo largo de su vida.

En este marco de explicación, el presente artículo da una mirada a la situación educativa mexicana, sus principales retos y propuestas para generar una política educativa para el desarrollo nacional.

## CONTEXTO Y SITUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

En términos de los tipos de educación -formal, no formal e informal- la política educativa en México se ha apoyado en la educación formal por sus efectos en el desarrollo general del país, particularmente en la redistribución del ingreso y en la democratización. Por lo que se considera que debe responder a los criterios de universalización, es decir, ser extensiva a toda la

población; a través de la instrumentación de la política educativa. La justificación se ubica en el reconocimiento del acceso a la educación como un derecho universal y a los ordenamientos que se derivan del artículo tercero de nuestra Carta Magna.

Durante la segunda mitad de este siglo se han registrado avances en la cobertura del sistema educativo. En primera instancia destaca el hecho que la tasa de analfabetismo se ha reducido significativamente, al pasar de un nivel de 43 por ciento en 1950 a 10 por ciento en 1995. En forma similar se puede observar un crecimiento muy importante en la matrícula escolar de educación básica. En efecto, en 1950 la matrícula de alumnos en educación básica representaba el 30 por ciento únicamente de la población menor de 15 años, mientras que en 1998 esta cifra fue de aproximadamente 70 por ciento. El número de escuelas y el número de maestros de educación básica han registrado también un crecimiento muy importante: en 1950 el número de maestros de educación básica por cada 100 alumnos era de 2.5, mientras que hoy en día esa cifra es de 4.2; durante ese mismo periodo el número de alumnos de educación básica por escuela se redujo de 130 a 118.<sup>2</sup>

Si bien resulta más difícil evaluar el avance de la cobertura educativa para otros niveles de educación respecto a la población total, datos censales muestran avances significativos en los demás niveles educativos. Por ejemplo, el porcentaje de población con instrucción media superior pasó de 4 por ciento en 1970 a 17 por ciento en 1995, mientras que el porcentaje con educación superior se incrementó de 2.2 a 10.2 por ciento durante el mismo periodo.<sup>3</sup>

Los avances en materia de cobertura del sistema educativo se deben principalmente

a dos factores. En primer lugar, los progresos se explican gracias a que en el periodo de 1950 a 1980 se sentaron las bases del desarrollo económico y social y, se alcanzó una época de “abundancia” –aprovechada sobre todo por las clases medias–. El crecimiento acelerado de la población y la masificación de la educación en todos los niveles se sustentaron en un contexto de crecimiento económico y de modelo de desarrollo endógeno, donde aumentar el nivel educativo se situaba en concordancia con una fuerza de trabajo capacitada con el fin de aumentar la productividad laboral.

En segundo lugar, el gasto público total en educación ha registrado incrementos importantes durante los últimos años –aunque aún insuficientes–. Hoy en día, el gasto educativo representa alrededor del 5 por ciento del producto interno bruto,<sup>4</sup> mientras que hace 10 años era del 3.1 por ciento.

Debemos considerar que si bien el gasto público educativo ha crecido de manera significativa, poco conocemos sobre la eficacia y la calidad de este gasto. Por ello, se advierte que a pesar de avances sustantivos en materia de cobertura, el mejoramiento de la calidad educativa –en particular de la calidad del gasto público en este sector–, son de los principales retos de la política educativa.

Por otro lado, no se puede perder de vista que las grandes cifras agregadas en materia de gasto y cobertura del sistema educativo esconden diferencias regionales muy significativas, así como en materia de género. Entre los estados de la República el porcentaje de población analfabeta varía considerablemente: mientras que estados como Nuevo León, Aguascalientes, Baja California y el propio Distrito Federal presentan tasas de analfabetismo de 3.8, 5.6, 4.0 y 3.0 por ciento,

respectivamente, en otros estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla, la tasa es de 26.0, 23.9, 23.1 y 16.3 por ciento, respectivamente.<sup>5</sup> Asimismo, se aprecian diferencias en el nivel educativo de los hombres y mujeres de México: mientras que la población analfabeta masculina mayor de 15 años representó el 8.4 por ciento del total en 1995, en el caso de las mujeres fue de 12.7 por ciento. Igualmente se aprecia que el promedio de escolaridad de las mujeres mexicanas es de 7 años, en tanto que el de los hombres es de 7.5 años.

Si bien los avances en la cobertura son innegables, se han descuidado otros aspectos de gran importancia para la educación básica: baja eficiencia terminal,<sup>6</sup> continua reprobación y deserción y el intenso credencialismo al cual ha sido sometido el sistema escolar, produciendo certificados que no corresponden a las habilidades y conocimientos reales de los estudiantes que los obtienen.

Se reconoce, por tanto, que el problema de la universalización de la educación básica no es solamente una cuestión de oferta, sino de calidad y equidad.<sup>7</sup> Se requiere asegurar la permanencia en el nivel y la conclusión de los estudios para garantizar una utilización óptima del servicio. En este sentido, lo ideal sería que tanto ingreso como egreso fueran universales, y aunque no es posible lograrlo de manera absoluta, si lo es minimizar las desigualdades entre regiones y estratos de población.

En este marco general de caracterización, la gestión educativa funge como una tarea de primer orden en los aspectos cruciales de la educación: calidad, equidad y cobertura. La capacidad efectiva que tiene el Estado para gobernar y estar a cargo de la

gestión educativa está latentemente minado por el poder sindical, fenómeno que se presenta en cada uno de los estados de la República. La respuesta a esta situación ha sido instrumentar un modelo de gestión descentralizado, en la construcción del poder social sobre la educación, así como del poder de gestión del Estado.

La transferencia a las entidades de los estados de la operación de la educación básica y normal, con lo cual se puso en marcha la descentralización del sistema, apunta hacia una nueva organización. Se reformaron los planes y contenidos de la educación básica y se pusieron en marcha programas compensatorios para las regiones indígenas y apartadas, así como en ciertas zonas pobres de las ciudades. Los efectos de esos programas contra la desigualdad se podrán observar pronto y tal vez arrojen saldos positivos; sin embargo, son insuficientes para abatir las iniquidades.

#### PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA EDUCATIVA PARA EL DESARROLLO NACIONAL

Si asumimos que la educación es un elemento esencial para la población y que en cualquier jerarquía de necesidades se le sitúa en el nivel más alto, considerándola fun-

damental para el desarrollo adecuado del ser humano, entonces la educación trasciende el ámbito individual y se inscribe como una de las cuestiones de responsabilidad social que reclaman atención prioritaria; en ello se fundamenta su inclusión en prácticamente todo programa de desarrollo como un instrumento indispensable para alcanzar mejores condiciones de vida, tanto individuales como colectivas.

En este orden de ideas, la educación presenta un carácter dual: como un bien que tiene valor en sí mismo y como medio para alcanzar otros bienes; de ahí se derivan dos puntos centrales:

- i) La política educativa debe tender a una educación integral de formación individual y social, y
- ii) la política educativa debe situarse como política de Estado, en tanto debe cumplir una función integradora con las variables económicas y sociales.

La política educativa que tiende a una educación integral, refiere al valor en sí mismo que se le asigna a la educación, en la transmisión de conocimientos y la afirmación de valores que propician la convivencia, la responsabilidad, la tolerancia, la solidaridad y la justicia, promoviendo la formación de individuos solidarios en lo social, participativos y tolerantes en lo político, productivos en lo económico, respetuosos de los derechos humanos y conscientes en el valor de la naturaleza. Es una concepción que trata de incorporar los tres tipos de educación –formal, no formal e informal–, por lo que al no limitarse a los sistemas formales se atiende a amplios sectores de población que por alguna razón no han tenido acceso a la educación formal en sus diversos niveles; para ello se deben utilizar todos los instrumentos disponibles, en especial los medios de comunicación masivos. Se debe concebir a la educación como una responsabilidad del conjunto de la sociedad, en la que participan tanto el sistema educativo institucional como los actores económicos y sociales, los medios de comunicación y las distintas organizaciones sociales.

La función integradora de la educación con las políticas sociales y económicas reside en el carácter que asume ésta para alcanzar otros bienes. Ello deviene en las sinergias positivas que se producen al instrumentar una política educativa adecuada –en términos de cobertura, calidad, equidad y pertinencia– y su efecto en la política de población, de salud, de vivienda, en el tipo de inserción laboral, en la distribución del ingreso, en la productividad y competitividad económica. Por otra parte, la educación, como política social integradora, distribuye conocimientos y genera las estrategias adecuadas para el acceso democrático de individuos, grupos y comunidades, en condiciones de equidad; asimismo, en los procesos de participación comunitaria y para romper algunos de los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Este planteamiento de la educación integral e integradora frente a una realidad que va consolidando la globalización de las actividades económicas a distintos niveles simultáneamente, es resultado de la Declaración de Bariloche por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.<sup>8</sup>

Por otra parte, la propuesta de la CEPAL<sup>9</sup> considera también este carácter dual de la educación y hace patente que la variable educativa es fundamental para establecer los factores que promuevan el desarrollo de los países. Su idea central es que la incorporación del progreso técnico constituye el pivote de la transformación productiva con equidad social. Es decir, se requiere adecuar los sistemas educativos y de capacitación con las fuentes de trabajo a través de mecanismos que eleven la calidad y la equidad de los mismos. El fin último de dicha propuesta

consiste en articular los objetivos de ciudadanía y competitividad a criterios inspiradores de políticas de equidad y desempeño y a lineamientos de reformas institucionales como la integración nacional y la descentralización.

El conocimiento es el elemento central de este nuevo paradigma productivo. La transformación educativa, desde este punto de vista, pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad; así como para la integración y la solidaridad, aspectos clave para el ejercicio de la moderna ciudadanía y para alcanzar niveles altos de competitividad. Bastaría añadir que, como generadora de responsabilidad social, los cambios en las políticas educativas implican de igual forma un acompañamiento de valores y contenido ético de la misma.

## DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA EDUCATIVA MEXICANA

La propuesta de una política de educación integral e integradora deviene en varios desafíos para la actual política educativa de nuestro país, además de los ya señalados a lo largo del artículo, se encuentran los siguientes:<sup>10</sup>

*Crear los mecanismos necesarios para el funcionamiento real de los Consejos de Participación Social*

La función creciente de la participación social, en especial de los padres de familia, en las tareas de evaluación, seguimiento e infraestructura educativa todavía no es un hecho, a pesar de cinco años que se legisló este aspecto en la Ley General de Educación. Por lo que

debe generarse la promoción de alianzas sociales con los actores más importantes, donde destacan las organizaciones intermedias y de padres de familia, esto debe acompañarse de una serie de principios y estrategias que hagan de la participación social un espacio que permita la construcción de un modelo comunitario de la educación.

En este sentido, la participación social es una respuesta al problema educativo, la cual puede encontrar su resonancia más inmediata en los consejos de participación social municipal –asimismo, impulsando los consejos estatales y el nacional–; permitiendo que la sociedad valide, consense y revise el funcionamiento de la educación, sujetando y comprometiendo a las autoridades, a los profesores y a la misma sociedad.

*Instrumentar en los planes y programas de estudio una educación con valores*

La falta de valores en la educación es una de las partes sustanciales del fracaso educativo, de la desintegración familiar y de la carencia de ciudadanos más participativos en la vida social del país. Éste es uno de los elementos que nos indican la urgencia de cambios en los contenidos como en los planes educativos que incluyan principios de alto contenido de valores, de tal forma que al educando se le transmitan valores, juicio crítico, formación ciudadana, entre otros aspectos.

*Mejorar los mecanismos de asignación del presupuesto*

La distribución insuficiente y discrecional de los recursos destinados a la educación, así como la falta de correspondencia y compromiso que asume cada gobierno en las aportaciones a la educación, deriva en la necesidad de recurrir a fuentes alternas que amplían más las desigualdades educativas.

Por ello, deben establecerse mecanismos claros y transparentes que definan la distribución y asignación del presupuesto; asimismo, que se consideren los esfuerzos que realizan los gobiernos de las entidades federativas al respecto.

*Lograr que la información sea pública, suficiente y oportuna para eficientar las evaluaciones*

La falta de evaluaciones periódicas y con oportunidad del desempeño educativo y el control de la información pública no contribuyen a generar los elementos suficientes para hacer las correcciones que el proceso educativo requiere. Esto plantea la necesidad de impulsar una cultura de la evaluación, así como el impulso a reformas que permitan establecer un órgano autónomo de la información que dé cuenta de indicadores confiables, oportunos y públicos.

*Consolidar el proceso de descentralización educativa*

A pesar de los avances que se han obtenido en cuanto a la descentralización de la educación, ésta todavía no es un hecho y, además, aún no se cuenta con una regionalización que permita establecer políticas y contenidos educativos que consideren la heterogeneidad social, económica y cultural de la población. Por ello, se propone que la política educativa local y los contenidos de los planes y programas de estudio consideren el contexto regional.

Una verdadera descentralización significa entonces autonomía, sentido de proyecto, identidad institucional, e iniciativa y capacidad de gestión radicadas dentro de los propios centros educacionales. Estos elementos, si bien esenciales, no constituyen un fin en sí mismos. Sólo son las condiciones nece-

sarias para que los establecimientos educativos puedan adaptarse e integrarse al medio.

*Transformar las prácticas pedagógicas hacia la calidad educativa*

Para abatir los índices de rezago educativo y dar continuidad en los estudios –deserción, reprobación, eficiencia terminal– con educación básica de calidad, se requiere completar en las escuelas los grados obligatorios que comprenden la instrucción y, apoyar el aprendizaje con nuevas técnicas pedagógicas cercanas al entorno natural y social de los educandos; así como promover en el nivel medio y superior la diversificación de opciones educativas viables, directamente orientadas a las necesidades productivas y sociales, limitando las áreas saturadas o imprácticas.

*Profesionalizar y extender la enseñanza secundaria*

Las nuevas condiciones de globalización y competencia internacional han venido a reforzar la preocupación económica sobre la educación, al otorgarse a la disponibilidad de recursos humanos y a los mecanismos para su formación un lugar crucial como factores de la competitividad nacional. El extender la enseñanza secundaria, según las experiencias exitosas de algunos países, se justifica plenamente ya que aumenta las posibilidades de salir de la pobreza, por los significativos retornos intergeneracionales de alcanzar niveles educativos mayores o al menos iguales a los de sus padres.

En lo que respecta a la educación media profesional, se debe colocar en un plano estrictamente práctico, esto es, el plano de las exigencias sociales y laborales que la enseñanza profesional tendría que satisfacer para cumplir con sus objetivos. La definición de

los contenidos de la formación debería responder a las necesidades del desarrollo productivo local y hacerse con la participación directa, corresponsable y continua de las empresas. Las instituciones de capacitación técnica deberán flexibilizarse a una diversidad de demandantes y oferentes de formación técnico-profesional, con el fin de responder a la creciente diversidad en las exigencias de las unidades productivas.

En la educación superior debe reconocerse su libertad para emprender tareas acordes con el proyecto de cada una de las instituciones, con plena autonomía, e independencia en la gestión de sus asuntos académicos, administrativos y financieros. La mayor autonomía de los establecimientos debería reforzar la vinculación entre las universidades y el sector productivo. Con una reforma institucional, las organizaciones vinculadas a la ciencia y a la tecnología tendrán más autonomía, y eso puede permitir un mayor acercamiento entre ellas y la base empresarial.

Finalmente, reconociendo que la educación es uno de los campos más fértiles de propuestas ya que en ella está una de las vías más provechosas hacia el combate contra la pobreza y al desarrollo, reiteramos que es necesario virar nuestra política educativa hacia una educación integral e integradora, con visión de largo plazo.

## NOTAS Y

## REFERENCIAS

1. La educación formal se integra por diversos niveles de escolaridad que se supone hacen referencia a un mayor o menor grado en la adquisición de conocimientos particulares, se imparte en planteles y escuelas, apegándose a cierta normatividad establecida en cuanto a contenidos, currícula y periodos. La

educación no formal está asociada a la capacidad profesional y se focaliza principalmente en jóvenes y adultos; se da una variedad inmensa de posibilidades, que comprende la preparación inicial para ejercer un oficio, la capacitación o especialización, el reciclaje, los programas de aprendizaje, la reconversión, entre otros; los programas de educación no formal varían desde cursos cortos de pocas horas hasta programas bastante completos de varios meses. La educación informal, en general no obedece a una planificación globalizada y se da mediante programas abiertos a través de medios de comunicación de masas; se entrega también en la vida cotidiana a través de los procesos de socialización, por ejemplo, la educación que los padres entregan a sus hijos.

2. *Estadísticas históricas de México*, INEGI, 1994 y, *IV Informe de gobierno*, 1998.
3. *México social 1996-1998*, Banamex, México, 1998.
4. Incluye el gasto de la SEP, de otras secretarías y de los gobiernos estatales.
5. *Cuaderno de Información Oportuna Regional de INEGI*, núm. 56, Segundo Trimestre, México, 1998.
6. Particularmente, el problema de la eficiencia terminal tiene que ver más con problemas sobre la cali-

dad y pertinencia de contenidos curriculares en ciertos sectores de la población, incorporación de la fuerza de trabajo infantil o juvenil al mercado laboral o del sector informal y a condiciones socioeconómicas familiares.

7. No todos los pobres demandan educación porque se dedican a otras actividades que les permita tener algún ingreso económico debido a la falta de oportunidades económicas y sociales.
8. V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Bariloche-Argentina, 1995.
9. *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1992.
10. Las propuestas fueron retomadas de algunos documentos como los comentarios del Foro sobre "Reforma Integral al Artículo Tercero Constitucional", organizado por las fracciones panistas del Congreso de la Unión con los secretarios de Educación Pública de los gobiernos panistas en octubre de 1997; el libro sobre *La política mexicana en educación superior*, publicado por la OCDE en marzo de 1996 y el libro de Jacques Delors *La educación encierra un tesoro*, publicado por la UNESCO en 1997.

REFLEXIÓN  
INTRODUCTORIA

A ESTAS alturas de la Historia de la Humanidad las únicas personas que podrían dudar de la significación y el impacto de la educación en los cambios de la misma humanidad serían los niños que solamente ven en las tareas educativas unos enemigos de la posibilidad de jugar y no alcanzan a percibir la interrelación entre aquéllas y su propio desarrollo integral como personas y miembros de la sociedad. Los personajes de la Historia que en diversas formas han atentado, o siguen atentando, contra las tareas educativas, tiranos que han usurpado o arrebatado violentamente poder y autoridad de comunidades humanas, son por ello mismo un testimonio clarísimo de la percepción universal acerca del valor transformativo de la educación. O han buscado los gobernantes totalitarios manipular los objetivos, las técnicas y a los agentes de la educación para provocar un cambio en la ciudadanía y hacerla subserviente a las metas particulares de sí mismos y de quienes los apoyan, o han intentado abolir y desinstalar todo resto de esfuerzo educativo conscientes de que la carencia de educación únicamente produce fermentos de fácil servidumbre. Es consciente también el tirano de que ni la simple ley represiva, ni su forzada implantación policíaca o militar, pueden por sí mismas producir en la sociedad los cambios que desea.

Todo cambio [revolucionario, en el Estado, la familia, la economía]... implica un cambio de significación: un cambio de idea o de concepto, un cambio de juicio o valoración, un cambio de orden y exi-

# La legislación educativa y los cambios en la nación

Diputado Javier Algora Cossio\*

gencia. Se puede cambiar el Estado escribiendo de nuevo la Constitución. En forma más sutil pero no menos efectiva, se le puede cambiar reinterpretando la Constitución; o también, trabajando las mentalidades y los corazones de los hombres para que cambien los objetos que merecen su respeto, mantienen su fidelidad e inflaman su lealtad.<sup>1</sup>

Las investigaciones recientes en materia educativa, por otra parte, y las estadísticas producto de dichas investigaciones no dejan lugar a duda de la relación entre cambios sociales, económicos y políticos y la forma e intensidad en que se lleva a cabo la función educativa de las diversas naciones. Entre todas esas investigaciones puntualmente me refiero al documento elaborado por la Comisión Delors de parte de la UNESCO, convertido hoy en una guía del comportamiento educativo de muchos Estados.

---

\* Diputado del grupo parlamentario del PAN.

REQUERIMIENTOS  
BÁSICOS PARA UNA  
LEGISLACIÓN  
EDUCATIVA EN EL  
PROCESO DE  
CAMBIO NACIONAL

No estamos hablando, pues, de la necesidad de crear una motivación en los gobiernos para que decidan cumplir con su función educatriz. Los datos de los que se habló en el párrafo anterior ya habrán hecho esa tarea, y la angustiante realidad nacional de pobreza extrema, de corrupción, de marginación, de emigración forzada, de violencia rampante, de lentitud en los procesos de democratización, de agravamiento de la problemática de salud, de interrelación familiar, del sentido de responsabilidad y pertenencia nacional, etcétera, ya se habrán encargado de profundizar la motivación. Tampoco se trata aquí de demostrar que hacen falta... o sobran leyes educativas. Ni siquiera parece ser necesario establecer una argumentación muy sesuda, pulcra y contundente para hacer caer en la cuenta a los legisladores o miembros del Poder Ejecutivo de Estado alguno que no se va a realizar ninguna acción gubernamental en el campo educativo si no se elabora la infraestructura legal que la soporte y oriente. El punto es tratar de dilucidar qué leyes deben sustentar la tarea educativa nacional cuando su objetivo es nada menos que provocar un cambio mayor en la sociedad. Un cambio hacia el Bien Común. Pero hace falta conocer los requerimientos elementales. Confucio empieza su libro de *La gran enseñanza* con las siguientes palabras:

“La gran enseñanza consiste en que, habiendo hecho brillar la propia virtud, se renueva al Pueblo para que alcance el extremo Bien.”<sup>2</sup>

La ley educativa que haya de sustentar el esfuerzo nacional que debe culminar con la

edificación de una sociedad en la que se den las condiciones necesarias para que todos y cada uno de los mexicanos gocen del reconocimiento pleno de sus derechos y tenga acceso a iguales oportunidades para el ejercicio de los mismos y de desarrollo de la totalidad de sus facultades –“el extremo Bien”– debe definir precisamente cuáles son los valores, las actitudes, las habilidades, los conocimientos que debe poseer el niño o la niña mexicana que habrá de construir y vivir en esa sociedad; debe definir cuáles son las reglas para la participación de los diferentes elementos de la sociedad: padres de familia, niveles de gobierno, organizaciones no gubernamentales e iniciativa privada, en la tarea educativa. Y es eso precisamente lo más complicado y lo que merece atención más cuidadosa al hablar de la relación mutua entre legislación y cambios nacionales. Porque cuando se habla de legislación se habla también de la cosmovisión, de los principios, actitudes y propósitos de los legisladores y funcionarios ejecutivos, de su “propia virtud”.

No es la legislación tarea menor ni algo que se pueda dejar en las manos de personas menos preparadas intelectual y moralmente, por más que así se haya concebido en periodos recientes, demasiado largos, de nuestra historia nacional contemporánea. Por algo ya afirmaba Platón que los legisladores deben ser filósofos y los filósofos legisladores. Y los textos sapienciales de la antigüedad no cesaban de hacer hincapié en la necesidad de que los hombres colocados en posiciones de autoridad debían ser ejemplos de sabiduría, de fortaleza, de virtud y santidad. De nuevo Confucio, en el primer párrafo del capítulo 7 de *La gran enseñanza*:

“Quien desee gobernar un país debe antes que nada saber gobernar su propia casa.”<sup>3</sup>

Platón, en *La República*, comenta acerca de la misión de las personas colocadas en posiciones de gobierno:

Todo hombre que gobierne, considerado como tal, y de cualquier orden que su autoridad sea, no se propondrá jamás, en aquello que ordene, su interés propio sino el de sus súbditos. A este fin tiende; para procurarles todo cuanto les sea conveniente y provechoso, dice todo lo que dice y hace todo lo que hace.<sup>4</sup>

El actuar exclusivamente en beneficio del pueblo es una capacidad que no sólo depende de conocimientos y habilidades, de ser un buen profesional administrador de la cosa pública. Es el fruto de la virtud, de la autodisciplina, de la sabiduría. Es, en suma y en términos más modernos, mucho más que el resultado de una carrera universitaria. Citemos de nuevo a Platón:

La sabiduría es la única moneda de buena ley, y por ella es preciso cambiar todas las demás cosas. Con ella se compra todo y se tiene todo: fortaleza, templanza, justicia. En una palabra, la virtud no es verdadera sino con la sabiduría... La verdadera virtud es una purificación de toda suerte de pasiones. La templanza, la justicia, la fortaleza y la sabiduría misma son purificaciones.<sup>5</sup>

#### LOS RETOS DEL LEGISLADOR ANTE LA EDUCACIÓN

El que un gobernante, legislador o ejecutivo, pueda distinguir entre lo que es bueno o malo para su pueblo, ajeno a cualquier consideración de provecho personal o faccioso, requiere mucho más que popularidad o preparación académica; mu-

chísimo más que simple buena voluntad y deseo de servir. Sobre todo hoy día, donde las opciones de acción e información, los riesgos socioeconómicos, las posibilidades individuales y grupales, y el poder detentado por el mismo gobernante, y la ciudadanía, son numérica, cualitativa y relativamente mayores que nunca. Se puede decir, toda proporción guardada, que era más sencillo ser sabio antaño, cuando los criterios de juicio eran más simples y la sabiduría parecía ser monopolio de unos cuantos, ordinariamente de los que se podían colocar una corona en la cabeza, y el "extremo Bien" no era tan complicado de definir. La definición del Bien Común se ha dificultado sobremedida al entrar en juego elementos que en siglos pasados significaban nada o muy poco: derechos humanos, balanza de pagos, deuda pública, sistemas bancarios, sindicalismo, salarios mínimos, regímenes democráticos y balance de poderes, la casi todopoderosa ubicuidad de los medios de comunicación, pactos internacionales, partidos políticos, seguridad pública, cárteles, etcétera. Ya nadie tiene, para empeorar las cosas, derechos exclusivos de propiedad sobre la verdad.

#### LA EDUCACIÓN ORIENTADA HACIA EL CAMBIO NACIONAL

¿Quién, y con qué rumbo, va a establecer una ley de educación mexicana que busque el cambio de la nación? Lógicamente, se puede afirmar, han de ser los miembros del Congreso de la Unión los que se hagan cargo de esa tarea. Para ello los eligió la ciudadanía. Pero, ¿responderán sus iniciativas de ley el eco de la voz ciudadana y de las verdaderas necesidades educativas de la na-

ción? ¿Serán todas las propuestas educativas de los legisladores fruto del ejercicio de la sabiduría, con lo que ello implica actualmente de apertura a la opinión ciudadana y a la búsqueda honesta de la verdad? El rumbo que debe tomar la educación necesariamente va a definirse a partir del ejercicio y de la calidad de la sabiduría de los legisladores. Sin mencionar que ella deberá alimentarse del ingente acervo de información producido por expertos pedagogos, sociólogos, filósofos, etcétera. Basta reiterar la invitación a quien esto lea para que estudie cuidadosamente el "Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI".<sup>6</sup> Ahí se describe la propuesta de educación para los niños y niñas del mundo del nuevo milenio... en el que México no puede no estar incluido. Una descripción de parte del problema al que se enfrentan los legisladores que quieren una educación para un país que necesita cambios:

Los resultados de muchos estudios determinan que los niveles superiores de educación están relacionados con individuos de mayor ingreso y muchas más oportunidades de empleo, además de proporcionar mayores elementos para la gente en su papel de consumidores y ciudadanos.<sup>7</sup>

El problema de los valores adquiere cada vez mayores tintes de urgencia, estando como está el planeta sometido a cambios rápidos y profundos: la globalización demanda que a la rapidez de la comunicación e información se adjunten en paralelo las posibilidades de la propia comprensión de las personas que las hayan de manejar y de acceso a las mismas y a la nivelación de las desigualdades económicas y sociales. No bas-

ta tener la tecnología al alcance de la mano si no se tiene una comprensión cabal del significado de la persona misma que la ha de controlar, orientar y darle valor. Una tecnología que no es entendida en el contexto del mundo humano en el que y para el que existe se convierte fácilmente en un instrumento de desunión y abuso. Además de que la tecnología no está al alcance de todos por igual. La mayor capacidad de comunicación y de educación, las nuevas tecnologías cibernéticas, crearán personas más capacitadas para sobrevivir y adaptarse adecuadamente en las nuevas condiciones mundiales *versus* una mayoría cada día más desconectada de los recursos y de la posibilidad de supervivencia. Y muy posiblemente dos mundos distintos e incapaces de comunicarse y ser solidarios.

El riesgo principal consiste en la creación de nuevas rupturas y nuevos desequilibrios... entre las distintas sociedades, esto es, entre las que hayan podido adaptarse a estas tecnologías y las que no lo logren por falta de recursos o de voluntad política.<sup>8</sup>

Y la misma relación causa-efecto se puede observar entre educación (o falta de educación) y participación social, compromiso, responsabilidad, democracia, tolerancia, respeto (o sus contrarios).

Los maestros de todo el mundo deben encarar cada día, varias horas al día, el fenómeno de la violencia dentro y fuera de las aulas, y a un alumnado cuestionante, que no se plantea consideraciones de respeto a figuras de autoridad ni se detiene para hacer saber al mundo sus deseos, aunque éstos no sean congruentes con lo que la sociedad piense. Lo que ha sido por décadas conside-

rado de importancia, de valor, enmarcado en una visión superior, trascendente, del hombre, ya no es tal sino objeto de mofa, pero tampoco parece haber sido sustituido por otra importancia. ¿Es quizás este fenómeno el hijo de una educación que ya no es tal porque ya no responde al nuevo entorno? ¿Se ha cambiado la naturaleza de las cosas o de las formas de procesar la información que el mundo provee?

Jamás ha tenido el género humano a su disposición tantas riquezas, tantas posibilidades, tanto poderío económico. Y, sin embargo, una gran parte de la humanidad sufre hambre y miseria, y son muchísimos los que no saben leer ni escribir. Nunca ha tenido el ser humano un sentido tan agudo de su libertad, y entre tanto surgen nuevas formas de esclavitud social y psíquica.<sup>9</sup>

#### LAS LEYES QUE HAN DE HACERSE FRENTE A LA NECESIDAD DE CAMBIO

¿Cuál es el prototipo de mexicano que debe plantearse como objetivo de la tarea educadora? ¿Qué valores, conocimientos, actitudes y habilidades de-

ben tener nuestros niños al terminar su proceso educativo? En otras palabras: ¿para qué la educación de nuestro México ante el siglo XXI... y siguientes? La respuesta que a esa interrogante da la Constitución en este momento, ¿puede seguir siendo la norma si queremos un México distinto? Es interesante constatar que la búsqueda de descripciones del objetivo de la educación en las constituciones que nos han regido antaño no produce ningún fruto: no se encuentra nada que

responda a las características de objetivo de la ley. Exclusivamente se habla de sus características y condiciones; nada de objetivos. Veamos tres ejemplos:

Constitución de 1824:

Artículo 50. Fracción 1a.: Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

1. Promover la ilustración (educación)... estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo... establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas...<sup>10</sup>

“Constitución de 1857:

Artículo 3. La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se deben expedir.”<sup>11</sup>

“Constitución de 1917:

Artículo 3: La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares... En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.”<sup>12</sup>

La Constitución actual es mucho más explícita en cuanto a las características y condiciones de la función educativa, y menciona algunas virtudes o valores que deben fomentarse en la educación mexicana: tolerancia, respeto, patriotismo, para mencionar algunos. Las normas, empero, que señala nuestra Carta Magna para hacer que nuestros niños y niñas lleguen a poseer tales virtudes son aberrantemente antipedagógicas y contrarias a las necesidades reales de la nación. Son, antes que nada anticuados los cri-

terios que marca para el ejercicio de la enseñanza: en un mundo académico donde lo más profundamente humano, los sentimientos interpersonales, las valoraciones y relaciones subjetivas, los descubrimientos sociales no sometibles a simples experimentaciones medibles y repetibles en laboratorios han recuperado su carta de ciudadanía, ¿pueden los adelantos científicos continuar como el único criterio de enseñanza, cuando el Positivismo ha perdido su vigencia en todas las aulas de filosofía de la educación del mundo? México no necesita de mexicanos que intenten explicar todo apegados siempre y exclusivamente al método científico, pues no sólo no podrían hacerlo, tampoco podrían explicarse ni a sí mismos ni la cultura riquísima de la que son herederos y continuadores. Y porque hasta Dios recuperó ya en muchas escuelas la categoría de objeto de estudio, aunque no reúna las condiciones de objeto científico. Los ciudadanos que hayan de poblar significativamente el México transformado al que debe encaminar la ley que gobierne la tarea educativa, los niños de hoy, necesitarán estar capacitados para pensar filosóficamente, apoyados en los últimos descubrimientos de las ciencias sociales y humanísticas, capaces de admirar el bien y la belleza.

En esa misma línea de pensamiento, consecuentes de nuevo con las ideas guías de la Comisión Delors, habría que agregar a lo anterior que la muy noble ambición humana de mayor grado de satisfacción de sus necesidades básicas, de salud, trabajo, recreo; de crecimiento económico y político, de comodidad creada por los adelantos técnicos y la posesión de bienes, no puede ser el único objeto de la educación y de ningún otro esfuerzo humano.

Una de las funciones que incumben a la educación consiste, pues, en lograr que la humanidad pueda dirigir cabalmente su propio desarrollo. En efecto, deberá permitir que cada persona se responsabilice de su destino, a fin de contribuir al desarrollo de la sociedad en la que vive, fundando el desarrollo en la participación responsable de las personas y las comunidades... Sin embargo, ese desarrollo responsable no puede movilizar todas las energías sin una condición previa: facilitar a todos "el pasaporte a la vida" que les permita comprenderse mejor a sí mismos y entender a los demás.<sup>13</sup>

Los legisladores que hayan de pensar una norma para la educación de México tendrán que detenerse ante el panorama de un pueblo quizás no tan bien preparado para zambullirse en el siglo xxi, con los efectos advenientes de los que ya se habló arriba, y que quizás capture a la población en una espiral de degradación de significado, de la cual es signo el comportamiento escolar descrito en líneas superiores. Los jóvenes, claro, son los más fáciles objetivos de estos fenómenos. Se hace urgente una intensificación de las acciones conducentes a una educación más integral.

¿Cuáles y quiénes serán responsables de esta ambiciosa hazaña? Las consideraciones consecuentes necesariamente van a detenerse en un elemento, hoy día acentuado por todos los expertos en educación: la participación social, y muy especialmente, la participación de los padres de familia en la tarea educativa. La vinculación entre educación y padres de familia es un elemento insoslayable de frente a la necesidad de una sociedad

sólida, que crezca en torno a lo que, dígame lo que se diga, continúa siendo el núcleo matriz de la misma: la familia. De ésta nacen los primeros valores y los más duraderos; en ella se dan las primeras experiencias de respeto, de tolerancia, de equidad, de trascendencia. La ley mexicana continúa dejando a los padres de familia fuera de la acción educativa escolar. ¿Deben los padres seguir legalmente al margen de la educación de sus hijos o se debe reconocer en la Constitución General de la República lo que señala la Declaración Universal de los Derechos Humanos a ese respecto? Esta Declaración, publicada en París el 10 de diciembre de 1948 y firmada ahí mismo por nuestro gobierno, a través del delegado mexicano don Pablo Campos Ortiz, afirma que es derecho prioritario y responsabilidad de los padres de familia el escoger el tipo de educación que ellos consideren necesario para sus hijos.<sup>14</sup> ¿Debe el Estado mexicano apoyar las actividades escolares orientadas a dar educación religiosa a los niños? México también firmó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1981<sup>15</sup> que afirma lo siguiente:

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.<sup>16</sup>

Hace unos años, los padres de familia de Francia obligaron a su gobierno a atender sus demandas de que se impartiera educación religiosa en las escuelas. No sólo eran ellos los responsables primarios de la educación de sus hijos, alegaron los padres de familia, sino que también la educación públi-

ca se financia con los impuestos que ellos pagan. Este ejemplo nos muestra cómo más cada día la educación en muchos países va siendo reconocida como una función subsidiaria al servicio de la familia, célula básica de la sociedad. ¿La ley mexicana de educación debe también unirse a este sentimiento mundial o mantener una separación aséptica entre lo educativo en general y la educación religiosa? ¿Qué sienten la mayoría de los padres de familia mexicanos en este sentido y qué tanto las posiciones de los diversos partidos reflejan ese sentir? La respuesta a esta pregunta no dejará de producir un cambio muy profundo en el quehacer individual y social de los mexicanos en el futuro.

Todo lo anterior parece chocar con el mandato constitucional que defiende a toda costa, a pesar de los peligros que para las facetas pedagógica y administrativa de la educación, un centralismo alejado de las preocupaciones de los padres de familia... y de los maestros encargados de trabajar con los niños. Por principio de cuentas, con la aparente finalidad de unificar la educación a lo largo y ancho del territorio nacional, hace del Poder Ejecutivo el único autorizado para fijar los planes y programas educacionales cuando el mundo entero, incluso en los países de más rancio abolengo totalitario, centralista o comunista, se considera ya perentoria la descentralización, regionalización o federalización de las tareas educativas. Hay Estados en todos los continentes en los que la función educadora es ya responsabilidad de los municipios. Tiene sentido pedagógico: es en el municipio donde se da la vida familiar, la interacción social –donde se ejercitan las virtudes y se persiguen en concreto los valores–, donde se realizan los trabajos tanto profesionales como sociales y la actividad política, donde

se experimentan las carencias o las abundancias, donde se expresa el arte y las otras manifestaciones culturales, donde se practican las religiones. La educación no tiene sentido si prepara a los niños a vivir en un mundo que no es el de ellos, ni en las condiciones en las que deben vivir. Ni siquiera la unidad nacional justifica la masificación incapaz de discriminar regiones, tradiciones, edades, etcétera. Ya decía el doctor Isaías Álvares, en su disertación sobre "La Participación Social en la Educación":

En México hemos confundido la unidad nacional con la uniformidad; eso es un gran error y el mayor precio lo han pagado los indígenas, porque hasta la fecha no hay un modelo educativo de educación básica que responda a las necesidades de esos pueblos. Tampoco lo hay para los campesinos que viven en pequeñas localidades ni para quienes están en áreas suburbanas marginadas, donde el horario típico matutino urbano de la escuela no funciona porque cuando se desocupa el niño que fue a trabajar con sus papás la escuela está cerrada, y como los maestros no viven ahí, pues no queda nada por hacer.<sup>17</sup>

Los legisladores actuales deben decidir si México debe seguir siendo una escuela gigante, donde se pueda decir, parafraseando la famosa frase de aquel funcionario francés de hace unos años: "Son las once de la mañana, todos los niños de México están haciendo gimnasia", o un país con escuelas, profesores, textos, contenidos, horarios, etcétera, que ayuden a nuestros niños a ser mexicanos sin dejar de ser tarahumaras, tzotziles, mestizos, urbanos, rurales. Deben decidir si la educa-

ción debe seguir anclada en un modelo ya obsoleto de pedagogía y de quehacer político, o reconocer que la apertura pedagógica no solamente repercutirá en mejores estudiantes y ciudadanos, sino en una sociedad más sólida. Deben decidir los diputados y senadores si las escuelas del país deben seguir cerradas a los padres de familia y a la participación social o abrirse a las necesidades y a la realidad sociopolítica fruto de las luchas democráticas de la ciudadanía. Deben decidir, en consonancia con el sentir de los ciudadanos, cuáles son las virtudes, valores, conocimientos, aptitudes y actitudes que deban tener los mexicanos del futuro para hacer efectivo un cambio verdadero, y finalmente deben traducir ese sentimiento popular a leyes que lo traduzcan en la educación que lo logre.

## NOTAS

1. LONERGAN, Bernard. *Método en teología*. Sigume, Salamanca, 1988, p. 81.
2. CONFUCIO. *La gran enseñanza y la moderación*. Comentarios de Pak Il-Bong, Yuk-Mun-Sa, Seúl, 1986, p. 14 (traducción castellana del autor).
3. *Idem*, p. 53.
4. Platón. *Diálogos. La república o de lo justo*. Libro I. Porrúa, México, 1965.
5. *Ibidem*, *Fedón o del alma*.
6. DELORS, Jacques. *La educación encierra un tesoro*. UNESCO, México, 1996.
7. HYLAND, Áyne. *El reto para los maestros en el siglo XXI*. Memorias del I Congreso Internacional de Educación, Guanajuato, México, 1998, p. 43.
8. DELORS, Jacques. *op. cit.*, p. 63.
9. PAULO VI. *Gaudium et Spes*. IV.
10. *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, Gloria Villegas (coord.) y Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Legislativas. H. Cámara de Diputados, México, 1998, p. 22.
11. *Ibidem*.
12. *Ibidem*.

13. DELORS, Jacques, *op. cit.*, p. 82.
14. "Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos." Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 26.
15. Ratificado por el Senado y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de mayo de ese año.
16. Artículo 18, fracción 4.
17. Memorias del Primer Congreso Internacional de Educación, Guanajuato, México, 1998, p. 22.



La paz campesina (detalle), 1923

“LA VERDADERA educación se propone la formación de la persona humana en orden a su fin último y el bien de las sociedades de las que es miembro.”

Dentro del Programa Nacional Educativo de 1999, basado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el diagnóstico y la visión de futuro del programa para la modernización educativa se conserva una misma línea y se mantiene la temática que ha recorrido la evolución educativa de México durante estos últimos años: equidad en el acceso a oportunidades de manera que cada vez más mexicanos tengan la opción de acceder a las instituciones educativas.

Además propone una cruzada permanente por la educación fincada en una alianza nacional en que converjan los esfuerzos y las iniciativas de todos los órdenes de gobierno y de los diversos grupos sociales; además de hacer concurrir las voluntades de los gobiernos federal, estatal y municipal; lograr una amplia participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas particulares y el conjunto de la sociedad.

Recoge también una de las demandas más repetidas; una educación con cobertura suficiente y de buena calidad y el fundamento de una educación de calidad para todos reside en una sólida formación de valores, actitudes, hábitos, conocimientos y destrezas desde la primera infancia, a través de los niveles de preescolar, primaria y secundaria.

La educación básica sigue siendo el pilar de la educación en México por ser el ciclo que cursa y acaba con más o menos éxito la mayoría de los mexicanos. Pero no se trata de conformarse con este nivel de escolaridad sino de ser realistas en cuanto a las posibili-

# Política educativa y sus repercusiones en el desarrollo nacional

**Diputado José Ricardo Fernández Candia\***

dades del país. Es en la educación básica donde se ha de constituir una preparación lo más completa posible para que todos los mexicanos puedan desarrollar un papel exitoso como ciudadanos responsables y políticamente activos.

Por otra parte, propone la superación del proceso de enseñanza-aprendizaje mediante el mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales educativos; la inclusión de elementos regionales y el incremento en el trabajo escolar; las actividades de evaluación y seguimiento son indispensables para asegurar la pertinencia y la eficacia de las acciones educativas en un contexto de cambio continuo. La evaluación será objetiva y oportuna para facilitar respuestas ágiles del sistema educativo, y así asegurar que los propósitos y fines de la educación correspondan a las necesidades que plantea el desarrollo del país.

Menciona también que se consolidará la federalización de la educación mediante el

---

\* Secretario de la Comisión de Educación de la H. Cámara de Diputados.

fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas, por ello será necesario revisar y adecuar los mecanismos de operación y funcionamiento de los consejos de participación social, con el fin de intensificar la práctica de la corresponsabilidad de los padres de familia y de las autoridades locales.

Para los maestros quienes son los guías y protagonistas del quehacer educativo se establecerá un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio, que asegure las condiciones para garantizar la calidad profesional de su trabajo, pues de ellos depende la formación integral de los educandos, buena o deficiente. Asimismo, se trabajará para mejorar las condiciones de vida del maestro y su familia.

También en este plan se propone emprender un esfuerzo amplio consistente, abatir significativamente el analfabetismo para que sus niveles en el año 2000 no sean un freno al desarrollo nacional y no inhiban el progreso de las familias y de las comunidades.

Por lo que se refiere a educación media superior y superior, el Programa dice que hoy más que nunca es indispensable el conocimiento como factor determinante del desarrollo ya que genera oportunidades de empleo, mejores ingresos y mayores beneficios sociales. México, en la actualidad, con la entrada del nuevo milenio necesita un sistema nacional de educación superior más dinámico, mejor distribuido territorialmente, más equilibrado y diversificado en sus opciones profesionales y técnicas y sobre todo de excelente calidad.

La educación media superior y superior requiere de personal académico bien calificado, lo que implica una formación integral que prepare hombres y mujeres responsables, críticos y participativos; exige planes y programas de estudio pertinentes y flexibles que ofrezcan contenidos relevantes para la vida profesional y técnica. Las condiciones de la sociedad actual demandan un impulso extraordinario a la educación media superior y superior, para hacer más competitiva internacionalmente nuestra industria y nuestros servicios, requerimos profesionistas y técnicos responsables que tengan una preparación competitiva.

El gobierno federal se propone dotar de recursos crecientes a las instituciones de educación media superior y superior en sus distintas modalidades; promover fuentes adicionales de financiamiento; fomentar la expansión de la matrícula bajo los requisitos de aptitud y vocación; estimular la actualización de los programas de estudio; impulsar la renovación de los métodos de enseñanza y mejorar los servicios de apoyo al aprendizaje.

En cuanto a la ciencia y tecnología dentro del contexto de la globalización es imperativo que nuestro país adquiera mayor capacidad para participar en el avance científico mundial y transformar esos conocimientos en aplicaciones útiles sobre todo en materia de innovación tecnológica, asimismo, es necesario elevar la capacidad del aparato productivo para innovar, adaptar y difundir los avances tecnológicos, con el fin de aumentar su competitividad.

Todo lo anterior, no fue sino proyecto de consultas y confrontar con la realidad las grandes carencias y rezagos de hace cinco años en nuestro sistema educativo.

## LA OTRA CARA DE LA MONEDA

No podemos negar que el gobierno federal dentro de este Programa Nacional Educativo, intente

al menos con palabras o buenos propósitos, lo que con hechos no ha cumplido cabalmente y eso no es suficiente.

La política educativa actual se encuentra en una crisis profunda, la educación de calidad sigue siendo un derecho restringido, no incluye al conjunto de los mexicanos. El sistema educativo se encuentra desarticulado de las demandas sociales, no ha habido un cambio en las condiciones de vida del magisterio.

Constantemente se afirma que somos un país en desarrollo, que las políticas de desarrollo social están encaminadas a construir una sociedad más libre y más justa, que perseveremos. Sin embargo, el sistema educativo se ha convertido en un mecanismo para reproducir la desigualdad social.

La crisis del sistema educativo se debe a su carácter limitado y a su desarticulación de la realidad social. Dos indicadores más de esta crisis: las emergencias constantes de protestas por los rechazados en las universidades públicas y el recortar presupuesto que no cubre la demanda que la sociedad exige.

El actual sistema educativo no contempla ni fortalece la pluralidad sociocultural de las distintas regiones como componentes de la unidad nacional. Es impostergable una auténtica descentralización de responsabilidades, funciones y recursos a los estados y municipios y una real subsidiariedad de la educación.

Lo único que ha sostenido y fortalecido al sistema educativo, no son las políticas públicas sino una mayoría de maestros comprometidos con la transformación educativa

del país, a pesar de los obstáculos que en ocasiones se les presentan.

En estos momentos, México en el escenario mundial en materia de ciencia y tecnología está por debajo del promedio de América Latina. Nuestro país cuenta con 23 científicos por cada 10,000 habitantes. ¿Se puede hablar en esas condiciones de un apoyo gubernamental a la producción científica y tecnológica en México?

Hoy en día, se expresa el México plural, los medios de financiamiento y la orientación de la educación e investigación científica, se encuentran centralizados y monopolizados por unas cuantas instituciones, el resultado es evidente: la educación y la actividad científica en México no se ha logrado vincular con y para el beneficio y mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos.

La educación del pueblo mexicano es tarea de todos los miembros de la nación. Es por lo tanto, también deber del Estado, pero nunca puede ser monopolio suyo. Es su deber generalizar la educación, esto es, procurar a todos los miembros de la comunidad una igual oportunidad de educación, asegurarles por lo menos la educación básica, promover su elevación cultural y facilitarles su capacitación técnica de acuerdo con las necesidades del desarrollo.

Estos son principios doctrinarios básicos desde siempre, relacionados con la educación. Como también lo es la convicción firmemente sostenida y sustentada de que la mayor riqueza de una nación es el elemento humano, porque para nosotros la persona humana tiene en sí una eminente dignidad y un destino espiritual y material que cumplir por lo que la colectividad y sus órganos deben asegurarle el conjunto de libertades y de medios necesarios para cumplir dignamente su des-

tino. Uno de esos medios es sin lugar a dudas la educación.

Sin dejar de reconocer los avances logrados en esta materia, debemos contrastar algunos rezagos que aún se tienen, como lo son: el centralismo persistente, la falta de participación de la sociedad, el bajo rendimiento, la ausencia de un sistema de medición de la calidad y por ende la falta de ésta, la cobertura aun deficitaria sobre todo para los sectores más pobres; los marginados y los discapacitados, existiendo por lo tanto una falta de equidad, pero también hay fallas en la planeación de la educación media superior y superior con rezagos en su aspecto financiero en su pertinencia y en su rendimiento. Y algo más, una política en investigación científica y tecnológica ausente.

A siete años de la firma del Acuerdo Nacional para la modernización de la Educación Básica de 1992, persisten obstáculos que impiden la conclusión de este proceso, lo cual ha impedido tener resultados significativos.

El federalismo educativo no se limita a la transferencia de recursos y administración del personal humano. Se requiere, entre otras tareas, reasignar recursos económicos con criterios justos y fórmulas claras que permitan el esfuerzo de las entidades federativas; en su rendimiento, su calidad, sin soslayar, naturalmente, la equidad y el cumplimiento del pacto federal. Se requiere además, transferir mayor capacidad de estructurar planes y programas.

En la descentralización se requiere avanzar en una verdadera transformación educativa, a la que se sume responsablemente la estructura sindical, en tal forma que no sea ésta un impedimento para la reestructuración de los sistemas estatales de la educación básica.

La participación de la sociedad en la tarea educativa es muy reducida; en gran

medida, porque no existen ni la libertad ni la seguridad ni los estímulos para que diversos grupos sociales, y en particular los padres de familia, participen en la educación, realicen inversiones y desarrollen una tarea que el Estado ha mostrado ser incapaz de realizar plenamente.

En el nivel básico, la creación de los Consejos de Participación Social previstos en la Ley General de Educación, no se han realizado más que en una pequeña porción de los centros educativos. Dichos consejos, previstos para vigilar el sistema de educación nacional, integrados por profesores, padres de familia y autoridades educativas, no han logrado conformarse ni en la mayor parte de los Estados ni a nivel municipal, incluso ni en la mayoría de los centros educativos.

Es preocupante constatar que poco o nada se ha avanzado al respecto, y las consecuencias perniciosas del fracaso educativo en todos los niveles se convierten en un castigo para el individuo, un daño a la sociedad y una pesada carga económica para el sistema educativo.

En el Programa de Desarrollo Educativo, a la vez que se aceptan las deficiencias que se venían acumulando al sistema educativo, se establece el propósito de elevar su calidad y las líneas generales de acción. Sin embargo el 4o. informe, en su apartado "Calidad educativa y apoyos a la función magisterial" se revela un total estancamiento sobre este aspecto tan importante de la educación; se da información sobre libros de texto entregados en primaria y secundaria, tema que más bien tiene que ver con la gratuidad de la educación, pero poco se informa sobre el establecimiento de un sistema de orientación a la calidad.

En lo referente a la cobertura se debe aceptar y resolver el rezago existente, el cual

afecta principalmente a las clases más desprotegidas, como lo son los niños y jóvenes con discapacidades.

Según datos de la SEP, existen alrededor de 7.9 millones de niños y adolescentes que requieren educación especial, pero sólo se logró atender a 340,000. Una cobertura de 4.7 por ciento. Esta situación pone en entredicho la suficiente cobertura y equidad.

Son los niveles de educación media superior y superior los que revelan la urgencia de revisar las políticas públicas en esta materia. No es posible aceptar la postura de dejar pasar, dejar hacer. Urge por nuestra parte incrementar la inversión a la educación superior, aumentar subsidios, buscar nuevas formas de financiamiento.

Respetando su autonomía, ella debe administrar, optimizar y transparentar su aplicación, rediseñar sus planes y programas, sistemas y métodos, flexibilizar la currícula, hacer que éstas respondan a la necesidad de vincular a la educación con el aparato productivo nacional.

La ciencia no se puede abandonar a merced de las fuerzas del mercado, el mercado no crea científicos ni tecnológicos, sólo capacitadores de personal y vendedores de servicio, el Estado debe proteger a México, aquellos que piensan su realidad y elaboran sus elementos para transformarlo.

Es cierto, las leyes por sí mismas no cambian la realidad, es urgente la participación de la comunidad científica y tecnológica en la elaboración y actualización de las normas. Respetar la libertad científica no es producto de una pieza de oratoria, se construye con reglas claras; la demanda es muy sencilla, reglas claras para la asignación de los recursos.

México en la actualidad, enfrenta la necesidad de definir un modelo educativo capaz

de promover el cambio estructural del sistema económico para hacerlo más competitivo: ciencia y tecnología, capacidades, habilidades y actitudes de su gente. Nuestro país forma parte de una comunidad abierta y competitiva y se encuentra con serias deficiencias en su sistema de educación, el cual es el motor del desarrollo de una sociedad contemporánea.

Se requiere una orientación del sistema de educación a partir del papel que para el futuro deseamos como país, acompañado del respeto y cuidado del ser individual. Esto responderá a las demandas del nuevo milenio, la cultura globalizada, la competitividad como nación y sobre todo a un ser humano más pleno.

Es indispensable disponer de un modelo que incluya acciones que promuevan y eleven al ser humano y que respondan a una realidad concreta en el tiempo, pero no cualquier modelo sino uno que incluya los siguientes ingredientes: formador de personas, transmisor de conocimientos y cultura, promotor y forjador de futuro, igualador social y capacitador para el trabajo.

La globalización que vivimos exige una actualización de la política educativa que mejore el desempeño de nuestro sistema. Existe la necesidad de un nuevo modelo que nos inserte eficazmente en la economía mundial y que al mismo tiempo nos preserve en los valores de carácter permanente que nos distinguen como mexicanos. Un modelo que privilegie la actualización de las potencias de la persona y que la desarrolle en su dimensión social.

Los grandes retos del sistema educativo son entre otros: equidad, calidad, actualización, pertinencia, vínculo, organización, formación de recursos, armonización y financiamiento, están demandando un tratamiento

integrador e integral que, sin romper con el pasado, construya, eleve, resuelva y proyecte, sin perder el tiempo en idealizaciones, ocupándose de implantar estrategias realistas y concretas.

México tiene frente a sí un gran reto en materia educativa. Dar una adecuada solución a los problemas estructurales que tiene,

dependerá la capacidad de atender el reto del rezago educativo. Si se da un adecuado enfoque o modelo y las políticas educativas convenientes, se conseguirá un proceso de mayor calidad y una estrategia apropiada permitirán a México un mejor desempeño en el desarrollo pleno de la persona y de la sociedad mexicana.

# Educación superior: funciones, estructura y financiamiento

Diputado Carlos Rodríguez Velasco\*

EN LOS albores del nuevo siglo se observa una demanda de educación superior sin precedentes, acompañada de una gran diversificación y una mayor toma de conciencia de la importancia que este tipo educativo tiene para el desarrollo económico, político, social y cultural. Esto es, para la construcción de un futuro en que las nuevas generaciones deberán estar preparadas con nuevas competencias, conocimientos e ideales.

De acuerdo con la definición de la UNESCO, para ponernos de acuerdo en qué es aquello de lo que hablamos, la educación superior comprende todo tipo de estudios de formación profesional o para la investigación en el nivel postsecundario, impartidos por universidades o instituciones acreditadas por la autoridad competente como centros de enseñanza superior.

La educación superior enfrenta desafíos y dificultades operativas y de justicia social, que tienen que ver con su financiamiento; la igualdad de condiciones de acceso y permanencia; la capacitación y actualización del personal docente y de investigación; la formación de sus estudiantes basada en competencias; el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la enseñanza; la investigación y los planes de planes de estudios; la empleabilidad de sus egresados; el establecimiento de acuerdos de cooperación e intercambio eficaces y acceso a los beneficios de estos acuerdos; entre otros muchos renglones problemáticos que sería imposible e inútil enumerar de forma exhaustiva.

La segunda mitad del siglo ha sido testigo de la expansión más espectacular de la educación superior. Pero también se ha agudizado la ya de por sí enorme disparidad

regional social, en lo que respecta al acceso a la educación superior, a la investigación y a los recursos y bienes de cultura disponibles. Es decir, la estratificación socioeconómica y las diferencias reales en las oportunidades de educación para los grupos sociales con mayores carencias.

Hoy día, la educación superior tiene enfrente un desafío de viabilidad, que implica hacer frente a los retos y oportunidades que abren las nuevas tecnologías, que han revolucionado la manera de producir, organizar, difundir y controlar el saber y de acceder al mismo, así como garantizar un acceso equitativo a estas tecnologías en todos los tipos y niveles educativos para todos los sectores de la sociedad.

La educación superior ha dado sobradas pruebas de su viabilidad y capacidad para transformarse e impulsar el cambio y el progreso social, y ha quedado demostrado que la falta de instituciones de educación superior e investigación científica y tecnológica

---

\* Diputado del grupo parlamentario del PRI.

adecuadas para formar en número suficiente personal calificado, impide garantizar un desarrollo endógeno y sustentable. Hoy que el alcance y el ritmo de las transformaciones hacen que la sociedad cada vez tienda más a fundarse en el conocimiento, la educación superior y la investigación forman, como nunca, parte fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente sustentable de los individuos, las comunidades y las naciones, para lo cual es necesario emprender una transformación y una renovación radicales, trascender las consideraciones meramente económicas y asumir las dimensiones éticas que le corresponden.

En su dimensión estratégica, la educación es pilar de los derechos humanos, de la democracia, del desarrollo sustentable, de la paz y de la justicia social. Por ello, es necesario que sea un proceso permanente que asegure la coordinación y cooperación entre los diversos tipos, niveles y modalidades educativas, en particular entre la educación básica, media y superior de carácter general, técnica y profesional. Las soluciones a los problemas que se plantean en los albores del siglo XXI, estarán determinadas por la amplitud de miras de la función que se asigne a la educación en general y a la educación superior en particular.

En su dimensión ética, el acceso a la educación superior es un derecho humano reconocido en los principios de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el párrafo 1 del artículo 26, declara que "...toda persona tiene derecho a la educación" y que "...el acceso a

los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos". Por su parte, los principios de la Convención de 1960 relativa a la lucha contra las discriminaciones en la enseñanza, establece en su artículo 4o. que los Estados Partes se comprometen a "...hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior".

Este carácter amplio en cuanto a espectro y alcances, hace que la transformación y expansión de la educación superior, la mejora de su calidad y su pertinencia, y la solución a sus conflictos, exijan en todo momento del compromiso y la participación no sólo de las autoridades de las instituciones o de los poderes públicos, sino también de todas las partes involucradas en el proceso educativo, y de todos los sectores sociales.

Exige también que las instituciones asuman mayores responsabilidades con la sociedad, y rindan cuentas sobre la utilización de los recursos públicos que se dedican al sostenimiento y operación de sus funciones sustantivas y complementarias.

Exige, finalmente, que los sistemas de educación superior incrementen de manera crítica su capacidad para desarrollarse en medio de la incertidumbre; para transformarse a sí mismas e impulsar el cambio en la sociedad; para atender las necesidades sociales y fomentar la justicia social; desarrollar cada vez más una investigación científica y tecnológica pertinente y de calidad; para colocar a sus estudiantes y egresados en el primer plano de sus preocupaciones, a fin de que se puedan integrar plenamente en la sociedad mundial del conocimiento del siglo que viene.

La educación superior tiene diversas funciones sociales que cumplir. En primer término, educar, formar y realizar y desarrollar

recursos humanos e investigación altamente cualificados; formar, igualmente, ciudadanos responsables, capaces de atender a las necesidades de todos los aspectos de la actividad humana y la sociedad de su tiempo; ser un espacio abierto que propicie el aprendizaje permanente que brinde una gama de opciones y la posibilidad de entrar y salir fácilmente del sistema; promover, generar y difundir conocimiento que permita contribuir a comprender, interpretar, preservar, reforzar, fomentar y difundir las culturas nacionales y regionales, internacionales e históricas, en un contexto de pluralismo y diversidad; inculcar los valores de la ciudadanía democrática proporcionando perspectivas críticas y objetivas a fin de propiciar el debate sobre las opciones estratégicas y el fortalecimiento de enfoques humanistas, y al desarrollo y la mejora de la educación en todos los niveles, mediante la formación inicial y permanente de personal docente.

Tiene una función ética que parte de que su actividad debe estar basada en la autonomía, la responsabilidad y la actividad prospectiva, que exigen preservar y desarrollar sus funciones sometiendo sus actividades a las exigencias del rigor científico e intelectual, que permita analizar y emitir opiniones provistas de la autoridad moral necesaria para que sirva a la sociedad para ayudarla a reflexionar, comprender y actuar. Esto supone reforzar sus funciones críticas mediante el análisis constante de las nuevas tendencias sociales, económicas, culturales y políticas, en un ambiente de libertad académica y autonomía concebidas como un conjunto de derechos y obligaciones que incluyan la responsabilidad de rendir cuentas a la sociedad.

Tiene también una función igualatoria, antes que diferenciadora y estratificadora de

la sociedad, sustentada en el principio de igualdad en las oportunidades de acceso basada en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y las competencias adquiridas previamente por los aspirantes, dentro de una perspectiva de educación a lo largo de la vida que no debe excluir a nadie por razones de edad, raza, sexo, idioma, religión, o consideraciones económicas, culturales o sociales, o incapacidades físicas, y sí en cambio desarrolle acciones de afirmación positiva que promuevan el acceso y permanencia de individual o colectivo a grupos sociales marginados o con desventajas.

Debe también, en este sentido, fortalecer la participación de las mujeres, sobre todo en regiones y grupos donde subsisten distintos obstáculos de índole socioeconómica, cultural y política, que impiden su integración plena; redoblar esfuerzos para desterrar todos los estereotipos fundados en el género, tener en cuenta el punto de vista del género en las distintas disciplinas, consolidar la participación cualitativa de las mujeres en todos los niveles y las disciplinas en que están insuficientemente representadas, e incrementar sobre todo su participación activa en la adopción de decisiones.

Más allá de los criterios economicistas e individualistas en boga desde hace dos décadas, que tratan de limitar los ámbitos de acción de la educación superior pública, tiene también como misión promover el saber como un bien comunitario mediante la investigación y difusión en los ámbitos de la ciencia pura, el arte y las humanidades y la difusión de sus resultados, porque el desarrollo del conocimiento mediante la investigación y la promoción de estudios de posgrado, así lo exige.

El escenario contemporáneo le impone, además, la promoción de la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad con perspectivas de largo plazo, y equilibrar la investigación básica y aplicada, proporcionando formación, recursos y apoyo suficientes, en el marco de políticas nacionales, regionales e internacionales de investigación y desarrollo con el apoyo material y financiero necesario de fuentes públicas y privadas.

Tanto la función de docencia y formación de recursos, como la de investigación que son propias de la educación superior, deben tener una orientación de pertinencia y objetivos de largo plazo, que superen el reduccionismo económico de los enfoques del campo en general y la planeación de las carreras y programas en particular.

Esta pertinencia, para adecuar lo que la sociedad espera de sus instituciones y lo que éstas hacen, tiene que partir de criterios que requieren normas éticas, imparcialidad política, capacidad crítica y, al mismo tiempo, una mejor articulación con los problemas de la sociedad y el mundo del trabajo, el respeto de las culturas y la protección del medio ambiente, que permitan impulsar una educación centrada en las competencias y aptitudes para vivir en situaciones diversas y poder cambiar de actividad, en un contexto económico caracterizado por los cambios y la aparición de nuevos modelos de producción basados en el saber y sus aplicaciones, así como en el tratamiento de la información.

Esta articulación hace necesaria la participación de los sectores industriales en el proceso educativo y la investigación, intensificando el uso, por docentes y los estudiantes de las posibilidades locales y foráneas de formación profesional en combinación con el empleo, el intercambio de personal entre

ambos ámbitos, y la revisión de los planes de estudio para que se adapten mejor a las prácticas profesionales, que permitan al futuro profesionista involucrarse desde temprano en tendencias que se dan en el mundo laboral y en los sectores científicos, tecnológicos y económicos.

Esto no significa que se esté sugiriendo convertir a la educación superior en una actividad cuyo fin último sea fomentar la creación de empleos. Pero sí que aprender a emprender y fomentar el espíritu de iniciativa, deben ser prioridades de la educación superior para facilitar las posibilidades de empleo de sus estudiantes y egresados, en un mundo donde cada vez se acentúa más la tendencia a crear puestos de trabajo, y no a buscarlos.

Lo anterior conlleva la necesidad de diversificar los modelos y modalidades educativos, con el fin de reforzar la igualdad de oportunidades y responder a la tendencia de masificación de una demanda de acceso que exige se pueda ingresar en el sistema de educación superior y salir de él fácilmente, sin que por ello el tiempo de permanencia signifique para la institución y para la persona tiempo perdido, o perder oportunidades de empleo y de desarrollo. Esto supone ofrecer una amplia gama de posibilidades de educación y formación, desde títulos tradicionales, hasta cursillos, estudios de tiempo parcial, horarios flexibles, cursos modulares, enseñanza a distancia con ayuda, etcétera, así como la diversificación de los planteles precedentes de educación media.

La adecuación de la educación superior a un mundo en cambio, supone la necesidad de desarrollar una pedagogía y una didáctica basadas en el pensamiento crítico, la creatividad y centrados en el estudiante, así como

una renovación de los contenidos, métodos, prácticas y medios de transmisión del saber, basados en la vinculación y colaboración con la comunidad y los más amplios sectores de la sociedad.

Esto supone rebasar el dominio cognitivo de las disciplinas y facilitar el acceso a planteamientos que permitan, de forma simultánea, la adquisición de conocimientos prácticos, competencias y aptitudes para la comunicación, el análisis creativo y crítico, la reflexión independiente y el trabajo en equipo en contextos multiculturales.

Nuevos contenidos y métodos que suponen, **a la vez**, nuevos materiales didácticos y formas de evaluación que pongan a prueba no sólo la memoria sino también las facultades de comprensión, la aptitud para las labores prácticas y la creatividad.

Un elemento esencial lo constituyen sus políticas de formación inicial y permanente del personal docente, de investigación, administrativo y técnico, que aseguren condiciones profesionales, laborales y salariales apropiadas para garantizar la excelencia de la investigación y la enseñanza, para la propia educación superior y para la educación en general en todos sus tipos, niveles y modalidades.

Estudiantes y trabajadores docentes y de investigación, son los elementos insustituibles y el centro alrededor del que giran la educación superior. Es necesario no perder de vista sus necesidades y puntos de vista, y garantizar su derecho a organizarse y tener representantes para participar y ser protagonistas responsables en el proceso de renovación permanente de la enseñanza, en cuestiones relativas a las formas, criterios y medios de evaluación, métodos pedagógicos, planes y programas de estudio, en la elaboración de políticas y en la gestión de las instituciones.

De todo este trabajo la sociedad espera un resultado de calidad que incluye enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario. Estos resultados esperados exigen de una actitud de responsabilidad por parte de las instituciones, que incluyen la evaluación permanente y la rendición de cuentas.

Para ello, se requiere la institucionalización de las prácticas de autoevaluación y evaluación externa transparentes, practicadas por expertos en educación internacional comparada. Es necesario, contar con instancias nacionales independientes, y definir normas comparativas reconocidas en todo el mundo, pero que a la vez permitan dar cuenta de la diversidad y evitar la uniformidad, para ser aplicadas en procesos de evaluación institucional donde los protagonistas sean parte integrante.

El impresionante ritmo del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación que modifican las formas de elaboración, adquisición y transmisión de los conocimientos, imponen cambios en el papel de los docentes en relación con el proceso de adquisición de información y de adquisición de saberes por parte de los alumnos. En este sentido, las instituciones de educación superior deben ser punta de lanza en el aprovechamiento de las ventajas y el potencial de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, creando nuevos entornos pedagógicos, desde los servicios de educación a distancia hasta los establecimientos y sistemas virtuales capaces de seguir de cerca la evolución de la sociedad del conocimiento y garantizar el mantenimiento de un nivel alto de calidad y de reglas de acceso equitativas.

Pero de poco puede servir a un país todo su esfuerzo, sin embargo, si éste se transfiere, a través de fenómenos como el de la fuga de cerebros, que sigue siendo un problema que priva a México de profesionales de alto nivel necesarios para acelerar su desarrollo. No es éste, sin embargo, un problema fácil de atender. Implica crear un entorno que atraiga y retenga el capital humano cualificado, mediante políticas nacionales o acuerdos internacionales que faciliten el retorno, permanente o temporal, de especialistas e investigadores, y alentar programas de colaboración internacional que favorezcan la creación y el fortalecimiento de establecimientos y faciliten la plena utilización de las capacidades endógenas.

Como se ve, la educación es un fenómeno complejo cuyos problemas no son asunto de un solo actor. Exige la colaboración entre las partes interesadas: los responsables de las políticas educativas institucionales, el personal docente, los investigadores y estudiantes y el personal administrativo y técnico de los establecimientos de enseñanza superior, el mundo laboral y los diferentes sectores sociales, basada en el interés común, el respeto mutuo y la credibilidad.

Pero requiere además de buenas intenciones, claridad sobre el problema y voluntad política, acciones prioritarias que alcancen el marco internacional, nacional, regional y local. En primer término, crear y mantener actualizado el marco legislativo, político y financiero de la educación superior, que rechace cualquier tipo de discriminación ni exclusión de sus ámbitos de estudio, niveles de titulación y tipos de establecimientos.

Un marco legal que permita estrechar vínculos entre educación superior e investigación, y las considere catalizador para todo

el sistema educativo; que permita ampliar las instituciones a los planteamientos de la educación permanente; instaurar nuevas formas de colaboración con los distintos sectores de la sociedad para que contribuya eficazmente al desarrollo local, regional y nacional; estabilidad y haga cumplir las obligaciones de los distintos actores sociales para con la educación superior, relativos a los recursos humanos, materiales y financieros que necesita para el desempeño de sus funciones, pero también garantice el derecho de asociación y participación de todos los actores pertinentes en todos los aspectos de la educación superior; formular políticas claras sobre los docentes, investigadores y personal técnico y administrativo; crear y garantizar las condiciones para el ejercicio de la libertad académica y la autonomía institucional para que instituciones y personas avocadas a la educación superior y la investigación puedan cumplir con sus obligaciones para con la sociedad.

Sin embargo, ni las intenciones, ni la voluntad, ni las leyes tienen, en conjunto y por sí mismas, capacidad de transformar la realidad, sin contar con los recursos y los medios necesarios para hacerlo. Como intermediario de ellas y su puesta en práctica, se encuentra el factor financiamiento y sus temas derivados: montos, fuentes, formas de ejercicio, transparencia en el manejo, responsabilidad ante la sociedad, su relación con el derecho de las personas a tener acceso a los servicios, entre otros muchos.

Es siempre necesario reforzar la gestión y el financiamiento de la educación superior. Pero esto exige capacidades especializadas y estrategias de planificación y análisis basadas en la cooperación que garanticen una gestión racional y un uso adecuado de los recursos con una perspectiva de futuro que

responda a las necesidades de sus entornos; una gestión que debe gozar de autonomía para manejar sus asuntos internos, y acompañarse de la obligación de rendir cuentas claras y transparentes a las autoridades, al Poder Legislativo, a la comunidad universitaria y a la sociedad; una gestión cuyo objetivo sea cumplir de manera óptima su misión institucional asegurando una educación, una investigación y unos servicios a la comunidad de calidad, que combine la visión social y la comprensión de los problemas, con competencias de gestión eficaces que incluyan el diálogo **con todos** los que participan en ella, y **prevea su participación** los órganos de gobierno **colegiados**.

Una gestión que no pierda de vista que la educación superior es un servicio público. Y como tal, su financiamiento es una obligación originaria del sector público para garantizar un servicio que es una necesidad de la sociedad y un derecho de los individuos, y en este sentido requiere recursos públicos y privados; que el Estado sea la fuente principal para su financiamiento, aunque no puede ni debe ser la única para ello, y es debida y necesaria la diversificación.

La diversificación de las fuentes de financiamiento de la educación superior, refleja el apoyo que la sociedad le presta. Es necesario ampliarla y reforzarla a fin de garantizar su desarrollo, aumentar su eficacia y de mantener su calidad y pertinencia: para asegurar que sus funciones educativas y sociales se llevan a cabo de manera equilibrada.

La discusión en torno al financiamiento de la educación a través de las cuotas que puedan aportar los aspirantes, estudiantes de grado y de posgrado y egresados, como un medio de justicia universitaria, o como un medio para elevar la calidad de la educación

universitaria, es una discusión fuera de óptica, ya que toca temas que van mucho más allá del dinero, sus fuentes y sus montos. Esto lo demuestra el hecho de que estudiar en una universidad cara no es garantía de buena preparación, de buena formación y de buena investigación, ni que estudiar en una universidad barata o gratuita, sea garantía de fracaso personal o social. Todos conocemos casos que contradicen estas afirmaciones fáciles, producto de la imaginación asociada a la religión del mercado, que carece de sustento en la investigación empírica.

Nadie podría afirmar que los usuarios directos no deban participar en el financiamiento de la educación superior. Pero una diversificación en este sentido, tiene que responder a dos principios republicanos elementales: que nadie sea impedido de estudiar por falta de dinero, y que el que tenga más, que pague más por la educación superior que recibe.

Esto traslada la discusión a la función que cumple la educación superior para con los individuos y la sociedad. Porque da la impresión que los estudiantes y egresados fueran los únicos beneficiarios de una educación superior amplia y de calidad; que la educación superior fuera un bien que se compra para el disfrute personal y egoísta, y no tuviera efectos sociales multiplicadores en los que, incluso, el usuario directo es un beneficiario de segundo o tercer orden de los servicios recibidos, luego de los empleadores y la sociedad en su conjunto.

Como queda dicho antes, un indicador real del compromiso con la educación y el desarrollo de la sociedad por parte del Estado en sus distintos niveles de gobierno, así como de los distintos sectores de la sociedad y de los propios actores educativos --más allá

de lo que se pueda decir en los discursos-, es la forma en que sustentan sus posiciones con propuestas o con políticas de incrementos o decrementos de recursos dedicados a la educación superior en relación con otros rubros de gasto, y la forma en que proponen que se distribuyan y ejerzan estos recursos.

En México, estas actividades las comparten el Poder Ejecutivo y Legislativo con las autoridades de las instituciones, en un marco de respeto a las atribuciones de cada uno.

Se trata de un marco que presenta un panorama casi anárquico, donde la regla es que no se observan regularidades que permitan emitir juicios ni adoptar políticas coherentes de distribución del gasto en educación superior; donde un criterio que podría resultar indicador de algo en un caso, deja de serlo en el siguiente; donde la evaluación y la correlación de factores, no aparece nunca clara.

Veamos algunos números:

En la década que ahora termina, la matrícula de educación superior en el nivel de licenciatura y de técnico superior universitario, pasó de casi un millón en 1989, a algo más de un millón y cuarto en 1999; en instituciones particulares, pasó de algo menos de un cuarto de millón a 457,500 estudiantes, totalizando entre las dos 1'212,800, a 1'710.600. En lo que se refiere a posgrado, las cifras fueron 37,045 a 76,372 en las instituciones públicas, y de 8,854 a 46,300 en las privadas, totalizando 45,899 a 122,672 en las fechas respectivas.

Éstos son números muy grandes y apantalladores, que suponen un gasto enorme para su sostenimiento y operación. Pero esta dimensión se pierde en comparaciones elementales con la población demandante, en su relación de admitidos y egresados por núme-

ro de habitantes, y se pierde mucho más si se comparan estas relaciones con los indicadores de la mayor parte de los países del mundo, incluyendo en ellos muchos de menor desarrollo relativo que el nuestro.

Habría que ver también que la demanda y la población universitaria se concentra en casi 80 por ciento en sólo cinco carreras, la mayor parte de ellas administrativas, y más de la mitad del total de la población, en no más de siete instituciones, lo cual da una idea clara de las distorsiones que se han generado en el sistema de educación superior, pero también de las distorsiones de los mensajes implícitos y explícitos de todo tipo que recibe de la sociedad la población joven en cuanto a elementos para elegir carrera, los pocos que pueden tener esa expectativa en sus vidas.

El subsidio a las instituciones de educación superior, por parte del Estado, comprende todos o algunos de los siguientes rubros, dependiendo del tipo de institución de que se trate: nóminas operación, infraestructura, ampliación de la oferta educativa, y proyectos y programas especiales. Dentro de estos rubros, hay subsidios ordinarios irreductibles que aumentan año con año por incremento de costos en servicios personales y operación, y los apoyos extraordinarios para programas especiales y ampliación de la oferta, que pueden ser tanto presupuestados o negociados en el transcurso del año fiscal. Es decir, en estos dos últimos rubros, se puede observar una práctica de distribución de recursos, que tiene que ver con la capacidad de negociación de los rectores con los gobernadores, o de éstos con el gobierno central para conseguir fondos extras. Aquí se encuentra uno de los nudos problemáticos que se tienen que resolver por parte del Poder Legis-

lativo, lo cual no resulta en la práctica nada fácil.

Tenemos también distorsiones severas en la participación federal y estatal en sus aportaciones a la educación superior.

El promedio de aportaciones del gobierno federal a las universidades públicas estatales con respecto al total de los recursos que ejercen, es, en cifras de 1988, de 71.8 por ciento, frente a un 28.2 por ciento que gastan los gobiernos de los estados. En el caso del gasto federal, el rango de participación se mueve de aportaciones de 50 hasta 94 por ciento, frente a un rango de 50 a 6 por ciento por parte del porcentaje de aportación de los estados; en el caso de las universidades públicas con apoyo solidario, la aportación federal es de 33.4 por ciento y la estatal 66.6 por ciento; en el caso de las universidades públicas federales, la aportación federal es de 100 por ciento, y en las universidades tecnológicas, las aportaciones son 50 y 50 por ciento.

Esto permite que, por ejemplo, el gobierno del Distrito Federal, que tiene la sede de las cuatro universidades federales importantes (UNAM, IPN, UAM, UPN, además del Colegio de Bachilleres), que reciben población estudiantil de todo el país, pero principalmente del propio D.F., no tenga que aportar nada de su propio presupuesto a la educación superior.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en los casos de las aportaciones estatales, no todas las erogaciones provienen del erario de los gobiernos, sino que incluyen ya el cobro de recursos provenientes de los usuarios, por concepto de cuotas de inscripción, colegiaturas y servicios a los estudiantes, mientras que en el caso de los recursos federales son netos del gasto presupuestario.

Estos porcentajes de participación, no corresponden necesariamente con los montos totales de recursos aportados y ejercidos por las instituciones, ya que los gastos se encuentran en relación con el número de carreras y composición de las carreras, del estudiantado, de programas especiales, de las prestaciones laborales del personal, etcétera, que tienen sorprendentes variaciones de institución a institución.

Las particularidades de cada institución hacen que los costos por alumno en las distintas instituciones, varíe considerablemente. Este costo, en el periodo 1996-1997, en las universidades públicas estatales, se movió en un rango que va desde 5.9 mil pesos, hasta 62.6 mil pesos; en las universidades públicas con apoyo solidario, de 7.0 a 93.2 miles de pesos; en las universidades federales, de 31.8 a 40.8; en las universidades tecnológicas, de 17.1 a 42.1.

Estas estructuras de aportaciones federales, de aportaciones estatales, de costo por alumno, no dan cuenta tampoco de la eficiencia terminal de las instituciones, que se mueve, en la cohorte 90-96, un rango de promedios que va del 3.8 al 80.1 por ciento de titulados en las universidades públicas estatales, frente a un rango de 23.8 a 36.9 por ciento en las universidades federales.

Poco se puede decir de la calidad comparativa de carreras y programas, o entre la calidad de la información y formación de los egresados, o de la consistencia de las plantillas docentes y de investigación, o de la tasa de empleabilidad y de idoneidad para el mercado de trabajo de los egresados, o de la pertinencia de las carreras y sus contenidos con las necesidades del entorno social y ecológico, etcétera, en relación con la distribución del gasto y la forma en que se ejerce,

porque sencillamente no existe todavía en nuestro país un sistema de evaluación educativa en ninguno de los tipos, niveles y modalidades del sistema, ni existe tampoco la sana práctica de que las instituciones, por autónomas que sean, rindan cuentas financieras, administrativas, académicas y de resultados a la sociedad que aporta los recursos para su operación.

En síntesis: Es mucho lo que falta por hacer.

Son muchos, múltiples y muy complejos los problemas. Éstos tienen que ser abordados, como lo que son: problemas complejos que no permiten soluciones simples, ni toleran visiones simplistas y demagógicas. Estos problemas tienen que verse y abordarse des-

de una perspectiva holística y no fragmentaria, a partir de un consenso en que intervinieran todos los actores directos del proceso educativo, y de los distintos sectores de la sociedad; sin embargo, este concepto es más fácil de imaginar y pronunciar que de llevar a la práctica. De ninguna manera se trata de un problema privativo de los universitarios, o de las autoridades universitarias, educativas, del Ejecutivo o del Legislativo. No se trata, tampoco, de un problema financiero o de flujo de caja como si todas las demás discusiones se dieran por sentadas en un sentido definido en calidad de verdad incontrovertible. Se trata de un problema que tiene implicaciones de todos tipos, que van desde filosóficas hasta meramente operativas.

*Educar realmente, verdaderamente, objetivamente. Educar es hacer al hombre, formar al hombre. El fin de la educación no puede ser otro: hacer que el hombre sea todo lo que puede ser, hacer que el hombre se realice a sí mismo. Esto solamente es educar.*

MIGUEL ESTRADA ILLIBIDE

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FILOSOFÍA EDUCATIVA

La búsqueda nacional de un régimen de instituciones jurídicas ha sido difícil y complicada. En el siglo XIX, cuando el país nace a la vida independiente, esa búsqueda estuvo caracterizada por las constantes luchas entre liberales contra conservadores y federalistas contra los centralistas. Aun ahora, las mismas viejas contradicciones sociales y económicas persisten.

Durante el siglo pasado, todos los grupos en pugna en el país, consideraban a la educación como un proceso importante para el individuo y la sociedad, desde puntos de vista diferente.

Si bien, es cierto que durante el periodo de la guerra de Independencia, entre 1810 a 1821, no se publicó nada sobre el papel de la educación para la futura nación. Durante el periodo de la reforma, Valentín Gómez Farías, con el apoyo intelectual de José María Luis Mora, llevó a cabo las modificaciones constitucionales para establecer lo que serían los principios de la filosofía educativa como base de la libertad personal y del derecho social, que debería ser, por otra parte, el primer paso hacia el desarrollo del país.<sup>1</sup>

Fue la reforma liberal de 1833 a 1834 la que, a través de sus lineamientos en materia

# La filosofía política del sistema educativo mexicano

Diputada Patricia Espinosa Torres\*

educativa, estableció las condiciones históricas que han caracterizado la educación pública en México.

En esa reforma, Gómez Farías consideraba que "la instrucción del niño es la base de la ciudadanía y de la moral social", y que "la enseñanza primaria, es lo principal de todo, está desatendida y se le debe toda protección si se quiere que en la República haya buenos padres, buenos hijos, buenos ciudadanos que conozcan y cumplan con sus deberes", se sentarán las bases fundamentales de las futuras políticas en materia educativa.

Hay que reconocer que la aportación de la política educativa de Gómez Farías reside en haber dado al Estado la importancia debida en la tarea de la educación del pueblo, haciendo intervenir al gobierno en el control y la administración de ésta, y en haber modernizado, mediante normas legislativas, las viejas instituciones docentes, ya en proceso de desgaste.

\* Diputada del grupo parlamentario del PAN.

Durante el periodo de 1833 a 1855, las condiciones del país no permitieron legislar más en materia de educación, es con la Revolución de Ayutla de 1855, que se dieron a conocer un nuevo ordenamiento jurídico para todas las instituciones de nuestro país.

El 15 de mayo de 1856, el gobierno de Ignacio Comonfort, expidió el Estatuto Orgánico Provisional, mientras se elaboraba y promulgaba la nueva Constitución que se encontraba en proceso de discusión. En dicho documento, se declaró en el artículo 38 el derecho constitucional sobre el principio de la libertad de enseñanza. Asimismo, fue rectificado dicho artículo en la Constitución de 1857, en su artículo tercero.

Durante el gobierno de Benito Juárez, se expidió una nueva Ley de Educación, el 15 de abril de 1861, que proponía crear un mayor número de escuelas y la unificación de un solo plan de estudios. Por otra parte, Maximiliano de Habsburgo, expidió su propia ley educativa, con fecha del 27 de diciembre de 1865, en la que destaca la gratuidad y obligatoriedad de la educación, bajo la vigilancia de los ayuntamientos pero con la conducción del Ministerio de Educación Pública.

Nuevamente en el gobierno, Juárez promulgó una nueva ley de educación, 15 de mayo de 1869, en la que mantuvo la gratuidad y la obligatoriedad de la instrucción elemental, y adquirió las características de la instrucción pública que se conserva hasta nuestros días: gratuita, obligatoria y laica.

El gobierno de Porfirio Díaz, aprueba nuevamente una reforma educativa, el 19 de mayo de 1896. En dicha iniciativa autoriza al Ejecutivo a legislar sobre educación pública, esto es, a llevar a cabo reformas de enseñanza en todos los grados e instituciones. Sin embargo, para 1908 se hacen nuevos cambios

que se asientan en el artículo segundo, donde destaca que además de ser gratuita, laica y obligatoria, deberá ser integral y nacional.

Lo expuesto anteriormente es una síntesis en cuanto a legislación educativa se refiere durante el periodo de 1824 a 1910, que refleja una labor constante de nuestro país por estructurar un sistema educativo nacional que respaldará a México, para incorporarse en niveles superiores de vida en lo social, económico, político y cultural.

Lamentablemente estas medidas legislativas, aunque fueron pensadas para todo el país esperando que se aplicaran sin distinción, sólo tuvieron un importante efecto dentro de la capital del país y en una minoría de la población. Para 1900, de 12.5 millones de habitantes del país, 2.5 millones estaban en edad escolar y de ellos únicamente, disfrutaban la instrucción primaria alrededor de 800,000 niños, que significaba el 32 por ciento, los que recibían esta clase de servicios.

## LOS ORÍGENES DEL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL

Después del periodo de la Revolución mexicana, se consideró que había que reformar la Constitución de 1857. El

Jefe del Ejecutivo, Venustiano Carranza, lanzó la convocatoria, el 14 de septiembre 1916, para elaborar la nueva Constitución.

El 10. de diciembre de ese mismo año, se reunió por vez primera el Congreso Constituyente, con la sorpresa de que no apareció ningún artículo sobre las garantías a la educación, entre otros. De acuerdo con Carranza, el derecho social del que dependía la educación no debía formar parte de la ley suprema sino de los ordenamientos reglamentarios. Así decía:

Habrà la libertad de ensefianza, pero serà laica la que se dè en los establecimientos oficiales de educaci3n, y gratuita la ensefianza primaria, superior elemental, que se imparte en los mismos establecimientos.

Apoyando el proyecto, se encontraban Luis Manuel Rojas, Félix F. Palvicini, Alfonso Cravioto, J. Natividad Macías y Fernando Lizardi; y, por otro lado, defendiendo el acto de la comisi3n se encontraba Francisco J. Mújica, Heriberto Jara, Juan de Dios Bojórquez, Esteban B. Calder3n, Enrique Colunga, Jes3s Romero Flores, Jes3s L3pez Lira y Rafael Martìnez de Escobar.

Terminada la discusi3n el 16 de diciembre de 1916, por 99 votos contra 58, la asamblea legislativa aprob3 el texto del dictamen de la comisi3n, reformando el original, en los siguientes tÈrminos:

- La ensefianza es libre, pero serà laica la que se dè en los establecimientos oficiales de educaci3n, lo mismo que la ensefianza primaria, elemental y superior, que se imparte en los establecimientos particulares.
- Ninguna corporaci3n religiosa, ni ministro de ning3n culto podràn establecer o dirigir escuelas de instrucci3n primaria.
- Las escuelas primarias particulares s3lo podràn establecerse sujetàndose a la vigencia oficial.
- En los establecimientos oficiales se impartirà gratuitamente la ensefianza primaria.

Otras disposiciones legislativas en materia de educaci3n que quedaron contenidas en la Constituci3n, son: la obligatoriedad de la educaci3n en la fracci3n I del artìculo 31; las facultades que tiene el Congreso para legislar en materia educativa de acuerdo con las fracciones X y XXV del artìculo 73; la obligatoriedad de los municipios a quienes tambi3n se les confìa la educaci3n primaria en el ar-

tìculo 115; la obligaci3n que ordena la fracci3n XII del artìculo 123, y el artìculo 130 que invalida los estudios hechos en establecimientos destinados a los ministros de cultos.

Sì bien es cierto que dentro del artìculo tercero el laicismo se habìa declarado dentro de la doctrina oficial de la escuela p3blica, 3sta no se encontraba tan exenta. En la Segunda Convenci3n de Quer3taro en 1933, el Partido Nacional Revolucionario (antecesor del actual, Partido Revolucionario Institucional), present3 en su Plan Sexenal el de impulsar una educaci3n socialista.

La polìtica de educaci3n socialista del presidente Lázaro Cárdenas, planteaba incorporar a todos los niños y j3venes a la escuela p3blica y ponìa como punta principal el beneficio de las clases populares, ofreciendo becas alimenticias e incentivos econ3micos a hijos de obreros y campesinos que entraban a la educaci3n media y superior. Hay que reconocer que esta tendencia igualitaria no ha sido rebasada en toda la historia de la educaci3n en M3xico.

Aunque el proyecto de educaci3n socialista tuvo una serie de secuelas en la forma de organizaci3n del sistema, proporcion3 el motivo ideal para centralizar màs las decisiones sobre los contenidos de la educaci3n en el gobierno federal.

En 1939 el Partido Acci3n Nacional, insisti3 dentro de sus postulados, que la polìtica educativa cardenista limitaba de forma determinante la democracia social del paìs.

El postulado de la libertad de ensefianza constituye la parte medular del programa ideol3gico y politico de Acci3n Nacional. Dentro de sus principios postula que la familia es la 3nica responsable de la educaci3n de los hijos, porque esa libertad es esencial del hombre, el derecho de los padres de familia y de los

individuos para escoger su tipo de educación al interior del Estado.<sup>3</sup>

Era importante oponerse a la política monopólica del Estado en lo que se refiere a educación,<sup>3</sup> ya que para Acción Nacional, la enseñanza laica es negativa para la formación integral del individuo y que la exclusión de cualquier ideología retarda y dificulta la solución del problema. Así lo demostraban sus principios de doctrina de 1939, al declarar:

La libertad de investigación y de opinión científica o filosófica, como toda libertad de pensamiento, no puede ser constreñida por el Estado [...] Es deber del Estado, pero nunca monopolio suyo, procurar a todos los miembros de la comunidad una igual oportunidad de educación, asegurar por lo menos una enseñanza elemental para todos, y promover el mejoramiento cultural en la Nación.<sup>4</sup>

El tiempo ha dado la razón a los ideólogos de panistas, por tres razones. La primera, porque la educación socialista era una expresión demagógica; segunda, por el dogmatismo que implicaba la noción del conocimiento *exacto* y, tercero, la educación socialista no se impartía en ninguna parte del país.

Durante las siguientes décadas, Acción Nacional, enarbolaría dentro de sus propuestas de campaña el problema del sistema educativo. Al quedar claro, que de seguir con la política que seguía imponiendo el gobierno central causaría un desajuste dentro de la estructura educativa y que repercutiría al sistema político mismo.

Esto puede verse en los comentarios de los ideólogos de Acción Nacional, como Estrada Iturbide, en 1940, al mencionar que no existe un verdadero sistema educativo, o Estrada Sámano y González Hinojosa, quienes

en 1973 y 1974 respectivamente, decían que el sistema educativo marginaba a una buena parte de la sociedad, sobre todo obreros y campesinos.<sup>5</sup>

## LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA

El problema educativo se empezó a suscitar con las reformas de 1946, en que se mantuvo vigente la idea del Estado educador y se buscaba consolidar la hegemonía del gobierno central en detrimento de los gobiernos locales en el proceso educativo, situación derivada a que la participación financiera del gobierno central aumentaba su control en la medida en que los estados se estancaban o tendían a disminuir de forma drástica su participación económica en la educación.

Durante el periodo de 1946 a 1980, el artículo tercero no se modificó y únicamente se le agregó un apartado sin cambiar el resto del contenido. Sin embargo, el proyecto educativo nacional se quebró antes, entre algunas causas los movimientos estudiantiles de la década de los sesenta cambiarían de forma drástica al sistema político mexicano.

Aunque se reconoce al movimiento estudiantil de 1968 como el detonador del parateguas de la crisis del sistema político y del régimen mismo, hay que ver que ése fue el único detonador visible. Aunque desde 1958 el movimiento estudiantil del Instituto Politécnico Nacional y de maestros normalistas fue el comienzo de los albores de la modernización educativa nacional.

En 1961, el conflicto de la Universidad Autónoma de Puebla, siguió con la Universidad Nicolaita de Morelia en 1963, el movimiento blanco de 1964 se turnó a la rebelión de las clases medias por la imposición de los

libros de texto gratuitos. Para 1966, se encontraba en convulsión la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma de Guerrero. Para el siguiente año, 1967, en los estados de Sonora, Tabasco, Yucatán y Sinaloa, se empezaba los problemas de tipo electoral. En todos los conflictos hubo dos constantes, por un lado demandas de tipo democrático y antiautoritarias, y por otro lado, la represión como respuesta gubernamental.

Con la llegada al gobierno por parte de Luis Echeverría, se emprendió un nuevo proyecto educativo que principió con una serie de deficiencias, ya que se inició con la acción antes de tener un programa terminado. Las modificaciones a los libros de texto con las fotos de los líderes tercermundistas como Mao Tse Tung y Ho Chi Min, o el sector empresarial, se mostraban disgustados porque en los libros de texto los mostraban como poco patriotas.

En la administración de José López Portillo, se buscó la satisfacción de la demanda de la educación básica y la expansión de la educación para adultos. Sin embargo, los impulsos fueron frenados por la crisis económica del gobierno y mostró los mismos errores que las administraciones anteriores. Sí bien, la estrategia de la modernización educativa lopezportillista se basó en expandir las demandas de la educación en todos sus niveles, desde el básico hasta el posgrado, y la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública, no descentralizó y mucho menos federalizó la facultad de planes y programas de educación; tampoco a los que se refieren a los recursos económicos.

Es cierto que los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, buscaban y alcanzaron un crecimiento de la matrícula, para

aliviar la desigualdad educativa, pero hay que reconocer que el nivel educativo se deterioró de forma drástica.

## LA EDUCACIÓN Y LA REFORMA DEL ESTADO

En contraste con otros países, donde el Estado puede pasar casi inadvertido o tener una función marginal,<sup>6</sup> en México, el gobierno federal, es elemento central para entender la dinámica del sistema educativo mexicano.

El Estado mexicano señaló en forma empírica y no real las bondades de dicho tipo de Estado, al mostrar que podía organizar, financiar y poner en marcha un sistema educativo que durante varias décadas apoyaron la construcción de un nacionalismo, fortalecimiento de la identidad cultural, y de esa manera, la educación pública educativa de nuestro país.

Con la llegada al gobierno de Carlos Salinas al Poder Ejecutivo, y con su política a la que denominó el mismo como la reforma del Estado, representa la modernización nuevamente de las instituciones públicas de nuestro país, a finales de 1992, se envió al Congreso de la Unión la iniciativa para reforma al artículo tercero constitucional.

Para el 13 de julio de 1993, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* que la nueva Ley General de Educación, remplazaba a la Ley Federal de Educación de 1973.

Dentro de las propuestas planteadas en las reformas constitucionales del artículo tercero, se hace obligatoria la educación secundaria, lo que permite aumentar a nueve el número de años la educación mínima. Sin embargo, hay voces que opinan que las metas están muy lejos de alcanzar, porque exis-

ten entidades como el Distrito Federal o Nuevo León que se acercan a dicho promedio, pero en otras entidades el nivel promedio es sólo de cuatro años.<sup>7</sup>

Otro punto de referencia hacia el cambio estructural del sistema educativo podemos verlo respecto a que el Estado tiene la exigencia de ofrecer la oportunidad a todos los niños en edad escolar y los padres la obligación de inscribirlos. Se acepta la participación del sector privado en la educación e incluso les llega a otorgar ciertas facilidades, sin embargo, el Estado mantiene la rectoría y aun el control del sistema.

También existió un acuerdo entre la corriente de izquierda del Partido Revolucionario Institucional, para garantizar la gratuidad de la enseñanza superior pública. Lo que no deja de llamar la atención es que el argumento más utilizado por la oposición y defensores de la gratuidad de la educación superior, es que así se promueve la movilidad e igualdad social. En realidad, sucede todo lo contrario ya que se pretende afianzar el Estado corporativo.

Dentro del mismo debate sobre la educación, y que no ha prosperado, en la actual LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, es la que se refiere a la función y la responsabilidad de los medios de comunicación social en la educación mexicana.<sup>8</sup>

Hay que comentar que la Ley General de Educación actual, sigue siendo una prerrogativa del Estado, desea un sistema descentralizado, eficiente y en contacto estrecho con sus comunidades. El gobierno federal se reserva lo que hay que enseñar y cómo enseñar, la evaluación general y la asignación de recursos. De hecho, el gobierno central es el rector del sistema educativo e interviene más en la educación que antes de las reformas legales de 1992 y 1993.

Aunque hay que observar, que por vez primera dicha ley señala la obligación del Estado en la asignación de recursos financieros de manera creciente aun en caso de crisis económica, no representa una garantía de que se respetara dicho lineamiento jurídico, por lo menos proporciona una defensa al sector educativo mexicano con el apoyo de los recursos compensatorios, como los llama la ley, para regiones deprimidas y zonas de pobreza extrema. Sin embargo, hay que examinar que dichos acuerdos parecen todavía encontrarse en proceso de negociación y que muestran claramente su pragmatismo, como es el caso del ramo 33, debido a que sus principios aún no son claros ni explícitos en la equidad.<sup>9</sup>

También se expresa en el reconocimiento de los particulares en la impartición de la educación, lo que permite quitar la discrecionalidad de dar o quitar por parte de las autoridades educativas, con respecto a los estudios que impartirán los privados.

Además dentro de las políticas educativas, llama también la atención la aplicación del "examen único", a partir de 1996, para el ingreso a los estudios medio superior de las diferentes dependencias educativas. Todo ello ha provocado una serie de movilizaciones por la serie de irregularidades para el ingreso y los limitantes de los programas de estudio para no poder acceder a la educación superior, como fue el caso de las escuelas técnicas.<sup>10</sup>

## CONCLUSIONES

Uno de los grandes puntos que atraen más la atención pública, de analistas y de los gobernantes es el de la democracia. Sin embargo, nos encontramos frente al paradigma de cuál es el pun-

to de partida para comprender el significado de la democracia.

Hay que considerar los diferentes aspectos de la democracia, en lo político (elecciones, alternancia en los cargos de elección popular), económico (ingresos, consumo, capacidad de ahorro, y en lo social (educación, vivienda, salud, trabajo). Es en este sentido que la participación política y la posibilidad de entrar en los procesos de participación para la toma de decisiones son donde más se acerca a los alcances de la democracia.<sup>11</sup>

Nuestro país necesita de una educación más eficiente para estar a la altura de los cambios que se avecinan frente al siglo XXI. Se da por hecho, no sin razón, que el sistema educativo heredero de más de siete décadas anteriores, es incapaz de hacer frente a ese reto.

La disputa que se presentará ante nuestro futuro no se restringe únicamente a los textos constitucionales y su orientación filosófica, es también su orientación con todo y sus ambivalencias contradictorias o no, el de formar ciudadanos que se presentan ya actualmente en el sistema internacional y que plantea nuevos desafíos en el sistema educativo mexicano.<sup>12</sup>

Es importante anotar que en la política educativa existen ciertos cambios, como por ejemplo la reforma a los planes de estudio, el establecimiento de la carrera magisterial y la introducción de la evaluación externa, en los niveles superiores. Muestran que por lo menos en teoría se ha avanzado para una política más integral en la educación, sin embargo, los retos debido a los frutos de la desigualdad económica son problemas a desafiar frente al nuevo siglo.

Si bien es cierto el problema educativo en México, no es un problema de ayer, sino

por el contrario, trae un arrastre de muchas décadas. En el Partido Acción Nacional está en ver los problemas del sistema educativo, por lo que dentro de su plataforma legislativa electoral de 1997-2000, permite hacer el planteamiento, como son: fomentar la participación ciudadana, descentralización y participación mayor comunitaria en la planeación y evaluación, propuesta de cambio de forma de la normatividad que termine con la ambigüedad de la autonomía universitaria, para que sea una realidad efectivamente y tener un sistema fiscal para promover la participación social en la labor educativa.

Estas propuestas de Acción Nacional no predicen un futuro catastrófico ni prometen soluciones automáticas, sino que permiten reflexionar sobre la política educativa y su mejoramiento en el siglo venidero.

## NOTAS

1. OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús. "Artículo 3o.", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. México, Iq-UNAM, 1985.*
2. GONZÁLEZ GRAF, Jaime y Alicia Ramírez Lugo. "Partido Acción Nacional", en Antonio Delhumeau Arrecillas. *México: realidad política de sus partidos. Una investigación psicosocial de los partidos políticos mexicanos.* México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1970. p. 177.
3. Este argumento puede encontrarse en la obra de Almond y Powell, al referirse al proceso de socialización política y sus principales agentes al comentar que "la unidad familiar es la primera estructura de socialización que encuentra el individuo. Las orientaciones latentes y manifiestas inculcadas en las primeras etapas de su vida tienen una influencia poderosa y permanente. Quizá la más importante de esas influencias sea la formación de actitudes con respecto a la autoridad". *Política comparada. Una concepción evolutiva.* Buenos Aires, Paidós, 1971, p. 63.
4. Partido Acción Nacional, *Principios de Doctrina. Aprobado por la Asamblea Constituyente en sus*

- sesiones del 15 y del 16 de septiembre de 1939, México, EPPESA, 1991, p. 13.
5. Sobre los pronunciamientos de los ideólogos o del mismo partido sobre el problema educativo, véase. Partido Acción Nacional, *Respuestas*, México, EPPESA, 3a. ed., 1986, capítulo 8.
  6. Un excelente trabajo sobre el papel del Estado y la educación puede encontrarse en la obra de Fernando de Azavedo, *Sociología de la educación. Introducción a los fenómenos pedagógicos de su relación con los demás problemas sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 16a reimp., 1997, pp. 309-325.
  7. PAOLI BOLLO, Francisco José, *Memorial del futuro*, México, Océano de México, 1996, p. 53.
  8. Véase OROZCO GÓMEZ, Guillermo, "La educación y los medios de comunicación social", en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional de Cultura para la Educación y las Artes-Fundación de Educaciones e Investigaciones Ricardo J. Zevada, vol. II, 1998, pp. 200-239.
  9. LATAPÍ SARRE, Pablo y Manuel Ulloa, "Inconsistencia en la fórmula de distribución de los recursos federales para la educación y propuesta de alternativas", en Comisión de Desarrollo Social de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados. *Instrumentos de los recursos del ramo 33*, México, Comisión de Desarrollo Social-LVII Legislatura de la Cámara de Diputados-Congreso de la Unión, 1998, p. 134.
  10. GUERRERO T. Alfredo, "Democratización de la educación: participación social en el contenido de la enseñanza", en *El Cotidiano. Revista de la realidad política mexicana actual*, núm. 87, México, UAM Atzacapotzalco, enero-febrero de 1998, p. 33.
  11. CID CAPETILLO, Iliana, "La democracia en el mundo y en México", en *El Financiero*, 2 de mayo de 1997, p. 12A.
  12. ORNELAS, Carlos, *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, CIDE-NAFINSA-FCF, 5a. reimp., 1998, p. 94.

## INTRODUCCIÓN

La llegada de un nuevo siglo y los recientes procesos de democratización nos empujan hacia el cambio, hacia la construcción de instituciones y políticas públicas nuevas que respondan mejor a las necesidades y esperanzas de la población. Una tarea fundamental de la reforma del estado en la coyuntura actual es el impulso de políticas públicas *integrales* que superen la fragmentación y el autoritarismo que desafortunadamente han desvirtuado el diseño e implementación de las políticas de gobierno. Tenemos que encontrar estrategias horizontales que articulen las acciones de todas aquellas instancias de gobierno que buscan enfrentar un problema determinado. Los nuevos gobiernos de vocación democrática tienen que aprehender la complejidad de la realidad social para así construir marcos conceptuales que capten la naturaleza siempre multifacética de los problemas que se buscan resolver.

Por lo general la discusión alrededor de *políticas educativas* gira exclusivamente en torno a la situación de la escuela pública y las actividades de la Secretaría de Educación Pública. Aunque reconocemos la profunda importancia de estos temas, en este ensayo partimos del hecho de que la escuela pública es solamente una de varias instancias públicas que buscan *formar* a los jóvenes mexicanos de hoy. Si queremos caminar hacia la *integralidad* tenemos que enmarcar la discusión de políticas educativas dentro de un análisis más profundo de las estrategias generales de gobierno para el trabajo orientado hacia la juventud del país. Este sería el objetivo del presente ensayo.

# Juventud y políticas educativas: la lucha por la integralidad

John Mill Ackerman Rose\*

En la primera sección del texto se discute el concepto de integralidad para después identificar tres fragmentaciones fundamentales que han roto con ella en las políticas juveniles durante las últimas dos décadas. En un segundo momento se presentan cuatro iniciativas que ya han buscado insertar la integralidad a las políticas de formación de la juventud, advirtiéndose asimismo que éstas no han podido escapar del todo de las fragmentaciones identificadas. Finalmente, en la última sección del ensayo, se proponen algunas líneas estratégicas que nos podrían ayudar en la construcción de políticas integrales para el futuro.

## INTEGRALIDAD Y FRAGMENTACIÓN

Desde hace décadas la tendencia general de la mayoría de las políticas públicas orientadas a la juventud nos ha querido demostrar que ser "joven" es sinónimo de

\*Licenciado en Filosofía Política por la Universidad de Swarthmore, Filadelfia, P.A. Coordinador de "La Comuna" en la Delegación Iztapalapa, programa de formación juvenil de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social, del Distrito Federal.

ser sólo “cerebro”, “cuerpo” o “corazón”, desde la perspectiva de las problemáticas sociales puede ser considerado “drogadicto”, “desempleado” o trabajador, y desde su posición social y su participación política como “organizado”, “politizado” o “revoltoso”. Por supuesto todo esto es un esquema, pero en realidad partimos de la premisa de que casi nunca la juventud ha sido considerada como la unión y mucho menos la síntesis de varias de estas características.

De esta manera consideramos que es necesario impulsar la construcción de instituciones públicas que atiendan a la juventud de forma *integral*, que comprendan la interrelación entre las diferentes problemáticas y fortalezas de este importante sector de la población. Sentimos que a la nueva generación de jóvenes mexicanos el Estado ha venido ofreciéndole de manera desarticulada, y sin relación alguna entre sí; centros educativos, culturales, de rehabilitación, de información, etcétera. Necesitamos nuevas estrategias de formación juvenil que estén a la altura de las exigencias de la transición democrática que se gesta en México.

La integralidad ni se reduce a la observación de un solo fenómeno desde muchos puntos de vista, ni a la de muchos desde uno solo. Ella siempre resulta de un análisis previo de la situación bajo consideración e implica el abordaje completo del fenómeno, es decir, un acercamiento que vaya mucho más allá de la simple suma de las partes, interviniendo estratégicamente en las raíces de la problemática. Por lo mismo la integralidad exige mucho más que la unión en un solo lugar de todas las instituciones públicas de atención a la juventud. Exige imaginación para construir nuevas estrategias e instituciones apropiadas para el nuevo milenio.

Desafortunadamente, las políticas públicas que hasta ahora se nos han ofrecido durante las últimas décadas han caído una y otra vez en la fragmentación de la formación de la juventud. A continuación se presentan tres de los casos más importantes que han perjudicado tales políticas:

#### *¿Atender o Promover?*

Al revisar las políticas juveniles de las últimas dos décadas resalta la división tajante entre las políticas que buscan *promover las potencialidades* de los jóvenes y las que quieren *atender sus problemas*.

Estos dos tipos de políticas se fundamentan en visiones radicalmente distintas de la población juvenil. La primera concibe al joven como un ser en crecimiento, lleno de posibilidades y potencialidades a quien hay que estimular para que se realice al máximo. Estas políticas por lo general se materializan en la educación formal desde la primaria y en los sistemas universitarios.

La segunda perspectiva concibe al joven como un ser atormentado por problemas y como el origen de graves trastornos sociales. Aquí el objetivo principal de las políticas es la reducción del daño en el individuo y en la sociedad de los problemas que enfrentan los jóvenes. Las políticas que surgen de esta posición son implementadas a través de dependencias gubernamentales distintas (CONADE, DIF, SEDESOL, etcétera) y están dirigidas principalmente a la llamada “juventud en situación crítica” que vive en barrios pobres o zonas marginadas tanto en la ciudad como en el campo.

El problema no es que exista una diversidad de políticas juveniles para diferentes sectores de la población. Es claro que pobla-

ciones distintas requieren de una atención diferente. La dificultad no es la diversidad de estrategias sino su *purismo* y la fragmentación de las políticas juveniles y educativas que de allí resulta.

Las escuelas públicas de nivel superior, por ejemplo, caen claramente dentro de la categoría de instituciones que priorizan el trabajo con las potencialidades de los jóvenes sobre el trabajo con sus problemas, pero el énfasis es tan fuerte que muchas veces deja en el olvido el otro lado del trabajo con jóvenes. Las escuelas superiores son instituciones académicas y culturales que son fundamentales para la elevación cultural de la sociedad mexicana pero casi no se involucran en las problemáticas personales y sociales de los jóvenes que asisten a las materias, diplomados, conferencias y programas de estudio que ellas ofrecen.

Los servicios de "atención" que ofrecen estas escuelas a sus estudiantes (servicio médico, atención psicológica, orientación vocacional, etcétera) son realmente insuficientes y la vinculación entre las escuelas y las comunidades de donde provienen los alumnos es casi inexistente. En vez de ir con los alumnos a sus comunidades, las instituciones exigen que los alumnos vengan a ellas, separándose de su familia y su comunidad en el proceso.

Por el otro lado tenemos algunas estrategias orientadas a trabajar con los jóvenes de los barrios y zonas populares. Estos programas buscan resolver, de alguna manera, las problemáticas de la violencia, la drogadicción y la falta de oportunidades educativas. Numerosos torneos deportivos, eventos culturales, pláticas orientadoras y centros de rehabilitación han sido impulsados por organismos como el CREA, la CONADE, el DIF y Causa Joven.

A través de ellos se ha buscado incidir en la complicada problemática de los jóvenes populares. Pero aquí el problema es el contrario. Aunque estos programas sí buscan brindar *atención* a la juventud, dejan de lado casi por completo el trabajo de *promoción* de la misma. A pesar del discurso, estos programas gubernamentales no han podido escapar del asistencialismo, del compromiso por "ayudar" y "salvar" a los jóvenes en situaciones difíciles. La educación ciudadana, el impulso a la organización juvenil, el fomento de la conciencia y el pensamiento crítico, brillan por su ausencia en estos programas.

Estamos, entonces, ante una evidente y profunda fragmentación de la política de formación de la juventud en México. Hay una desarticulación total entre la educación entendida como formación cultural e intelectual de los jóvenes y la educación entendida como la atención a los problemas que ellos enfrentan cotidianamente.

### *Individuos y Colectividades*

Una segunda fragmentación fundamental que toca el corazón de las políticas de formación juvenil es la separación entre la atención a individuos y la atención a colectividades. La mayoría de las escuelas públicas, centros de rehabilitación y bolsas de trabajo atienden únicamente al individuo y la mayor parte de los programas deportivos, culturales y comunitarios convocan solamente a colectivos de jóvenes. Aunque algunas instituciones han logrado ofrecer tanto programas para individuos como apoyo para grupos, esta atención por lo general se mantiene separada aún dentro de la misma institución. No se ha podido construir una estrategia que integre estas dos formas de trabajo de una forma equilibrada y productiva.

Una de las principales causas de esta desarticulación es el rechazo por parte del gobierno a que la población juvenil tenga influencia en el diseño y el desarrollo de políticas públicas. Mientras se mantengan separados los programas de atención a colectivos y a individuos, no se abrirá el espacio para la participación política de los jóvenes. Los grupos se contentarán con recibir recursos y reconocimiento del poder y los individuos buscarán sus caminos personales sin plantearse participar en la sociedad.

Es solamente en cuanto se une lo individual y lo colectivo cuando se abre el espacio para influir en las políticas públicas. Cuando un colectivo empieza a reconocer y responder a las necesidades y las esperanzas de los individuos que lo integran, gana la fuerza necesaria para crecer e influir social y políticamente. Un grupo que solamente busca impulsarse como grupo se queda al nivel de la gestión y la presión política y por lo tanto es fácil de controlar y neutralizar. Pero, quizás irónicamente, si el grupo también busca incidir en las vidas de los individuos que lo constituyen no se complacerá con apoyos mínimos desde el gobierno. Su visión lo llevará a buscar incidir en las mismas políticas públicas.

Por otro lado, cuando se entienden las problemáticas individuales dentro del contexto grupal, comunitario y social donde se manifiestan, rápidamente se encuentra que una solución individual es siempre también una solución social, y esto también potencia la capacidad de acción de la población juvenil en el ámbito de las políticas públicas.

#### *Falta de Interdisciplinariedad*

La tercera fragmentación fundamental que se puede percibir en las políticas públicas de

formación de la juventud es la distancia que existe entre las distintas disciplinas y temáticas de trabajo con la población juvenil. Esto se observa tanto en el ámbito de las instituciones que impulsan al "joven como potencial" como en las instituciones que atienden al "joven como problema".

En las escuelas públicas la esperanza de lograr una educación realmente interdisciplinaria se dificulta más cada día. Las contadas iniciativas exitosas en este sentido (por ejemplo el CCH de la UNAM o el Proyecto Xochimilco de la UAM) se encuentran bajo el asalto de los cánones de la nueva "educación para el desarrollo" ahora en boga. Desde el punto de vista de las últimas administraciones mexicanas la educación más adecuada para países en desarrollo como México es una educación pragmática y especializada. No hay ni tiempo ni necesidad para formar jóvenes con perspectiva y conciencia amplia. Lo que importa es el aumento de la competitividad económica en el corto plazo y para eso se necesitan más técnicos que no cuestionen demasiado los fundamentos o las razones de su práctica.

Por otro lado, en la atención que brindan las instituciones que enfrentan los problemas de los jóvenes pareciera que no existe conexión alguna entre la diversidad de problemáticas que están presentes en la juventud mexicana. Al ocio se le atiende con centros culturales y deportivos, a la drogadicción con centros de rehabilitación, al desempleo con bolsas de trabajo y a problemas familiares con terapia familiar, etcétera. Cada problema tiene su "solución", pero no se contemplan soluciones integrales que busquen mejorar la condición y las esperanzas del joven mismo. Al joven se le atiende por partes, ofreciendo

el paliativo adecuado para cada uno de los síntomas que vayan manifestándose. No existen soluciones para el joven en sí, o caminos integrales que él pueda recorrer para resolver su problemática de raíz.

## ROMPIENDO EL MOLDE...

Es importante presentar algunas de los proyectos e iniciativas que se han propuesto escapar de las fragmentaciones arriba mencionadas. A continuación se presentan cuatro esfuerzos que han tratado de romper el molde: el cch de la UNAM, el Proyecto Xochimilco de la UAM, Causa Joven y la Dirección de Programas para la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México.

El Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) impulsado por el doctor Pablo González Casanova es un gran ejemplo de una propuesta de formación que busca el desarrollo de la juventud. En su discurso inaugural del cch González Casanova explica que:

La obligación de que la Universidad cumpla sus objetivos académicos de acuerdo con las nuevas exigencias del desarrollo social y científico, al mismo tiempo que confiera una flexibilidad mayor y nuevas opciones y modalidades a la organización de sus estudios, sugieren la conveniencia de poner bases para una enseñanza interdisciplinaria y de cooperación inter-escolar... la cual contribuirá a la formación polivalente del estudiante... (Casanova, p. 64).

Con los cchs González Casanova buscó, en primer lugar, lograr la integralidad en la formación de los jóvenes mexicanos (la "formación polivalente"). La propuesta de los cchs concibe al joven como un sujeto multifacético que debería encargarse de su propio desarro-

llo y formación, un ser libre e integral a quien se tiene que tratar con respeto e inspiración.

El sistema modular de la UAM-Xochimilco, el llamado "Proyecto Xochimilco", también fue un proyecto de suma importancia que en su momento buscó romper el fraccionamiento en la formación de la juventud mexicana.

El Sistema Modular concibe el conocimiento como "Actividad" ligada al proceso de transformación de la realidad. Se trata de crear las condiciones para que el proceso de aprendizaje sea interdisciplinario, activo y crítico ("Proyecto", p. 1).

Igual que los cchs el Proyecto Xochimilco busca romper con las divisiones artificiales impuestas por la educación tradicional. Lo prioritario es la formación de ciudadanos conscientes y con una perspectiva integral. Sin dejar de lado la importancia de la capacitación técnica, esto solamente tiene sentido en cuanto se subsume a una perspectiva humanista e interdisciplinaria.

Del otro lado del espectro, en el ámbito de las políticas de atención, las iniciativas han sido menos innovadoras. Sin embargo, vale la pena mencionar los programas de Causa Joven y de la Dirección de Programas para la Juventud como intento de romper con algunos fraccionamientos que han perjudicado las políticas gubernamentales de formación de la juventud.

Primero, con la inauguración de *Causa Joven* se dio un giro importante especialmente en la forma de trabajar con los jóvenes que impulsa el gobierno federal. Causa Joven ha buscado romper con muchas de las formas clientelares y asistencialistas de relacionarse con la población juvenil que se habían institucionalizado durante administraciones anteriores. Los limitados recursos de *Causa Joven* se han canalizado en gran parte hacia los

grupos juveniles que trabajan en pequeños proyectos de desarrollo y promoción en todo el país.

Segundo, con la victoria de Cuauhtémoc Cárdenas en la Ciudad de México se abrieron las posibilidades de construir una nueva política juvenil para la ciudad. Aquí el equipo de la Dirección de Programas para la Juventud muy acertadamente planteó la búsqueda de la integralidad en la formación, atención y educación de la juventud como uno de sus principales retos.

Sin embargo, ninguno de estos esfuerzos, desde el CCH hasta la Dirección de Programas para la Juventud, han podido sentar las bases para la construcción de una política de formación juvenil realmente integral. El CCH y la UAM-X nunca han dejado de considerar que su tarea principal es la promoción del conocimiento y el adiestramiento de la juventud; la atención a los *problemas* del alumnado siempre ha quedado en un segundo plano. Por eso, a pesar de sus grandes logros en los ámbitos de la interdisciplinariedad y de la integración del trabajo individual y colectivo no han podido impulsar una política de formación de la juventud mexicana en general.

Por otro lado, las diferencias políticas y el ahogo presupuestal que Causa Joven y la Dirección de Programas para la Juventud encontraron dentro sus respectivos gobiernos han limitado sus acciones definitivamente, lo cual refleja la generalizada falta de voluntad política para atender, formar y educar la juventud mexicana. Aunado a esto, las dos instituciones han adolecido de la visión necesaria para concretar sus proyectos. El resultado fue que el primero se dedicó principalmente a editar publicaciones y otorgar financiamientos, y el segundo a organizar eventos masivos y campañas informativas.

## LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA INTEGRAL DE FORMACIÓN DE LA JUVENTUD

A pesar de los esfuerzos valientes de las instituciones y programas mencionadas arriba todavía no se ha podido articular una política realmente integral de formación de la juventud ¿Qué

propuestas podemos hacer para caminar hacia esta meta? ¿Cuáles serían las líneas estratégicas a seguir en esta lucha?

### *Articular y unir la política educativa al nivel medio-superior y superior con la política juvenil*

El primer paso en el camino de la integralidad tendría que ser el establecimiento de una cercana coordinación estratégica entre las instituciones que dirigen la educación medio-superior y superior (SEP, UNAM, etcétera) y las instituciones encargadas de desarrollar políticas de atención a la juventud en general (ahora el *Instituto Mexicano de la Juventud*). Solamente así se podrían empezar a trazar las líneas generales para la *formación integral* de la juventud mexicana.

### *Construir políticas horizontales entre una diversidad de instituciones de gobierno*

El segundo paso sería la ampliación de esta coordinación estratégica para incluir las otras secretarías, comisiones y institutos que influyen en la realidad de la juventud. Aquí empezaríamos a construir políticas horizontales que abarcaran la totalidad de la problemática de los jóvenes. Lo importante aquí sería ir mucho más allá de la articulación de acciones para lograr una política juvenil consensada entre cada una de las áreas participantes.

### *Abrir procesos de coparticipación auténtica entre gobierno y sociedad*

La participación de la juventud en la definición y el desarrollo de las políticas que les atienden es una condición necesaria para la construcción de la integralidad. Si los jóvenes mismos no participan, las soluciones necesariamente vendrán desde una perspectiva externa, lo cual casi siempre resulta en políticas dirigidas a los fenómenos y los síntomas en vez de a las esencias y las causas profundas.

Pero para lograr una participación auténtica tenemos que ir mucho más allá de foros, asambleas y financiamiento. Es urgente abrir espacios de construcción de proyectos entre sociedad y gobierno en los cuales las dos partes participen como iguales y construyan una agenda común. Tanto foros y asambleas como el otorgamiento de financiamiento a proyectos específicos son maneras de evadir la construcción de una auténtica relación estratégica entre gobierno y sociedad. Esto porque bajo cualquiera de estos tres mecanismos el gobierno al final de cuentas guarda todo el *poder* de decisión sobre la dirección y los contenidos de las políticas públicas.

### *Construir instituciones locales de formación juvenil*

Además de la participación, la territorialidad es otra condición necesaria para lograr una formación integral de la juventud. Si un joven necesita transportarse largas distancias se separa necesariamente de su comunidad y de su familia. Esto por supuesto puede ayudar al joven lograr independencia y libertad, pero también afecta negativamente la formación del joven y, quizás aún peor, fomenta la desintegración del tejido social y con ello las

posibilidades de ejercer el poder local y encontrar soluciones locales a problemáticas sociales. Lo anterior es particularmente grave porque fomenta la centralización en la toma de decisiones sobre las políticas sociales. Para lograr la descentralización, y con esto la integralidad y la posibilidad de encontrar soluciones locales, es necesario que se construya un contrapeso desde lo local para enfrentar al aparato burocrático.

La unión de los puntos A, B, C y D desembocaría en una política juvenil que articule los esfuerzos gubernamentales en torno a la juventud (A, B), fomente la construcción de soluciones concretas e integrales a los problemas de la juventud (D) y abra las puertas para la participación plena de los jóvenes en la definición de las políticas que les competen, fomentando así su promoción personal y su protagonismo en la sociedad (C). Una política que integre estos cuatro aspectos tendría las armas necesarias para superar cada una de las tres fragmentaciones arriba señaladas. Sin embargo, la construcción de una política pública integral es, al final de cuentas, más un arte que una ciencia y dependerá de la intuición e inspiración de aquellos valientes protagonistas que lo busquen llevar a cabo.

## BIBLIOGRAFÍA

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, 6 de mayo de 1970, 7 de diciembre de 1972,

Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.

*La Educación y el Cambio Social*, Nueva Sociedad, núm. 146, Caracas, noviembre-diciembre de 1996.

PUIGGROS, Adriana, *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*, CONACULTA, México, 1990.

*Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, EEUU, 1998.

# Diego Rivera

Guanajuato, Gto. 1886, México, D. F. 1957.

A los diez años ingresó a la Academia de San Carlos. En 1907, **presenta** su primera exposición. De 1908 a 1909 visitó varios países de **Europa**, **becado** y en plan de estudios. En París se incorporó a la pintura de **vanguardia** y **formó** parte del movimiento de pintura cubista dentro del cual dejó **su valiosa contribución**. En 1921 **regresó a México** para encontrarse con la transformación que nuestro país experimentaba. Junto con Alva de la Canal, Revueltas, Orozco, Siqueiros, Leal y, como motor, Vasconcelos, **crearon el movimiento** de pintura muralista. Con la antigua técnica al fresco realiza más de cuatro mil metros de superficie en edificios públicos con temáticas de la historia universal de México. Su dibujo es, sin duda, de excelente factura y de ordenada composición.

Cuando Diego Rivera da forma a la nueva escuela mexicana cuyo soporte se encuentra en nuestras raíces milenarias precolombinas, su brillante inteligencia intuía la **provocación universal** de las polémicas y reflexiones de estudiosos y creadores de arte **que despertaría**. Se considera el artista del siglo porque los ojos del mundo **vieron en su creación** un contexto histórico social y político que en cada obra **expresaba originalidad** y maestría, enriqueciendo tanto el valor patrimonial de la humanidad como el valor de su obra en manos de coleccionistas.

Doctor **Atl, Posada**, Diego, Siqueiros, Orozco, Alva de la Canal, Hisiquio Ramos, entre otros, **independientemente** del juicio estético, nos asombraron por su capacidad de respuesta ante las grandes **problemáticas del mundo**, encabezando **movimientos sociales** con la bandera humanística como **hombres responsables** de su tiempo. Estoy segura que hoy estarían protestando ante la guerra en Yugoslavia.

*Para el arte spacios*

AMÉRICIA GABRIELLE

LA COYUNTURA del 2000 obliga a una discusión perentoria sobre temas básicos para el desarrollo nacional. La educación constituye un renglón estratégico de cualquier proyecto nacional y, específicamente, lo es en esta hora de la puja decisiva por la transición democrática.

El derecho de todos los mexicanos a la educación, su impartición por parte del Estado en todos sus niveles y la gratuidad de la misma, son temas vinculados al proyecto de nación y al presupuesto de egresos de la federación, instrumento en el que cada año se decide la estrategia concreta del desenvolvimiento del país y, en particular, se resuelve el diseño del gasto social y educativo. Esta discusión tuvo lugar, también, en meses recientes, al calor de la controversia sobre el Fobaproa. Ha ocurrido en la práctica que se ha impuesto un decremento de los presupuestos educativos y, en contrapartida, una elevación sustancial de las cuotas de la UNAM.

Por todo ello, es de suma importancia atender el relevante tema de la educación en sus distintas esferas y relaciones. Debemos debatir sobre la educación básica, aspecto de enorme importancia, pero también sobre un tema cada vez más relevante para la reestructuración productiva y la modernización democrática del país, la reforma de la enseñanza superior, las líneas de la investigación científica y su financiamiento respectivo. La educación nacional globalmente considerada, su entorno y perspectivas hacia el siglo XXI, deben ser abordadas con el mayor detenimiento en momentos en que se deciden sus características de largo plazo.

Es cada vez más importante que se expresen con amplitud la mayor diversidad

# Artículo tercero y proyecto nacional

Irma del Carmen Ballesteros Corona\*

de enfoques sobre el conjunto del diseño de país que se concreta periódicamente en torno al presupuesto nacional de gasto e inversión. Se trata de abordar –desde el punto de vista de los actores de la sociedad civil– el conjunto de la política económica y social y los temas educativos en relación con el proyecto nacional. Éstas son cuestiones decisivas de la vida nacional que se debaten hoy y debemos abordarlas en su interrelación pero también en su especificidad. El terreno de la política económica y social pertenece a todos los ciudadanos, a los legisladores, a las organizaciones sociales, a los trabajadores, universitarios, a la sociedad civil toda.

El análisis de la reforma al artículo 3o. constitucional realizada en el sexenio pasado es sin duda imprescindible para los objetivos del presente ensayo. Considerando laudable la extensión de la obligatoriedad de la educación al ciclo secundario, expresaría algunas preocupaciones y disensos en torno a la aludida reforma constitucional.

---

\*Profesora de Educación Primaria (SEP), con estudios de historia en la UNAM y de economía en la UAM. Maestría en Docencia y Divulgación de la Historia por la Universidad Pedagógica Nacional.

En el texto del párrafo inicial de la reforma, el que de acuerdo con la exposición de motivos respectiva buscaba

...precisar una garantía individual que se encuentra implícita, con cierta ambigüedad, en el artículo tercero hoy vigente: la del acceso a la educación (y que se inicia con la declaración de que) “todo mexicano tiene derecho a recibir educación” (agregó a continuación que) “el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria a quien la solicite.

Aquí los planteamientos literales tienen una enorme importancia. Si todo mexicano tiene derecho a recibir educación y la educación no se circunscribe a la educación “preescolar, primaria y secundaria”, no se entiende por qué ahora el Estado sólo se compromete, a partir de la reforma, a “impartir educación preescolar, primaria y secundaria a quien la solicite”. Si todo mexicano tiene derecho a recibir educación, el Estado requiere comprometerse a impartir educación en todos los niveles y modalidades, en función de las exigencias de la modernidad democrática.

Ello debe manifestarse con toda claridad, más aún cuando en la propia exposición de motivos se señalaba que era “importante precisar que, además de cumplir con la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria que, de aprobarse la presente iniciativa, se haría expresa en el artículo tercero, el Estado seguirá cumpliendo sus compromisos respecto a los demás tipos y modalidades de educación –incluyendo la superior– y apoyando el desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología”.

El texto actual implica, por lo demás, un riesgo grave. Señala, pues, que “el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria a quien la solicite”, y el compro-

miso de impartir educación por el Estado no se extendería a la educación superior. Ello tiene que ver con la fracción VII del texto anterior, y que pasó íntegra a considerarse como fracción IV en el nuevo texto, que precisa que “toda la educación que el Estado imparta será gratuita”.

Como ha sido evidente en las recientes discusiones, esta última formulación aludida es un pilar básico de la educación mexicana. Una interpretación que podría derivarse de la formulación de la última reforma es la de que no incluyendo a la educación superior dentro de la educación que el Estado estaría comprometido a “impartir” no sería aplicable para la educación superior la característica de gratuidad. El texto del precepto reformado debía señalar claramente que “el Estado impartirá educación en todos los niveles y modalidades y se compromete al desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología”, lo que expresaría más fielmente lo que se denomina el “espíritu de la ley”, contemplado en la exposición de motivos respectiva.

Por otra parte, la estipulación medular –sustento básico de la iniciativa del periodo de Salinas– que se propone a continuación en el propio primer párrafo y que señala que “la educación primaria y la secundaria son obligatorias” sería contradictorio y anulable con la estipulación previa de que –aun siendo obligatoria– sólo se impartiría “a quien la solicite”.

En realidad se debió tratar, como lo planteó en su momento la exposición de motivos de ir “hacia la universalización plena de la primaria y elevar la calidad de la educación”, particularmente en condiciones en que, como lo señalaba este mismo texto, ya hoy “la atención a la demanda de educación primaria es cercana al 90 por ciento y cuatro de

cada cinco egresados de primaria continúan la enseñanza secundaria". Los preceptos constitucionales, como se ha señalado muchas veces, deben expresar los programas de la nación mexicana y a la orden del día se encuentra la necesidad de esta universalización de la educación básica que –citamos una vez más la exposición de motivos– con la "escolaridad adicional, que comprenda la secundaria, impulsa la capacidad productiva de la sociedad... (y) facilita la adaptación social al cambio tecnológico" entre otras exigencias de los tiempos actuales y la perspectiva de la globalización y la creciente interdependencia.

Así, pues, una traducción más precisa de la exposición de motivos en la propuesta del nuevo texto del primer párrafo que se introdujo se debía concretar así:

Artículo 3o. Todo mexicano tiene derecho a recibir educación. El Estado impartirá educación en todos los niveles y modalidades y se compromete al desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

Por lo demás, en un texto de estas características se debería establecer claramente la distinción entre el compromiso del Estado para impartir educación "en todos los niveles y modalidades" y la responsabilidad que quiera adquirir en relación con la primaria y la secundaria en calidad de ciclos "obligatorios". Hoy la universalización de la educación está planteada como una tarea madura en relación con la enseñanza básica y debía asumirse claramente el compromiso respectivo del Estado.

Pronto, más pronto de lo que se supone, la universalización de la universidad será asimismo, una tarea de nuestra sociedad. Enfrentaremos así lo que Pablo González Casanova

aludía como uno de los prejuicios en torno a la educación superior, aquel que se expresa diciendo que "no se debe querer que todos sean profesionistas, pues sería horrible un mundo en el que no hubiera obreros". Frente a ello, González Casanova precisa que la tendencia de "la historia universal consiste en la sustitución del trabajo no calificado por el calificado... (y que) los especialistas (en educación) en prospectiva prevén un mundo en el que todos los hombres serán investigadores y profesionales".

De ahí que la responsabilidad en el financiamiento de la educación superior constituya un compromiso ineludible del Estado mexicano en esta hora y ello debería ser contemplado en el texto constitucional, asimismo, desde ahora. No es que se plantee, se introduzca ahora la obligatoriedad de la educación universitaria, aun cuando llegará su momento, pero sí se trata de afrontar claramente las responsabilidades maduras del Estado mexicano en torno a la educación superior, a la investigación científica y a la cultura nacional.

Desde siempre se ha señalado que es preciso establecer la obligatoriedad del Estado en el cumplimiento de la asignación de los porcentajes del Producto Interno Bruto que deben destinarse al renglón educativo, resultado de los acuerdos internacionales de la UNESCO, que el Estado mexicano ha suscrito puntualmente, estipulándolo en lo que ya hoy constituye la fracción VII del nuevo texto del artículo tercero constitucional. El texto partiría de la estipulación pasada que señalaba que "El Congreso de la Unión... expedirá las leyes necesarias, destinadas a... fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público..." y debería agregar que ello lo establecerá en los términos de los acuerdos asumidos libremente por el Estado

mexicano en las convenciones internacionales de la UNESCO.

Por lo demás, es lamentable que entre las estrategias oficiales de educación se siga con la tendencia a adecuar los planes y programas de estudio con base en el modelo de reestructuración productiva de corte neoliberal que se procesa actualmente. En esta estrategia se propone la "regulación de la matrícula", o lo que es lo mismo, graves reducciones de la misma y, llegado el caso la cancelación de programas educativos, lo que supone el cierre de diversos centros de docencia y universitarios. Se asume que la insuficiencia de los subsidios federal y estatal es inevitable, casi fatal.

De ahí las nuevas intenciones de "obtención de recursos de otras fuentes", donde se consideran "a los propios estudiantes, en el financiamiento de la institución". Así, la elevación de las cuotas de inscripción y colegiatura ha sido una línea generalizada. Por lo demás, se asume sin más la restricción de los presupuestos, como lo que ya se señaló: algo fatal e ineludible. Sin embargo, todo ello se debe a la priorización que hace el Estado del pago de la deuda, el Fobaproa, los rescates de inversionistas financieros, y ahora el IFAB, entre otras razones básicas.

Estas estrategias forman parte ya de la política educativa actual. Se contraponen a lo que ha constituido una opción democrática de revalorización educativa en general y universitaria en particular. Y si bien es preciso abordar con nuevas ópticas los nuevos problemas ello no puede conducirnos a abandonar principios democráticos elementales que hoy se socavan.

Por ello es que deben reafirmarse orientaciones básicas a defender como:

1. Impulsar un nuevo proyecto de educación básica y universitaria al servicio del desarrollo social, equitativo y democrático, a la altura de la revolución científico tecnológica, para desenvolver la fuerza productiva básica de nuestras naciones, la del hombre mismo, la de los profesionales y cuadros científicos necesarios para enfrentar la dependencia tecnológica, impulsar la reeducación de la planta industrial a nuevos niveles de competencia así como para viabilizar la aplicación creciente del conocimiento científico a la producción, para reinsertar las instituciones de educación superior en la vida del país en función de un modelo de reconversión productiva basado en la democracia, la justicia social, la salvaguarda de la soberanía nacional y la dignidad del pueblo mexicano.

2. Preservar y desarrollar la universidad pública, autónoma, laica, democrática, gratuita y de alto nivel académico, abierta a los más vastos sectores sociales. Enfrentar los procesos de elitización de las instituciones educativas y la degradación del financiamiento público de la educación. Auspiciar una universidad de excelencia ligada a las necesidades del desarrollo democrático y a las prioridades de la mayoría de la población, que otorgue una formación multilateral y sea propositiva, ofrezca soluciones y alternativas democráticas.

3. Exigir que los porcentajes para el financiamiento de la educación que constituyen acuerdos de la UNESCO y que se encuentran en relación con el Producto Interno Bruto, tantas veces aludidos, sean plenamente aplicados e implementados por el gobierno de nuestro país.

4. Defender la autonomía universitaria, que es herencia cultural, social y política de nuestros pueblos, como gestión democrática, pluralista y participativa al seno de las

instituciones de educación superior. La autonomía universitaria es una institución compatible con la planeación nacional educativa, que debe asumir asimismo un carácter democrático.

5. Establecer sistemas nacionales de educación superior, integrados democráticamente. Impedir el recorte de personal y las limitaciones a la matrícula. Lograr la autoevaluación universitaria participativa con los protagonistas del proceso de enseñanza-aprendizaje.

6. Demandar la recuperación intensiva y permanente de los salarios y de los presupuestos universitarios para atender las necesidades académicas y laborales de las instituciones de educación superior. Reclamar programas de estímulos y becas no sustitutivos del salario y establecidos de manera bilateral así como un sistema nacional de seguridad social para el personal académico y administrativo que contemple servicios médicos, vivienda, seguros, pensiones y jubilaciones, acordes con la dignidad de la misión académica realizada.

7. Exigir la reevaluación de la carrera académica. Preservar la libertad académica y de expresión como consustanciales a la creación científica. Articular indisolublemente en las labores académicas la docencia, la investigación y la extensión universitarias.

8. Auspiciar un relanzamiento productivo y social de carácter democrático que en México, ante la coyuntura del 2000, sirva de cauce de una auténtica modernización social, en la medida en que reconversión industrial y revolución científico-tecnológica constituyen las premisas de una oportunidad histórica para el desarrollo nacional y en interés de las mayorías que sólo a partir de un modelo democrático puede concretarse.

9. Lograr un nuevo orden económico internacional, frente a los modelos de integración económica que asumen las reglas de un orden económico inequitativo propiciador de la transferencia de recursos de los países periféricos hacia los grandes centros financieros mundiales a través del servicio de la deuda externa; frente a los proyectos que se sustentan en la ventaja comparativa de una mano de obra barata y carente de derechos laborales y que se basan en un modelo de desarrollo interno concentrador del ingreso y depredador del medio ambiente. Pugnar por normas equitativas para el intercambio, el desarrollo y la cooperación entre todos los países del mundo.

10. Continuar defendiendo los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos y la soberanía nacional, para asegurar la más amplia democratización política de México y de sus relaciones internacionales.



El Tajin, 1945  
Diego Rivera

ES INNEGABLE que a partir de la mitad del presente siglo y hasta nuestros días, la humanidad ha logrado avanzar vertiginosamente. Los avances en la tecnología, el ahorro de esfuerzos de los individuos a partir de los últimos 20 años y en general la ciencia al servicio de los hombres y las mujeres del mundo, son hechos incuestionables producto de la búsqueda del bienestar.

En la perspectiva del desarrollo económico a la luz de un análisis objetivo, las afirmaciones anteriores no resultan tan válidas, ya que los avances mencionados, en el marco de un mundo globalizador, en donde el dinero se ha convertido en principio y fin de todo, sabemos que el bienestar sólo ha sido para unos cuantos, lo que significa que dicho desarrollo, sólo ha sido un crecimiento en donde una parte muy pequeña de la sociedad se ha visto beneficiada.

Lo más grave del asunto es que hacia el interior de cada sociedad el mundo ha generado desigualdades e inequidades, que para el caso de las mayorías, el citado bienestar sólo lo escuchan en el tono como se escucha un cuento o una leyenda.

Iniciar con la reflexión anterior este escrito, no es mencionar una vez más algo ya muy sabido, sino es partir de un hecho claro y real sobre el significado de la desigualdad y sobre todo de su contraparte, que es el bienestar, asunto muy sentido y entendido por las mujeres.

# Las puertas de los hogares se abrieron muy rápido y las de las aulas lentamente

Alicia Tellez Sánchez\*

LAS PUERTAS  
DE LOS HOGARES  
SE ABRIERON  
MUY RÁPIDO

Cuando decimos que las puertas de los hogares se abrieron muy rápido para las mujeres, nos estamos refiriendo al hecho que tuvo que ver, con cruzar el umbral de una casa de forma intempestiva, ya que en condiciones normales, esto hubiera significado una toma de conciencia de su significado; es decir contar con una serie de elementos que permitieran a las mujeres enfrentar su encuentro con lo que tiene que ver con el ámbito de lo público.

---

\* Secretaria Técnica de la Comisión de Protección Civil.

El mundo del trabajo, el prestigio, la capacitación y formación, el ingreso, el valor, la astucia, etcétera, son algunos de los elementos necesarios para estar preparadas para competir y llegar a ocupar espacios y lugares que nos ubicaran en la línea del éxito o en la posibilidad de alcanzarlo en condiciones iguales a los varones, al participar en el mundo de lo "público".

En condiciones anormales, este enfrentamiento sin contar con algunos de los elementos suficientes, nos llevan en el mejor de los casos a tener que aceptar las condiciones que nos impongan otros, a tener que aceptar nuestra situación como destino y tener que aguantarlo, o bien si se tiene la capacidad de tomar conciencia de esta situación, luchar por cambiar las cosas, hacer valer nuestros derechos y buscar las vías necesarias para modificar las inequidades y desigualdades.

En el mes de marzo, el día 8 para precisar, logramos a nivel de conmemoración, el reconocimiento de nuestro esfuerzo por avanzar en la igualdad de los géneros, precisamente éste es el objetivo del presente documento, aportar todavía más, en este acuerdo de voluntades femeninas por alcanzar una sociedad igualitaria y reivindicadora.

Durante mucho tiempo las mujeres estuvimos esperando de forma silenciosa un reconocimiento a nuestras aportaciones, en la construcción y avance de la humanidad. A través de la historia pocas de éstas se desesperaron y empezaron a gritar para ser reconocidas, sin embargo no fueron escuchadas, ni por unos, ni por las otras, quedando en el recuerdo, sólo como un hecho significativo y probablemente como un ejemplo a seguir, por eso el día 8 festejamos a las mártires estadounidenses, que perdieron la vida luchando por sus derechos laborales.

Actualmente estamos presenciando de forma vertiginosa, la presencia de las mujeres en todos los ámbitos del quehacer económico, político y social y vemos un esfuerzo sobrehumano para ser reconocidas, como si el tiempo se nos acabara y la prisa fuera tal, que parece que somos pitonisas del futuro y tuviéramos la certeza que el mundo se extinguirá muy pronto sin haber dejado huella de nuestro paso por la tierra y sin haber trascendido lo suficiente como para alcanzar el reconocimiento de los nuestros.

Derivado de lo anterior, es importante mencionar la validez de la prisa que nos alienta, la presencia del nuevo milenio lleno de incógnitas nos obliga a manifestar esta conducta, por lo que actuando en consecuencia, las preguntas obligadas para abordar el tema que nos ocupa y saber que no debemos llegar al año 2000 sin aclarar qué pasó: ¿Quién provocó la salida de las mujeres a la vida pública, ellas mismas o las condiciones económicas y políticas? En el fondo esto tal vez no tenga mucha importancia, el hecho es que esta situación se presentó y las mujeres empezaron a reconocerse con una serie de habilidades, de cualidades, de posibilidades, que las obligó a tener la necesidad de ser y de existir.

Sin embargo, ahora la reflexión es si escogimos "el camino largo" o si debimos prepararnos primero y a estas alturas de la lucha, por la vía de "el camino corto", ya se hubiera logrado el objetivo final: la igualdad de los géneros; o si fueron las variables económicas fuera de nuestro control, las que nos tomaron verdaderamente por sorpresa.

Las crisis económicas que se iniciaron en la mitad de la década de los setenta, dejaron en condiciones de pobreza a muchas familias y para el caso de México ésta no fue la excepción. Lo anterior trajo consigo, no sólo

situaciones económicas precarias, sino disoluciones de parejas; jóvenes con problemas de drogadicción y abandono de responsabilidades escolares; delincuencia y vandalismo, etcétera.

En el caso específico de las mujeres, éstas al ver el deterioro social de sus familias, se vieron obligadas a cruzar el umbral de lo privado, como ya lo mencionamos anteriormente, es decir de su condición de "ama de casa" pasaron en *in pronto* a lo público, sin que se diera un puente de preparación entre estas dos situaciones y lo que es más grave no en un tiempo de estado de guerra como generalmente se ha dado en otras sociedades sino en tiempos de paz.

Analizando de forma cuantitativa esta conducta, tenemos el siguiente comentario:

En 1970 de acuerdo con la información que nos proporciona el INEGI, del total de la población económicamente activa el 16.4 por ciento eran mujeres y en 1995, el porcentaje fue de 34.49. Es decir que en 1970 de cada 100 mujeres de 12 años y más sólo 17 trabajaban, en contraste con la situación de 1995 en donde por cada 100 mujeres trabajaban casi 35.

Con respecto al estado civil se observa que en 1970 las mujeres casadas que trabajaban eran 26.3 por ciento, las separadas y divorciadas eran 14 por ciento y las solteras eran el 53 por ciento del total. En el año de 1995 prácticamente de cada 100 mujeres que realizaron actividades productivas, 74 las desempeñan mujeres separadas, le siguen las divorciadas con el 69 por ciento, las viudas, las casadas, las de unión libre son el 30 por ciento del total y las solteras el 40. En la información presentada para ambos años, aún sigue por arriba el número de mujeres que forman parte de la población económicamente inactiva frente a la activa.

Con respecto al número de hijos, tanto en el año de 1970 como en el de 1995, las mujeres que trabajan tienen en promedio menor número de hijos que las económicamente inactivas; lo cual resulta un indicador que denota que al ingresar al mercado de trabajo, por la necesidad de orden material, las mujeres se abstienen de procrear hijos, ya que se convierten en colaboradoras del ingreso familiar o las únicas que lo sostienen.

Tomando la información presentada durante el "Parlamento de Mujeres de México" el 7 y 8 de marzo de 1998 en la H. Cámara de Diputados en la mesa número 3 relativa al tema del trabajo de las mujeres; una de las conclusiones fue la siguiente: "Al margen de cualquier reivindicación, la mujer se ve enfrentada a la necesidad patente y material de obtener un ingreso para que ella y los suyos puedan sobrevivir" y se agrega "por cada 10 hogares mexicanos, en uno, la mujer es el único ingreso, en cinco es el ingreso principal, en tres la mujer contribuye al mismo, es decir en contra de lo que se supone, de cada 10 hogares sólo uno es mantenido exclusivamente por un hombre".

Por otra parte el mismo documento apunta si en 1991 el 48 por ciento de las mujeres que trabajaba estaban casadas o en unión libre, en 1993 (sólo dos años después), este porcentaje se incrementó a 53.7 por ciento. Hace algunos años el papel de la mujer estaba en el mundo de lo doméstico, en lo privado, en la familia, hoy más del 60 por ciento de las mujeres trabaja y de éste un poco más de la mitad tiene como cabeza de sustento a una mujer.

Con el fin de reafirmar que las puertas de los hogares se abrieron muy rápido y tomaron a muchas mujeres de forma sorpresiva y que la crisis económica, no perdonó a

nada ni a nadie, en la mayoría de los casos las mujeres tuvieron que asumir una responsabilidad sin estar preparadas para sostener a su familia, lo que provocó un empobrecimiento, o bien un descenso en su nivel de vida, ya que el acceso al mercado de trabajo sólo estaba abierto para desempeñar labores consideradas en los rangos de menores remuneraciones.

La emigración de los hombres hacia el país del norte o la imposibilidad de muchos de ellos para sostener más de un hogar, en circunstancias económicas difíciles, fue otro factor que se agregó a las responsabilidades de las mujeres.

Un análisis cuantitativo nos permitirá abundar más, para afirmar que las mujeres se incorporaron al trabajo de manera intempestiva. Las estadísticas para 1995, nos dicen que dos son las actividades que en su mayoría desempeñan las mujeres: trabajadoras domésticas y maestras, la primera absorbe el 90 por ciento del total de la PEA y la segunda representa el 62.2 por ciento de la PEA femenina.

El 0.1 por ciento son mujeres que trabajan operando transportes, existe una mujer por cada cuatro varones que desempeña funciones de funcionario público, gerentes, directores del sector privado, artesanos, obreros y trabajadores del arte. Tres hombres por cada mujer son profesionistas, supervisores y capataces industriales y dos mujeres de cada tres hombres son vendedores. Por lo que en el mundo del trabajo, la participación de las mujeres apenas inicia su presencia significativa.

## LAS AULAS SE ABRIERON LENTAMENTE

El acceso a la educación como lo establece nuestra Constitución es de apertura absoluta para todos los mexicanos y todas las mexicanas, sin embargo en la práctica sabemos que las mujeres se han visto hasta la fecha limitadas por la propia cultura de la sociedad al cumplimiento cabal de este precepto.

En 1970 había un 29.6 por ciento más de mujeres analfabetas que en 1990, pero en comparación con los hombres, existe un 5 por ciento más de mujeres analfabetas para este último año.

Con respecto a la asistencia escolar de la población femenina, ésta varía considerablemente analizando sus edades. Así por ejemplo la asistencia escolar entre las edades de 6 a 13 años es mayor en un 76 por ciento, en cambio después de los 14 años, comienza a descender bruscamente, llegando al 14 por ciento en el grupo de 20 a 24 años.

Este fenómeno se debe en parte a la incorporación de las mujeres a edades muy tempranas a los quehaceres domésticos, la información nos dice que en las edades de 12 a 14 años el 20 por ciento de mujeres no activas se dedicaban al hogar en 1990.

Si comparamos el año de 1990 con el de 1970, nos encontramos un aumento del 20 por ciento en el nivel de instrucción de la población femenina de las mujeres de 15 años y más. Cabe señalar que las mujeres con primaria incompleta disminuyen de 37.3 por ciento en 1970 a 22.9 por ciento en 1990.

En los niveles superior y medio superior, la participación baja considerablemente, con respecto a los varones, representando únicamente cerca de un 5 por ciento con respecto al total. Destacando sólo en cantidades superiores el grupo de trabajadores de la educación en donde las mujeres representan casi un 60 por ciento.

La información presentada nos ubica, para darnos cuenta, que las mujeres no han tenido un acceso igualitario a la educación y esto se debe que todavía prevalece en la sociedad que la educación, sigue siendo un bien de mayor importancia para los hombres que para las mujeres, ya que sigue siendo vigente el que los hombres serán los jefes de la familia, afirmación esta última que se contradice con los datos apuntados arriba.

Para las mujeres la educación formal representa las posibilidades de permear a la sociedad a través del conocimiento, pero la realidad ha demostrado que en innumerables ocasiones ellas deben cancelar estas aspiraciones, ya que la maternidad o la escasez de recursos económicos en la familia las obliga a ello.

La fuerza social por lo visto, es más poderosa que la fuerza del desarrollo del intelecto, la lucha de las mujeres está confinada a las decisiones ya sea de la familia o del propio Estado en virtud de que no han logrado evitar la deserción estudiantil que se sigue dando entre las mujeres.

Todo lo anterior nos presenta de forma clara que las mujeres han tenido que incorporarse al trabajo empujadas por las necesidades económicas, es decir, las puertas de los hogares se han abierto muy rápido, pero esa incorporación al trabajo ha sido sin las herramientas necesarias para emplearse decorosamente por la falta de preparación y

formación escolar, es decir, las puertas de las aulas se han abierto muy lentamente.

El Estado ha iniciado recientemente una serie de acciones para evitar que las niñas que estudian la primaria no abandonen la escuela a través de becas para apoyar la economía familiar, y estamos de acuerdo en ello; pero realmente es en este nivel en donde actualmente las mujeres no desertan, el problema se da más tarde es decir en los niveles de secundaria y hacia arriba.

El conflicto realmente radica en las madres que actualmente se ven precisadas a incorporarse al mundo del trabajo, porque sus ingresos no alcanzan para solucionar las carencias familiares, creándose un círculo vicioso en su entorno, en donde la escasez obliga a interrumpir la formación de los hijos, empezando generalmente con las mujeres, porque son incorporadas a las responsabilidades del hogar en apoyo a sus madres que tienen que trabajar.

Las mujeres han aprendido sobre la marcha, han demostrado que pueden hacer dos o tres cosas al mismo tiempo porque muchas trabajan, estudian, atienden a sus hijos, atienden a los enfermos y cuidan de sus hogares. Por lo que, la respuesta que las mujeres esperan para este principio de milenio, es el diseño de acciones y programas conjuntos entre la sociedad y el Estado, que puedan crear formas innovadoras para darle posibilidad de acceso al avance de las mujeres, y paralelamente a la resolución de sus problemas de índole personal y familiar.

Intentar poner en marcha la aplicación de políticas públicas que logre adecuar los servicios de educación con horarios de estudio acordes a sus necesidades, conjuntamente con políticas de generación de empleos que sean capaces de ofrecer a las mujeres el desarrollo de sus aptitudes y en donde los

ingresos que reciban no sean diferenciados con respecto a los varones, incorporando a esta propuesta, políticas sobre salud para el cuidado de ellas y de atención a los hijos que es lo que más quieren y les preocupan.

Las mujeres de este fin de siglo demandan soluciones más humanitarias y menos materiales que sensibilicen a los hombres y esperan que en la sociedad confluyan al bienestar, la igualdad, la equidad, el desarrollo, es decir, trabajen y luchen por una sociedad más justa.

Por eso este 8 de marzo día de la mujer tuvimos la gran tentación de unirnos a través de la palabra con las de nuestro género presentando los dos aspectos que en nuestra perspectiva se deben atender con prontitud, que son el empleo y la educación, elementos que garantizan la autonomía de los individuos que van de la mano con el bienestar, pero que fundamentalmente son necesarios para que una sociedad pueda avanzar en el plano de la igualdad y por el camino de la democracia y la libertad.

"LA SUPERVIVENCIA y el desarrollo del individuo depende de su capacidad de adaptarse al medio ambiente en que se desenvuelve. El medio no es determinante pero sí influye en el comportamiento y forma de vida de los grupos sociales."<sup>1</sup>

Esta cita hace reflexionar de cómo la humanidad a través de su sociedad, debe saber utilizar los métodos adecuados para poder recibir una educación básica; la cual es indispensable para el desarrollo y el progreso, tanto personal como colectivamente.

La educación no debe considerarse como algo superficial, pues si no se tienen los conocimientos básicos, el progreso de un país quedará demasiado rezagado, en comparación con las potencias mundiales; las cuales no escatiman gastos para mejorar todos sus niveles educativos y culturales. Una sociedad no puede detenerse en todas las circunstancias que estén relacionadas con la educación, pues cabe recalcar que los tiempos modernos no pueden detenerse o esperar a nuevos conocimientos, pues todos los acontecimientos sociales, de una manera u otra están vinculados con la educación.

"Ninguna nación podrá avanzar en su desarrollo más allá de donde llegue su educación."<sup>2</sup>

Aunque es evidente esta cita, lo importante es considerar cuáles han de ser los procedimientos que ha de realizar un gobierno, para que la población que lo eligió reciba los beneficios mínimos, para tener acceso a la educación. De nada serviría que los gobernantes manifestaran estar a favor de la educación, si ellos no ponen las bases necesarias para que la educación tenga buena efectividad entre sus habitantes.

# Los objetivos y responsabilidades de la política educativa

Alberto Carbo Fernández\*

Estamos a un paso del siglo XXI, y los acontecimientos contemporáneos exigen métodos eficaces para una mejor instrucción. Con la educación se perciben los diferentes valores humanos. Los cuales han de ser la base en el progreso de la humanidad y su sociedad.

El desarrollo de un país se mide por la oportunidad que tiene su pueblo de informarse, de aprender y de enseñar; por su capacidad de producir; su libertad para juzgar la estructura social y política en la que vive y su posibilidad para transformarla.<sup>3</sup>

En este aspecto quiero recalcar una cuestión. Aunque ya se mencionó que un gobierno debe asentar las bases para que su población tenga acceso a la educación, lo importante es que se comprueben algunas circunstancias. Si bien los gobiernos se han preocupado por dar acceso a la educación, no todos los inscritos en las distintas instituciones educativas concluyen sus estudios; y es aquí en donde los encargados de dirigir los destinos de una nación, se han estanca-

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas.

do. En los últimos años (incluso anteriormente) los educandos al paso de sus estudios, optan por abandonarlos, por diversas circunstancias sociales; y tal parece que los gobiernos no toman en consideración este problema social. ¿A qué se debe el abandono de los estudios? ¿Cómo se puede disminuir la deserción? ¿Por qué la sociedad permanece estática e indiferente frente a un problema que a la larga lo perjudicará en su progreso como nación?

Otro de los problemas que están relacionados con la educación, es la falta de observancia por parte de las autoridades correspondientes, en la verificación oficial, sobre la administración que se da para la educación. Además de que no hay un adecuado control que sustente las bases para una eficiencia absoluta en la educación.

En el periodo presidencial de López Portillo, el entonces secretario de Educación Pública, licenciado Fernando Solana (actual senador por el Distrito Federal), había manifestado en la xx sesión de la conferencia general de la UNESCO, cinco objetivos a realizar por parte del gobierno mexicano, para una buena educación a su población.

Objetivos:

1. "Asegurar la educación básica a todos, particularmente a los niños y los jóvenes"<sup>4</sup>

Este objetivo de alguna manera se ha estado cumpliendo, pues en los últimos años se han inaugurado muchas escuelas; sobre todo primarias y secundarias. (Cabe recordar que nuestra Constitución, indica que la primaria y secundaria son obligatorias, además de ser impartidas gratuitamente por parte del Estado). Lo curioso del caso, es que los gobiernos mexicanos no se han preocupado por dar más acceso a otros niveles educativos, posteriores a la educación básica. Este obje-

tivo sigue limitado, pues la mayor parte de la población es joven, además de que no todos los inscritos acaban sus estudios.

2. "Relacionar la educación terminal de manera realista y práctica con el sistema de producción de bienes y servicios"<sup>5</sup>

Sigue siendo muy escasa la meta de este objetivo, pues son pocos quienes egresan de sus estudios, para la multiplicidad de los bienes y servicios que hay que saber atender y resolver en la productividad de un país. O bien, algunos no tienen la totalidad adquirida en los conocimientos necesarios, para ocupar un lugar en cualquiera de las estructuras de un modo de producción. (estudios concluidos).

3. "Elevar la calidad de la educación"<sup>6</sup>

Respecto a este objetivo, se han hecho estudios para verificar su funcionalidad, sin embargo, en varias ocasiones, la implantación de nuevos planes y programas de estudios, en cualquiera de sus modalidades entran en funciones retardadas, para la situación social de una determinada sociedad. Un caso sería el haber elevado a nivel licenciatura a los egresados de la enseñanza primaria; que si bien obtuvo beneficios, para quienes anteriormente habían egresado, les ocasionó ciertas desventajas frente a los nuevos egresados.

4. "Mejorar la atmósfera cultural general del país"<sup>7</sup>

Quizá éste es uno de los objetivos que puede tener cierta dificultad, por englobar completamente al país. Considero que es muy difícil tratar de nivelar una atmósfera, ya que cada región o sociedad a veces es muy distinta en comparación con otra. Aunque el objetivo se refiere (o al menos eso da a entender) a que la sociedad valore su identidad nacional, no faltarán sociedades que no quieran la intervención del gobierno, en cuanto a la enseñanza de sus costumbres y tradicio-

nes; sin embargo, no es algo que no se pueda lograr con el tiempo.

5. "Elevar la eficacia administrativa y financiera del sistema educativo"<sup>8</sup>

El último objetivo va a depender siempre del presupuesto federal. Lo cual es una limitante, ya que no puede obtener otros egresos (sobre todo financieros) debido a que la educación que da el Estado es gratuita. Por lo tanto, eficiencia dependerá de la manera en que se administren los recursos destinados a la educación nacional.

Mientras no se dé a la acción educativa el sitio primordial que le corresponde en los programas de mejoramiento económico social y político, los tropiezos y las frustraciones continuarán presentándose, particularmente en los países menos avanzados.<sup>9</sup>

Pero no habrá que conformarse con darle un sitio primordial, sino verificar la efectividad de quienes vayan a llevar a cabo programas educativos. De esta forma se podrá asegurar un mejor bienestar para todos en general. Si no hay bases sólidas en todos los niveles educativos, y sobre todo, en quienes son los encargados de impartir la educación.

La educación que demandan los mexicanos para afrontar los retos del presente y del futuro tendrán respuesta en la medida en que la formación y actualización de docentes se transforme en el gran proyecto académico de México para el siglo xxi.<sup>10</sup>

Se busca que México cuente con maestros capaces y comprometidos que participen en los cambios presentes y futuro.<sup>11</sup>

Como se puede observar, considero que los maestros no sólo deben ser capaces y comprometidos; sino que deberían contribuir más allá de sus lineamientos de trabajo. Esto es, dar aportaciones que ayuden a valorar la educación. De este modo no habría deficiencias o rezagos. Si bien vamos a un ritmo adecuado en la educación, quienes participan directamente en el ámbito educacional; pueden hacer uso de varios procedimientos, como conferencias, mesas redondas, métodos editoriales, entre otros medios. Esto podría lograrse si se tiene conciencia por una buena educación.

La investigación y la difusión y extensión cultural en las instituciones que forman y actualizan docentes, recibirán el impulso que resulte de las actividades de intercambio y de los estudios de posgrado de sus maestros.<sup>12</sup>

Se dará especial atención a la publicación de los trabajos elaborados por los maestros de las instituciones, así como a la producción de ediciones dirigidas a los formadores docentes.<sup>13</sup>

Lo importante, en este caso, es difundir esta circunstancia educacional; pues no todos los educadores saben que tienen este derecho; o bien, no saben cómo participar. Las instituciones educativas no sólo deberían conformarse con llevar a cabo convocatorias, para este tipo de alternativas educativas; sino dar interesantes estímulos, para que en verdad los educadores se sientan motivados, no nada más en elevar la calidad de la educación, sino también en que se les reconozca su valor como personas.

Para que en verdad tenga efectividad un sistema educativo, no sólo se debe verificar las bases que han de dar un resultado efecti-

vo sobre la sociedad; sino que se deben asumir con veracidad y firmeza, una serie de responsabilidades:

1. Defender los valores de la solidaridad social frente al individualismo característico del sistema burgués.
2. Incorporar al trabajo productivo a la educación, no tanto por su efecto economista como por su virtud formativa, ya que a través del trabajo, relación positiva entre el hombre y la naturaleza, se puede organizar científicamente el conjunto del currículum.
3. Afirmar la raigambre nacional, sin desmedro del sentimiento de unidad internacional de los pueblos que luchan por su liberación.
4. Desarrollar la personalidad individual y colectiva, que capacite para la incorporación activa y crítica al proceso de cambios.
5. Posibilitar el acceso de las más amplias capas sociales a una concepción científica de la realidad, como base de su práctica productiva y de su conducta social y política.
6. Reforzar la independencia económica y cultural, a través de un creciente desenvolvimiento de la investigación científica y tecnológica.
7. Contribuir a la superación del deterioro físico, psíquico y social de las capas más pauperizadas de nuestra población, mediante la integración de los programas educacionales con los de salud, vivienda y desarrollo social, mientras se opera un mejoramiento sustantivo de los niveles de vida de dichas capas, como resultado de la construcción de una nueva sociedad.
8. Abrir al conjunto de nuestro pueblo las posibilidades de goce y creación en los más variados campos de la cultura: artes, literatura, pensamiento, etcétera, de manera de enraizar en la masa social el proceso de redefinición cultural de nuestro país.<sup>14</sup>

De lo anterior puede resumirse que no pueden descuidarse los valores solidarios frente a diversos estratos sociales; aunque sea un nivel igualitario en la misma sociedad. La valorización del trabajo, ya que éste ayuda a un mejor acceso a las condiciones de vida.

La confirmación de los caracteres sociales sin ningún deterioro por la libertad de los pueblos. Mejorar la personalidad para los futuros cambios. La invitación a la sociedad con los métodos educativos. Reforzar nuestra identidad y fomentar la investigación, la superación educativa de la sociedad y fomentar los campos culturales.

Cabe nuevamente recordar, que en la actualidad los tiempos modernos no pueden detenerse a los progresos educativos. Si esto sucede, demostrará la incapacidad de un gobierno por mantener un adecuado nivel educativo para su población.

Negar la escuela, en nuestro tiempo, es negar la posibilidad de una vida que sea verdaderamente humana. Y una organización social o un gobierno que no sean capaces de dar educación a todos sus niños o que al menos no tengan en marcha programas para poderla ofrecer en un futuro próximo, además la voluntad política de lograrlo, difícilmente puede justificarse a estas alturas de la historia.<sup>15</sup>

Cuando los sistemas educativos funcionan en un contexto estructural indeseable, reflejan inevitablemente las fallas del sistema.<sup>16</sup>

Por ello es indispensable que quienes se vayan a encargar de los medios educativos, sepan ejercerlos de manera responsable para que en verdad haya mejores condiciones de vida y progreso en la sociedad.

**Hoy a la formación y a la actualización, es voluntad política del Estado avanzar hacia un limpio y bien vertebrado sistema de formación de profesores.<sup>17</sup>**

**La educación es prioritaria; por eso la modernidad educativa requiere de los maestros.<sup>18</sup>**

Retomando nuevamente al ex secretario Fernando Solana sobre la educación, él retomó cinco aspectos u orientaciones que se incluyeron en la política educativa. En donde se dio a entender que de realizarse estos procesos para el bienestar de la humanidad, la educación los habría de apoyar.

Toma de conciencia:

Humanidad: separar realidad por ausencia de una conciencia informada y crítica. Comprensión en su ser en la historia de la sociedad. Primer paso en el proceso de personalización y primera condición del desarrollo. Base de compromisos libres y responsables para que nuestros pueblos puedan transformar su historia y llegar a ser autores de su destino

Participación en valores y metas comunes:

Superación del individualismo egoísta mediante el diálogo, la interacción para superar la actual polarización del poder social y construir sociedades democráticas. La unidad nacional, la afirmación de la soberanía y preservación de la identidad cultural, sino fruto de una educación que se vuelve participación cívica.

Solidaridad:

Compartir intereses y valores, analizar razón del ser del poder, organización y ejercicio. Igualdad social. Los remediadores de la igualdad se convierten, al llegar al poder, en propiedades de la desigualdad.

Desarrollo de la capacidad de organización:

Colaborar para el logro de metas de bienestar colectivo. Refuerza la iniciativa, la perseverancia, el esfuerzo y la racionalidad en el empleo de medios para alcanzar fines. Enseña a analizar, practicar y evaluar.

Aumento de productividad:

Cualquier sistema social en que podemos pensar requiere hombres altamente productivos. Que capacite eficientemente para el trabajo. Forme mujeres y hombres críticos, responsables y creadores.

Para un buen sistema educativo, se debe analizar todo lo referente a las cuestiones sociológicas, políticas y filosóficas, pues cada una tiene diferentes métodos para comprobar la eficacia y capacidad educativa que tuvo una sociedad en su desarrollo progresivo.

De alguna manera, el sistema educativo es un tipo de vía de la escolaridad y sobre todo de eficacia. En donde se puede analizar todo lo relacionado con la proporción de estudiantes que llegan a complementar un ciclo o nivel escolar.

El sistema educativo moderno, entendido como una empresa, ha tomado los principios científicos de la organización para aplicarlos a la realidad escolar. En ésta, tanto si se estudia a partir de la clase, que es la unidad más simple, o desde el sistema escolar, como realidad más compleja, se observa que está constituida, de un lado, por elementos personales, materiales, etcétera. Y por otro, por una serie de actividades específicas. La estructura de todos estos elementos constituye el contenido de la organización y administración escolar.<sup>19</sup>

Es importante realizar la labor educativa si no se tienen en cuenta estos factores, que en una u otra medida contribuyen a la configuración del trabajo.<sup>20</sup>

Por ello, es determinante que el gobierno, junto con la Secretaría de Educación Pública, hagan proyectos encaminados al mejoramiento de la educación, de esta forma habrá un avance en todos los niveles culturales y científicos de México.

Conclusiones:

Considero indispensable, que se deben crear áreas en donde se analice el porqué la niñez y la juventud desertan en sus estudios. Una instancia en donde se analicen los problemas que tienen, para que se hagan proyectos que los ayuden a resolver sus diferentes cuestiones, y no tengan la necesidad de optar

por caminos que no los conducen a un futuro mejor, ni mucho menos a alcanzar condiciones dignas para poder vivir. A continuación

muestro algunas gráficas de algunos Estados donde se puede apreciar este dilema de la deserción.

Alumnos 96-97	Chiapas	Nayarit	Q. Roo	S.L.P.	Michoacán	Guanajuato	Durango	Coahuila
Preescolar	171,100	53,900	23,300	101,800	123,100	176,400	50,000	77,400
Primaria	705,400	146,200	116,300	374,100	708,800	772,100	236,000	310,100
Secundaria	150,000	52,900	36,100	117,600	182,900	213,500	77,400	121,700
Terminal	6,500	7,490	2,540	5,790	11,150	17,890	7,220	12,100
Propedéutica	70,100	24,310	16,460	42,910	66,450	66,360	38,280	49,000
Normal	4,630	7,210	810	2,330	4,340	3,590	4,390	4,260
Superior	22,370	12,190	4,290	24,370	38,860	25,210	14,610	42,840
Posgrado	500	2,800	X	800	1,700	2,600	700	2,800
Capacitación	6,640	2,650	4,510	10,230	23,640	8,810	5,730	16,750

Escuelas	Chiapas	Nayarit	Q. Roo	S.L.P.	Michoacán	Guanajuato	Durango	Coahuila
Preescolar	4,188	819	530	2,501	3,016	3,594	1,230	1,207
Primaria	7,518	1,151	684	3,482	5,644	4,604	2,778	1,885
Secundaria	963	398	204	1,366	1,129	1,150	717	424
Terminal	27	139	5	30	43	93	66	82
Propedéutica	265	63	48	212	186	223	113	204
Normal	22	7	3	21	15	31	13	11
Superior	41	22	6	31	48	72	49	74
Posgrado	10	7	X	5	25	29	17	30
Capacitación	86	61	37	94	282	50	16	158

Maestros	Chiapas	Nayarit	Q. Roo	S.L.P.	Michoacán	Guanajuato	Durango	Coahuila
Preescolar	7,252	1,545	1,145	5,083	5,738	7,033	2,344	2,940
Primaria	25,795	5,454	3,923	14,015	25,703	24,728	10,372	11,498
Secundaria	7,533	3,743	2,196	7,981	10,216	10,268	5,469	7,892
Terminal	798	810	225	550	1,420	1,695	710	1,320
Propedéutica	4,736	1,902	943	3,203	4,480	5,179	2,933	3,647
Normal	540	260	58	270	399	610	390	530
Superior	2,057	967	442	3,444	3,066	3,645	1,994	4,530
Posgrado	128	42	X	12	176	529	101	311
Capacitación	720	175	260	650	1,496	425	135	1,070
Bibliotecas	442	124	74	788	355	254	215	33

Chihuahua	Yucatán	Oaxaca	Querétaro	Puebla	Hidalgo	Sinaloa	Sonora	Tamaulipas
92,100	55,693	125,400	56,100	200,600	79,800	83,300	62,100	75,845
420,700	254,798	653,300	281,900	804,700	378,000	377,600	287,200	348,626
129,000	74,771	166,800	68,400	234,500	132,700	134,400	115,100	123,077
11,240	4,151	7,240	8,560	19,830	4,930	19,250	16,670	11,605
56,860	36,898	70,960	25,540	92,370	49,470	85,320	61,330	55,587
3,650	3,099	5,230	2,490	11,820	1,750	2,650	3,940	17,819
35,150	14,640	30,470	16,010	76,180	19,650	48,950	45,660	45,750
2,300	2,300	600	1,200	3,700	300	600	1,600	1,920
11,580	14,691	5,310	4,570	1,450	8,120	21,750	13,340	17,230

## Los objetivos y responsabilidades de la política educativa

<i>Chihuahua</i>	<i>Yucatán</i>	<i>Oaxaca</i>	<i>Querétaro</i>	<i>Puebla</i>	<i>Hidalgo</i>	<i>Sinaloa</i>	<i>Sonora</i>	<i>Tamaulipas</i>
1,701	824	3,037	1,148	3,823	2,484	2,049	1,185	1,516
3,096	1,361	5,458	1,314	4,274	3,143	3,159	1,749	2,398
578	402	1,777	336	1,560	921	626	582	444
119	22	21	36	148	31	98	154	54
151	130	160	63	356	186	226	152	161
9	12	15	15	32	17	8	9	20
40	38	37	23	127	37	55	62	83
24	18	45	13	45	8	29	29	25
99	171	63	22	105	108	96	121	14,810
<i>Chihuahua</i>	<i>Yucatán</i>	<i>Oaxaca</i>	<i>Querétaro</i>	<i>Puebla</i>	<i>Hidalgo</i>	<i>Sinaloa</i>	<i>Sonora</i>	<i>Tamaulipas</i>
3,999	2,157	5,387	2,239	7,954	3,802	3,903	2,701	3,358
15,571	8,542	23,982	6,720	25,041	14,028	13,700	10,627	13,002
7,200	5,840	7,339	3,300	12,673	6,318	8,953	6,065	6,653
1,370	461	575	630	2,240	530	1,670	1,645	1,467
3,512	2,963	2,915	1,503	6,573	3,251	4,721	3,906	3,707
260	255	220	330	850	365	190	165	792
3,441	1,480	2,071	1,864	6,485	1,563	3,478	3,481	5,840
398	360	664	30	664	76	106	252	140
6,990	959	340	175	720	728	730	590	873
224	230	486	140	788	301	327	391	188
<i>Tabasco</i>	<i>Campeche</i>	<i>B.C.N.</i>	<i>Guerrero</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>D.F.</i>			
85,600	26,574	64,900	132,463	52,976	286,300			
311,900	108,196	305,400	552,308	236,089	1,059,600			
106,500	29,850	180,300	130,056	62,444	514,100			
4,590	1,297	11,010	6,673	1,701	6,380			
69,110	16,575	44,090	67,644	21,486	332,850			
250	2,566	3,490	5,068	1,650	6,940			
23,150	7,437	31,010	23,300	11,100	301,760			
400	304	1,500	315	310	27,600			
6,110	4,742	12,620	8,693	6,990	125,400			
<i>Tabasco</i>	<i>Campeche</i>	<i>B.C.N.</i>	<i>Guerrero</i>	<i>Zacatecas</i>	<i>D.F.</i>			
1,726	502	810	2,811	1,401	2,869			
2,082	788	1,255	4,249	2,382	3,280			
563	167	425	666	833	1,272			
29	7	100	38	6	161			
162	59	85	189	88	510			
9	11	83	21	7	35			
19	24	5	35	22	199			
7	10	30	9	13	162			
83	59	145	116	59	610			

Tabasco	Campeche	B.C.N.	Guerrero	Zacatecas	D.F.
3,389	1,109	2,678	5,892	2,647	11,800
9,580	3,721	10,310	21,399	8,887	38,957
5,056	1,820	6,563	7,699	3,589	34,158
480	212	1,170	855	176	6,150
3,513	1,242	2,960	368	183	1,390
220	222	3,912	1,371	1,130	44,860
1,602	752	426	73	129	3,574
750	356	680	496	429	4,650
606	88	196	241	225	1,13514

## BIBLIOGRAFÍA

- SANDOVAL AMARO, Gregoria, *La práctica docente y su impacto en la comunidad*, México, Tesis, 1991, p. 3.
- SOLANA, Fernando, *La política educativa de México en la Unesco*, México, SEP, 1979.
- Ibidem*.
- Ibidem*.
- Ibidem*.
- Ibidem*.
- Ibidem*.
- Ibidem*.
- Secretaría de Educación Pública, *Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (Formación y Actualización de Docentes)*, México, SEP, 1990.
- Ibidem*.
- Ibidem*.
- Ibidem*.
- ANDER EGG, Ezequiel, *Formación para el Trabajo Social*, Argentina, Ecro, 1975.
- SOLANA, Fernando, *op. cit.*
- Ibidem*.
- JEREZ TALAVERA, Humberto, "Pasaremos del derecho al hecho de la profesionalización del magisterio", en *Normalismo Revista de Cultura Pedagógica*, México, SEP, 1989, p. 20.
- TODD, Luis Eugenio, "Los maestros, núcleo de la modernidad de la nación", en *Normalismo Revista de Cultura Pedagógica*, México, SEP, 1989, p. 19.
- SANDOVAL AMARO, Gregoria, *op. cit.*
- Ibidem*.

## INTRODUCCIÓN

Interesantes resultan las iniciativas de reformas a la Ley General de Educación, especialmente la que habla de garantizar el acceso de discapacitados a cualquier plantel de nivel básico, mediante la infraestructura y materiales didácticos necesarios para compensar sus disfunciones para que así puedan integrarse a la sociedad en igualdad de condiciones.

El presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, estudia la iniciativa de reformas a la Ley General de Educación presentada por el PAN; sólo se espera la decisión de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara, para ser turnado al Pleno para su discusión y votación ya que esto implicaría que sería necesario modificar el artículo 41 de la Ley General de Educación.

Con esto, pretende garantizarse el acceso de alumnos con discapacidad a cualquier plantel del nivel básico, lo que representará que las escuelas deberán contar con métodos y materiales específicos; por lo cual maestros y padres o tutores, deberán darse a la tarea de integrar a los niños en su entorno social y educativo.

El dictamen a la iniciativa contempla que en la elaboración y actualización de los libros de texto, se incluyan contenidos relativos a la discapacidad para desarrollar una cultura de respeto a la discapacidad en México.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, alrededor del 10 por ciento de la población sufre algún tipo de discapacidad, ya sea física, sensorial o intelectual; cerca de 9 millones de mexicanos tienen algún tipo de discapacidad.<sup>1</sup>

# La educación especial en México

Cristina Castaneda García\*

A nivel mundial han existido muchos intentos para impulsar políticas nacionales que permitan garantizar mejores oportunidades para las personas discapacitadas, sin embargo, México se encontraba rezagado en esa materia, ya que la mayoría de países tienen legislaciones que garantizan igualdad de oportunidades de rehabilitación, educación y capacitación, y en México es hasta hace unos años cuando se le ha dado importancia al problema.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece: "Si el objetivo es dar igualdad de oportunidades, debemos estar claros que no se puede competir en condiciones similares entre desiguales", el principio de la igualdad de derechos significa que "las necesidades de cada persona tienen igual importancia"; esto es, que la sociedad tiene que ser solidaria y el Estado subsidiario para compensar las disfunciones del discapacitado de tal forma que pueda integrarse en igualdad de condiciones.

---

\*Licenciada en Periodismo.

Por lo anterior se debe pugnar por una demanda que desde hace más de 44 años propuso la ONT: "fomentar la contratación por los empleadores, de cierta proporción de minusválidos", así como proponer reformas a las leyes fiscales, que compensen las modificaciones que tengan que realizarse en los centros de trabajo.

Después de la iniciativa presentada a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política el 2 de diciembre de 1997, se está dando un mayor apoyo a personas con discapacidad y es un logro muy importante.

Lo anterior da la pauta para poder analizar, ¿qué tanto es viable incluir dentro de las escuelas normales a las personas con discapacidad? Veremos que tenemos en materia de legislación educativa al respecto:

#### ASPECTO LEGAL

##### *Ley General de Educación*

Art. 39. En el sistema educativo, queda comprendida la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos.

##### *Cap. IV Sección I*

##### "De los Tipos y modalidades de la educación"

Art. 41. (Éste tendría que modificarse para aceptar discapacitados en escuelas regulares) La Educación especial estará destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como aquéllos con aptitudes sobresalientes. Procurará atender a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social.

Tratándose de menores con discapacidades, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular. Para quienes no logren esta integra-

ción, esta educación procurará la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva.

Esta educación incluye orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica regular que integren a alumnos con necesidades especiales de educación.

Art. 42. En la impartición de la educación para menores de edad se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad.

##### *Educación Especial en México*

El derecho a la igualdad de oportunidades para la educación es uno de los principios fundamentales de la legislación mexicana, pero fue hasta la década de los setenta cuando se creó la Dirección General de Educación Especial.

La UNESCO celebró el año 1981 como "Año Internacional del Minusválido", paralelamente se crea la necesidad de revisar la estructura y programas, así como acrecentar la formación y actualización del personal técnico y docente, para otorgar cuerpo y coherencia al sistema de educación especial adecuándolo a los requerimientos de nuestra realidad social internacional.

Mediante el decreto del 18 de diciembre de 1970, se ordenó la creación de la Dirección General de Educación Especial, lo cual representó un verdadero cambio de actitud del Estado, y se convierte en un logro profesional y familiar de quienes pugnaban por abolir la marginación de las personas con

requerimientos especiales; fue entonces cuando se inició la sistematización y coordinación de acciones dispersas y fragmentarias, incorporándose México al grupo de países que reconocían la necesidad de educación especial.

De acuerdo con el folleto de la Dirección de Educación Especial, los servicios que ofrece se clasifican en dos grupos según su necesidad de atención:

1o. Personas cuya necesidad de educación es indispensable para su integración y normalización

- *Deficiencia mental, trastornos de la audición y lenguaje, impedimentos motores y trastornos visuales.*

Para ellos se establecen centros de atención en:

- a) Escuelas de Educación Especial
- b) Centros de Rehabilitación y Atención Especial
- c) Centros de Capacitación de Educación Especial

2o. Necesidades de educación complementaria de proceso educativo regular.

- a) Problemas de aprendizaje
- b) Conducta
- c) Lenguaje

Centros de atención en:

- *Unidades de Grupos Integrados (actualmente ya no se llevan a cabo)*
- *Centros psicopedagógicos*
- *Centros de Rehabilitación y Educación Especial*

Problemas de aprendizaje

- a) *Ocasionado por métodos inadecuados*
- b) *Alteraciones orgánicas y del desarrollo, que intervienen en el proceso de aprendizaje.*

Por lo anteriormente descrito, pareciera ser que este problema está cubierto, y el admitir a niños discapacitados en escuelas regulares ocasionaría gastos fuertes debido a

la necesidad de proporcionar la infraestructura necesaria para cubrir las necesidades de ellos; pero es necesario sentarse a dialogar con los padres de familia y especialistas para saber que tan viable pudiera ser establecer una infraestructura adecuada.

Por otra parte, en la actualidad bajo la premisa de "no marginar" a niños con disfunciones leves como la hiperactividad, hiperquinesia, dislexia, etcétera, no existen grupos integrados (20 alumnos) como está establecida la atención para ellos y únicamente se da apoyo 2 veces por mes mediante grupos sicopedagógicos denominados **USAER O CAPEP**, y el alumno permanece todo el tiempo en grupo regular, lo anterior resulta muy desquiciante para el maestro común, ya que sabe que el niño tiene problema pero desconoce como tratarlo.

Asimismo, tampoco puede dejar de evaluarlo bajo las mismas reglas que a los demás, por lo que es necesario que así como hay los grupos de educación especial, se establezcan métodos diferentes de evaluación, ya que existe la conciencia de que médicamente los niños no tienen igualdad de condiciones, por lo que resulta indispensable que para valorar a estos niños se establezcan reglas especiales y específicas para compensar sus disfunciones.

Para ilustrar lo anterior ejemplificaremos el problema.

Los alumnos hiperquinéticos (niños como Daniel el travieso, Bart Simpson, etcétera), sólo tendrán una mejoría total al entrar a la adolescencia, aproximadamente entre los doce y catorce años, debido a la incapacidad que tienen para poder permanecer en un solo lugar ya que poseen el síndrome de déficit de atención por desórdenes químicos de su cerebro, luego entonces, ¿por qué someterlos a estar en un grupo en el que el

maestro no conoce el problema? Se debiera respetar lo establecido para que aun dentro de escuelas regulares existan grupos de niños hiperactivos, dixeréticos, etcétera, y así los grupos de apoyo sean eso, pero que dentro de la escuela esté una pedagoga consciente de la problemática y que sea capaz de dar las instrucciones en forma adecuada.

En muchas ocasiones estos niños no es que no quieran obedecer, lo que pasa es que no captan cuando se les dan varias indicaciones. Por esto urge que existan más grupos que trabajen como lo hacía CAPEP (Capacitación de Educación Preescolar) anteriormente, con una pedagoga dirigiendo al grupo; los USAER son organismos que al no tener permanencia total en las escuelas, ya que sólo se trata de visitas fugaces en las mismas, no cumplen con las necesidades de los educandos, ya que sólo actúan como centros psicopedagógicos de apoyo.

He visto mucho sufrimiento inútil por no resolver de manera adecuada estos problemas, que pudieran ser sencillos si se les ataca desde su base, lo ideal sería que en cada delegación o sector existieran un número de escuelas que se abocaran al problema.

Una destacada abogada confiesa haber tenido como la peor experiencia de su infancia su estancia en la escuela, sólo por ser dixerética (escritura de espejo), sus maestros le decían que era una "tonta", sus papás se molestaban con ella, sin saber que no estaba en sus manos la solución.

En este orden de ideas, vemos que las discapacidades menores son las menos comprendidas.

### *Hiperactivos*

- Volviendo la vista hacia sectores desprotegidos, nos hace pensar y dar cabida a la existencia de este grupo de niños mayormente marginados por encontrar-

se entre los niños "sin problemas o normales" que sin embargo *también* son "discapacitados", pero por no tener una disfunción aparente dan la imagen de normales; únicamente se les cataloga como niños con problemas de conducta.

- Para encontrar una explicación; y así como atinadamente describe el doctor Gordon Serfontein,<sup>2</sup> niños que por tener una inteligencia normal y en muchas ocasiones superior a lo normal, son capaces de jugar **en el vecindario; porque no tienen problemas con el lenguaje, la vista o el oído, pareciera que no** requieren ninguna ayuda especial.

Estos chicos tienen una limitación para el aprendizaje que se conoce como la limitación oculta. El chico con *limitación para el aprendizaje* o con *alteraciones en el desarrollo* del comportamiento (mejor conocido como "Niño hiperactivo" y personificado con "Daniel el travieso", "Bart Simpson", etcétera), generalmente está limitado de la misma manera que un niño con problemas en cualquier área de desarrollo; sin embargo, estos niños reciben el rechazo de especialistas médicos y profesionales de la educación, quienes los catalogan como niños a quienes no se les enseña, maneja o educa en forma adecuada; de tal forma que quienes debieran estar ayudándolos con su problema están a la vanguardia.

Al término moderno para este tipo de alteraciones en el desarrollo del aprendizaje y la conducta se le conoce como Desorden de Déficit de Atención (ADD en inglés) y de forma más general abarcando la dislexia y otros problemas "Incapacidades Específicas para el Aprendizaje (SLD en inglés).

El término DDA, describe una alteración médica basándose en un sólo síntoma y se subclasifica en dos grupos, aquellos con hiperactividad y los que no padecen esa alteración.

Estos niños poseen un problema químico entre las neuronas, ya que existen niveles

deficientes de las sustancias transmisoras necesarias para retransmitir los mensajes entre células y entre las diversas áreas del cerebro.

¿Y qué diferencias presentan estos niños?

- No mantienen la atención lo suficiente para concluir algo, sueñan despiertos o se desconectan, les toma mucho tiempo concluir un trabajo.

- A menudo son inquietos y agitados.
- Son impetuosos, impulsivos, desorganizados, caprichosos; su impulsividad los conduce a decir mentiras, robar, prender fuego, si esto se junta con actividad motora aumentada, seguramente que los padres estarán al borde de estar en un hospital psiquiátrico. (Velocidad extrema y agilidad) *Causa Principal de Accidentes.*

- Su coordinación es un poco torpe, se dificulta abotonarse, atar agujetas, etcétera.

- La memoria a corto plazo, dificultad en retener información auditiva o verbal, de tal forma que hay que reforzar hasta que se convierte en memoria a largo plazo.

- Son inflexibles, se resisten a cambios de su rutina, tienen arranques temperamentales y cambios de humor no tienen tolerancia a la frustración

Por lo anterior están expuestos a:

- Tendencias agresivas, propensos a recibir amenazas del medio ambiente y reaccionan aislándose o intentando dominar en ocasiones con agresión

- El desarrollo de su autoestima es restringido y son menos confiados cuando se interrelacionan

- Propensos a terrores nocturnos

- Son madrugadores

- Generalmente poseen apetito y sed creciente

Aproximadamente es hasta los 14 años cuando el cerebro del niño madura, y mejora su condición, el resultado final depende de cómo se le haya manejado durante la niñez, los niños que no recibieron tratamiento, invariablemente desarrollan dificultades emocionales o del comportamiento hasta su edad adulta.

Existen actualmente y cada vez son más, los niños que se encuentran entre estas dos

categorías y requieren de una atención especial, los niños que poseen "la limitación oculta" que los hace en ocasiones un poco torpes en su motricidad debido a su falta de madurez neurológica, pero en cambio tienen inteligencia superior a la media normal.

Dicha polaridad en su persona consiste en que, por una parte tienen inteligencia superior a lo normal que pudiera hacerlos y de hecho lo son, niños con una capacidad superior de raciocinio unida a la capacidad tan tremenda para desarrollar energía, que los convierte en trabajadores incansables y creativos, característica que para los maestros es como tener monstruos, cretinos e insufribles, ya que dentro de su formación de maestros, no se encuentra la posibilidad de otorgar una libertad bien encausada para desarrollar la potencialidad creativa de los niños "diferentes" (por estar sujetos al cumplimiento de programas estrictos).

Pero volviendo a la situación de que poseen esa "bipolaridad"; en su cerebro tienen mil ideas que se ven limitadas con la posibilidad de llevar a cabo una sola, por eso es que los vemos como en las caricaturas, estando en un lugar vuelven la cara de derecha a izquierda para decidirse rápidamente hacia donde van, eligen al mismo tiempo que corren, tropiezan, resbalan, se golpean y siguen su camino; sobre todo tienen serios problemas para permanecer en un solo lugar.

Otra de las características de este doble contrasentido que poseen es que tienen por una parte, *déficit de concentración*; y ¿qué es esto? Que les cuesta trabajo estar en una sola posición y durante mucho tiempo recibiendo la enseñanza, y se desconcentran; por otra, son niños que logran abstraerse totalmente de su entorno y madurar una idea genial, o encuentran una respuesta lógica, sencilla a lo que el común de la gente no razona de esa manera.

Es poca la información que existe respecto de cómo apoyar a un hijo con inteligencia superior al normal y madurez inferior al normal, el niño se angustia, la madre se angustia; en ningún lado lo aceptan, o si lo aceptan lo marginan.

Las escuelas de lento aprendizaje resultan inoperantes para estos niños, aun cuando ellos necesitan más tiempo y explicaciones detalladas ya que su cerebro tiene dificultad para captar las órdenes, éstas deben ser razonadas y explicadas a detalle.

Estos niños sufren al sentir que no pueden asimilar tan rápido como los demás, ya que su memoria a corto plazo es deficiente.

Como podemos observar, ellos necesitan órdenes más explícitas, y a su vez son más específicos en sus conceptos, de aquí la necesidad que dentro de su grupo normal, esté una pedagoga que dé las instrucciones más explícitas.

Por lo anterior se concluye que el problema es real, y no basta con poner una etiqueta de mal educado a un niño con "limitación oculta", puesto que se sabe tiene un problema médico, es necesario que la atención no quede en un simple apoyo y se encuentre el educando compitiendo con niños normales y bajo las mismas condiciones de evaluación, ya que para la valoración de estos niños, las leyes generales de educación pública no establecen distingos.

Omiten establecer condiciones iguales de acuerdo a necesidades o como lo establece la Organización Internacional para el Trabajo (OIT), no se puede competir en condiciones similares entre desiguales; se tiene que ser solidario para compensar.

Sería conveniente que cuando la madre trabaja, a estos niños por el simple echo de

ser hiperactivos, hiperquinéticos etcétera, se les acepte automáticamente en las escuelas "asistenciales"<sup>3</sup> ya que ellas cuentan con parte de la infraestructura necesaria que requieren estos chicos por su nivel de actividad y si en ellas se concentra personal capacitado se daría una muy buena combinación.

Es importante que si se aprueba que personas minusválidas y con problemas de aprendizaje ingresen a las escuelas, realmente se fomente una cultura y capacitación didáctica adecuadas para el personal y no sólo se establezcan grupos de apoyo que por momentos resuelvan las situaciones, se requiere de personas que conozcan la infraestructura necesaria que se requiere para brindar un apoyo real.

Finalmente diremos que es necesario en principio, comprender más los problemas para así atacarlos de raíz, y un buen principio es fomentar una cultura de ayuda al discapacitado, y especialmente al que no le proporcionamos mayor apoyo social y educativo porque su discapacidad es oculta.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Página de Internet. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/1997/dic/971211.html>. "De la Comisión de Atención y Ayuda a Discapacitados, turnado a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política el 2 de diciembre de 1997", México. *Gaceta Parlamentaria*, pp. 17-19.
2. SERFONTEIN, Gordon. "Cómo ayudar a los niños que sufren dislexia, hiperactividad y problemas de aprendizaje", en *La Limitación Oculta*. Diana, México, marzo de 1998, pp. 14-22.
3. Escuelas que pertenecen a la Secretaría de Educación Pública, manejan horarios de 7 a.m. a 18 p.m., cuentan con instalaciones adecuadas para la natación, gimnasia, etcétera, también prestan servicio de comedor, apoyo médico, etcétera. Para ingresar es prioritario que la madre trabaje y es necesario aprobar un examen de admisión.

(automáticamente se descarta al niño hiperactivo, ya que éste necesita más tiempo para realizar el examen, lo cual da pie para manejar el criterio de aceptarlo o no.

La anterior información se obtuvo de una madre que llevó a su hijo al examen, y a todos los niños los citaron para recibir su resultado la siguiente semana y a ella le dijeron que había salido mal en

su examen que no había sido aceptado, en el momento de término de la evaluación.

Nota aclaratoria: Folleto de la SEP, *La Educación Especial en México*, Centro de documentación de la oficina del secretario, pp. 16-23. Se imprimió en enero de 1995 en los Talleres de Grupo Editorial Mexicano, S.A. de C.V., México, edición de 40,000 ejemplares.





La caña de azúcar (detalle), 1929

Diego Rivera

# Política educativa y sus repercusiones en el desarrollo nacional

Xochitl E. de la Pena Garcia\*

En 1989, el licenciado Manuel Bartlett, Secretario de Educación Pública, realizó un análisis del mercado laboral y pertinencia de la Educación Superior en México, el cual reflejó la falla de formación de personal de mandos medios, por lo que se emprendió un estudio sobre nuevas opciones de educación superior, en el cual se analizaron las experiencias de algunos países como Alemania, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Japón. Como consecuencia de lo anterior, el gobierno de México a través de la Secretaría de Educación Pública decidió ampliar la oferta educativa, concibiendo un sistema de educación técnica superior que prestara un gran servicio al sector productivo de bienes y de servicios y que al mismo tiempo ampliara las expectativas de los estudiantes mexicanos.

En 1991 el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, siendo Secretario de Educación Pública firmó el acta de constitución del Sistema de Universidades Tecnológicas como organismos públicos descentralizados de los gobiernos estatales, con personalidad jurídica y patrimonio propio. En este mismo año de 1991 fueron creadas las Universidades Tecnológicas de: Aguascalientes, Nezahualcóyotl y Tula Tepeji, 1994 Fidel Velázquez Norte de Guanajuato, Puebla y Querétaro, 1995 Coahuila, León y Tulancingo, 1996 Huasteca Hidalguense, Tabasco, Tecámac, Tecamachalco, Tlaxcala y Valle del Mezquital, 1997 Campeche, Cancún, Costa Grande de Guerrero, Izúcar de Matamoros, La Selva San Luis Potosí, Sierra Hidalguense y Sur del Estado de México, por último, en 1998 Guadalajara, Tijuana, Huejotzingo, San Juan del Río, Torreón, Norte de Coahuila, Hermosillo, Nogales, Zacatecas, Santa Catarina, Escobe-

do y Suroeste de Guanajuato. Esto ha permitido incrementar las opciones de Educación Tecnológica Superior para los egresados de las escuelas de bachillerato.

La perspectiva de la Educación Tecnológica en México tiende a ser diferente a los sistemas educativos tradicionales que hay en el país, por lo que se han diseñado planes y programas de estudios estableciendo métodos didácticos, modernos con tecnología de punta en carreras de Administración, Mantenimiento Industrial, Procesos de Producción, Electricidad, Electrónica Industrial y Tecnología Ambiental.

Con la finalidad de una sólida formación de técnicos superiores universitarios en carreras como ya se dijo, cuyo antecedente fuera el bachillerato con un plan de estudios de dos años, a través de programas intensivos.

Para definir los perfiles profesionales de las carreras, y lograr su vinculación con las

---

\* Subadministradora de Servicios en el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

necesidades reales de la sociedad y, particularmente del Sector Productivo, se hicieron encuestas entre las poblaciones y consultas con los empresarios y representantes de los sectores.

Con el propósito de que los egresados de las carreras actuales y de las que en lo futuro se instituyan, posean la educación necesaria que les permita resolver los problemas que afrontan los sistemas de producción ya instaurados o a punto de formarse en los estados y municipios de la República Mexicana.

Los planes y programas de estudios de las diferentes carreras que en la actualidad se imparten en las universidades tecnológicas con esquemas en forma general y sistemas de educación modular, se ofrecen como una modalidad alternativa al sistema formal para la formación de técnicos superiores universitarios.

Como una alternativa las universidades tecnológicas fueron creadas para ofrecer a los estudiantes que hayan concluido el bachillerato, la posibilidad de incorporarse en corto plazo al sector productivo, con capacidad competitiva para contribuir a la solución de los problemas tecnológicos de México.

La operación se basa en un modelo que se sustenta en la calidad educativa para lograr la excelencia científica, humanística y tecnológica.

El desarrollo de las actividades educativas encomendadas a ella, se apoya en una cuidadosa selección de aspirantes, de fuerte impulso al autoaprendizaje, con cumplimiento estricto de programas, de educación integral y participativa, amplio apoyo de tipo académico, evaluación periódica y certificación rigurosa.

Una de las prioridades de este modelo ha sido la vinculación con el sector productivo de

bienes y servicios, ya que está diseñado para satisfacer las necesidades en lo referente a la formación de elementos humanos de nivel superior para que contribuyan a la solución de los problemas tecnológicos. Para lograrlo el sector productivo participa activamente con las universidades en los procesos de planeación educativa, mediante la detección de necesidades específicas en la formación de los elementos humanos; en la definición de los perfiles ocupacionales; en el diseño curricular de planes y programas de estudios; en las definiciones de las características de los talleres y laboratorios; en la integración de las plantas docentes; en la incorporación de los avances técnicos de las áreas productivas y en los planes y programas de las carreras a futuro.

El proceso educativo se ha estructurado con esquemas de enseñanza práctica de un 70 por ciento, y de enseñanza teórica de un 30 por ciento, que se contempla en el desarrollo de las actividades de las escuelas y las realizadas en las empresas durante los periodos de prácticas y de los servicios sociales de los estudiantes

Los atributos que se han identificado en este modelo han sido:

- La polyvalencia para otorgar una formación profesional en uno o varios grupos de actividades de los procesos productivos, o en actividades generales aplicables a todas las ramas de la producción.
- La continuidad que asegura a los egresados la posibilidad de proseguir estudios de licenciatura siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos por la institución superior correspondiente.
- La intensidad que busca la optimización del tiempo del proceso de enseñanza-aprendizaje para que en periodos de dos años se formen los elementos humanos requeridos por las industrias.
- La flexibilidad que permite adaptar los planes y programas de estudios, a los constantes cambios cien-

tíficos y tecnológicos, en un sistema de autorregulación que cubra la verdadera demanda del sector público y la apertura oportuna de nuevas carreras y.

- La pertinencia que da congruencia a los planes y programas de estudios con las necesidades reales de las plantas productivas.

Por otra parte la evaluación del aprendizaje se ha planteado en forma sistemática, continua, flexible e integral, con la finalidad de que la titulación de los educandos se efectúe en el tiempo programado previa la aprobación del examen teórico práctico, que sustentarán sobre la estadía práctica que hayan realizado en el sector productivo.

La orientación de estos planes de estudio es la de satisfacer las necesidades de las industrias y de los servicios en lo referente a la formación de técnicos superiores universitarios, y como el principal objetivo de esta modalidad de reciente creación es lograr la vinculación con los sectores productivos y con acciones diversas formular acuerdos y convenios de colaboración para la ejecución de las tareas de interés mutuo.

Los diferentes sectores productivos participan en los procesos de planeación educativa e intercambian experiencias y aportaciones de distinto tipo para fortalecer el funcionamiento de la industria.

La actualización de la educación que se imparte en las universidades tecnológicas, y la investigación tecnológica que se realiza mediante contactos frecuentes de las autoridades educativas, profesores, estudiantes y empresarios de las distintas ramas industriales.

La relación constante entre las escuelas y las empresas sirve para que la formación de alumnos, responda a las necesidades del sector productivo de bienes y servicios. Por

ello la realización de los prestadores de servicios con las prácticas en las instalaciones industriales es un factor de gran importancia que les permite consolidar sus conocimientos y desarrollar un compromiso con la sociedad.

El financiamiento de proyectos, las donaciones principalmente de maquinaria y equipo de utilidad para los talleres y laboratorios de las escuelas el otorgamiento de becas que impulsen a estudiantes de significativo aprovechamiento y recursos económicos limitados, son otras las formas de apoyo que el sector productivo ha donado a las universidades tecnológicas.

México para contribuir a elevar la calidad de vida de las comunidades y mejorar el ambiente está investigando tecnología de punta para la eficiencia de la producción industrial y de los servicios. La educación y la asistencia técnica son medios importantes en la vinculación que las escuelas proyectan con el sector productivo, por lo que las instalaciones universitarias se han puesto a la disposición de las comunidades para coadyuvar a la solución de los problemas.

La misión de estos sistemas educativos es la de formar mediante programas cortos de educación superior a hombres y mujeres que garanticen la competitividad de las empresas y estén preparados para responder al cambio tecnológico y a la sociedad en general.

Con el afán de fortalecer la educación tecnológica en México en beneficio de los sectores industriales de servicio de los estados, las universidades tecnológicas han instrumentado los siguientes servicios que a continuación se mencionan que gradualmente irán mejorando.

## BIBLIOTECAS

Uno de los centros de trabajo de gran importancia para el desarrollo de las actividades académicas en las universidades tecnológicas son las bibliotecas. En ellas se concentran los esfuerzos que los estudiantes y los docentes imprimen a sus estudios e investigaciones. Por esa razón la información que ella contiene presenta una amplia visión de la ciencia, la tecnología y la cultura, con preferencia de los temas de aquellas disciplinas que forman parte de los planes de estudios.

Las bibliotecas, como función de apoyo a las academias, deben satisfacer las necesidades de los docentes e investigadores y en los alumnos lograr el hábito por la lectura y la investigación. Para cumplir dichos compromisos las bibliotecas de las universidades tecnológicas, cuentan con sistemas de operación avanzados que facilitan la consulta de su acervo bibliográfico.

El inventario bibliográfico de cada universidad tecnológica, se aproxima en forma coordinada con las áreas académicas y lo forman, en un aproximado, 3,500 volúmenes. Las hemerotecas cuentan con 600 revistas aproximadamente. Las videotecas con 200 videocasetes y las fonotecas con 100 fonocasetes. En estos materiales se hallan títulos referentes a administración, calidad, computación e informática, contabilidad, derecho, desarrollo profesional, economía y comercio, electricidad y electrónica, ecología, estadística, física, gramática, historia, ingeniería, inglés, literatura, mantenimiento industrial, matemáticas, neumática, robótica, seguridad industrial, sistemas técnicos, sociología, tecnología en general, termodinámica, así como atlas, diccionarios y enciclopedias.

En la actualidad, estas áreas disponen del servicio de *Internet*, mediante el cual los estudiantes docentes y empleados de las universidades tienen acceso a fuentes de información, bibliotecas y bancos de datos de otras instituciones educativas nacionales e internacionales.

Los sistemas de control implantados en estas áreas permiten que los alumnos no asistentes cuenten con la orientación necesaria y suficiente para tener acceso a la consulta de sus contenidos en las salas de lectura y puedan hacer apartado de libros y que se los presten para usarlos en las universidades o en su domicilio.

En los archivos magnéticos se conservan los inventarios bibliográficos por títulos y la estadística de consulta y préstamo que sirven de control para que los directores de carrera impulsen a alumnos, profesores investigadores y de asignatura a recurrir en forma constante al acervo disponible coadyuvando así, a la creación de una disciplina de estudio en todos los elementos universitarios.

## LABORATORIOS Y TALLERES

Con el propósito de cumplir el objetivo de impartir educación tecnológica de nivel superior que forme técnicos superiores universitarios, las universidades tecnológicas; cuentan entre sus instalaciones con laboratorios y talleres de avanzada tecnología, implementados con sistemas equipos de soporte y herramientas de alta calidad que garanticen a los estudiantes la aplicación de los conocimientos científico-tecnológicos adquiridos en el aula en prácticas de gabinete estructuradas en relación con problemas reales. Esto permite que los educandos experimenten y desarrollen sus habi-

lidades en contacto con aspectos de electricidad y electrónica, hidráulica y neumática, termodinámica, gestión de la producción, metrología, química, tecnología ambiental e idiomas.

Esta particularidad permite a las universidades cumplir con las exigencias de que su proceso de enseñanza-aprendizaje sea más práctico que teórico; y de que sus alumnos adquieran la destreza necesaria para dar solución apropiada a los problemas técnicos que se les presenten en su desarrollo profesional.

Los laboratorios y talleres de las universidades son un medio de vinculación que permite el acercamiento con los industriales y prestadores de servicios que se requieran de apoyos tecnológicos para la resolución de sus problemas productivos.

## SERVICIOS ESTUDIANTILES

Para dar atención oportuna a las necesidades de apoyo escolar de su población estudiantil las universidades tecnológicas asignan elementos humanos, materiales y financieros a programas específicos para crear servicios que puestos a la disposición de los educandos promueven la solución de los problemas que ellos tengan en relación con su aprovechamiento, control y disciplina escolar.

Las áreas responsables de detectar y canalizar los requerimientos de los alumnos a las administraciones universitarias son los departamentos de servicios estudiantiles que en coordinación con las direcciones académicas, las direcciones de carrera, los docentes y otros jefes administrativos, realizan actividades de orientación y asesoramiento que generan sus necesidades y se desarro-

llen integralmente durante su estancia en la universidad.

La promoción de soluciones pertinentes a los problemas de los estudiantes contribuye a que las comunidades universitarias tengan una mejor convivencia, participación e integración.

## SERVICIOS MÉDICOS

Los departamentos de servicios médicos de las universidades tecnológicas son las áreas responsables de la salud de las comunidades universitarias. Para atender las urgencias y padecimientos menores de ellas, cuentan con personal calificado, equipo, instrumental y medicina de calidad que aplica en forma preventiva o remedial a la población estudiantil y laborante.

Las acciones de estos departamentos no se limitan a la consulta física, ya que en forma permanente desarrollan en las instituciones, actividades médicas informativas y de orientación para evitar accidentes, contagios, epidemias y adicciones, que puedan afectar el desarrollo.

## ÁREAS DEPORTIVAS

Los beneficios que las prácticas deportivas producen en forma individual y colectiva en las personas, son aspectos que las universidades tecnológicas, promueven permanentemente entre sus comunidades estudiantiles.

La realización de acciones deportivas en las instalaciones permite preparar y condicionar física y mentalmente a los alumnos, inculcándoles positivamente el sentimiento de competencia que deben tener consigo mismos y como miembros de un equipo depor-

tivo, para lograr triunfos y satisfacciones que coadyuven al desarrollo integral.

Las universidades cuentan con espacios físicos destinados al deporte en donde los estudiantes puedan ejercitarse en fútbol soccer, basquetbol, frontenis, natación, gimnasia, voleibol, atletismo etcétera.

### ACREDITACIÓN Y EQUIVALENCIA DE ESTUDIOS

Es facultad de las universidades tecnológicas en términos de lo dispuesto en el artículo 5o., fracciones x y xi de

su ley de creación y por lo señalado en los artículos 42 y 43 del capítulo VI, "De la Revalidación y Equivalencia de Estudios" del reglamento interior de las mismas, revalidar y establecer equivalencia de estudios realizados en instituciones nacionales o extranjeras que impartan los mismos tipos y niveles educativos sujetándose a la normatividad y pago de los derechos que en ellas se establezca.

### CARRERAS

De acuerdo con lo establecido en el artículo quinto frac-

ción décima del capítulo primero de la ley que crea las universidades tecnológicas, las universidades tendrán atribuciones para expedir certificados de estudios, títulos y distinciones especiales.

Con base en lo anterior, las universidades tecnológicas otorgan el título profesional de técnico superior universitario reconocido por la Secretaría de Educación Pública a aquellos estudiantes que acrediten haber cursado y aprobado al 100 por ciento los estudios establecidos en los planes y programas de la carrera que hayan realizado.

Para tener derecho a la titulación los estudiantes deberán recabar en los departamentos escolares la certificación de las materias cursadas y aprobadas durante los cinco cuatrimestres de preparación escolarizada; así, también deberán obtener la certificación del cumplimiento de su servicio social de acuerdo con la normatividad que sobre el particular estén vigentes en las universidades y presentar y aprobar los exámenes teórico-práctico que sobre los trabajos desarrollados en sus estadias en el sector productivo debe sustentarse ante un jurado integrado por personal de la empresa y de la universidad.

Por su parte la Secretaría de Educación Pública, por conducto de la Dirección General de Profesiones expedirá la cédula profesional correspondiente, de acuerdo con los registros de títulos que otorgan las universidades tecnológicas.

### CONCLUSIONES

El técnico superior universitario, da respuesta actualmente

a las necesidades de las grandes instituciones en cuanto al personal de mandos medios y a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas al nivel de dirección. Cabe mencionar que unos técnicos superiores universitarios crearon su propio empleo al tener su propio negocio, sabiendo que la base del modelo es la vinculación con el sector productivo se pueden encontrar técnicos superiores universitarios trabajando en empresas como: PEMEX Refinería (Tula de Allende), Saint-Gobierno Vidrio de México, Volkswagen de México, CEMEX, etcétera.

México tiene dentro de sus perspectivas educativas la de desarrollar la educación tec-

nológica, mediante la ejecución de acciones académicas y de vinculación con el sector productivo de bienes y servicios que promuevan el desarrollo del individuo y de la sociedad.

Por tal motivo, la Secretaría de Educación Pública en su crecimiento y desarrollo de los sistemas de universidades tecnológicas, ha construido a la fecha 36 escuelas y en este año de 1999 se construirán 6 más; meta que se tiene al año 2000 de 42 universidades tecnológicas en las que se beneficiarán 50,000 alumnos egresados de este sistema.

## BIBLIOGRAFÍA

- M. en C. VILLALOBOS, G., "Una nueva opción para ti", *Técnicos Superiores Universitarios*, SEP, 1991, pp. 1-5.
- DOCTOR NAVA, A., "Educación y proceso para la vida", Universidad Tecnológica de Puebla (organismo público descentralizado del estado de Puebla), Universidad Tecnológica de Puebla-SEP, México, 1994, pp. 1-20 y 30-35.
- M. EN C. JAIMES, A., "UT Universidad Tecnológica de Tabasco", UT Universidad Tecnológica de Tabasco-SEP, UT Universidad Tecnológica de Tabasco, 1995, pp. 1-5.
- BOURDEAU S., "Modelo de las Universidades Tecnológicas de la República Francesa", en *Creación de las Universidades Tecnológicas en Francia 1998*, *ISCED-UNESCO*, 1998, pp. 1-10 y 50-55.



México folklórico y turístico (detalle), 1936

Diego Rivera

PARA EVALUAR la política educativa de la administración del Presidente Ernesto Zedillo conocer el avance alcanzado por su administración en las metas a las que se comprometió en el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE) es una dimensión indispensable.

Un antecedente, que debe tenerse presente, es que siendo Secretario de Educación Pública, durante el gobierno del licenciado Carlos Salinas de Gortari, el doctor Ernesto Zedillo promovió reformas al artículo 3o. constitucional así como a su ley reglamentaria.

El segundo de estos ordenamientos, vigente desde 1993, establece que el Ejecutivo Federal tomará en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional y en *todo tiempo procurará fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública*. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 proclaman que “la educación será una altísima y constante prioridad del Gobierno de la República, tanto en sus programas como en el gasto que los haga realizables”.

“Este compromiso irrenunciable del Gobierno con la educación reconoce que ésta constituye la mejor vía para superar la pobreza, lograr una sociedad más justa y abrir horizontes de mejoramiento individual y comunitario.” Agrega el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

A poco más de cuatro años de haberse iniciado este gobierno y después de haber sido discutidos y aprobados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, resulta conveniente y necesario, realizar un balance

# Evaluación del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000

Manuel I. Ulloa

que nos permita conocer en qué medida han sido cumplidas las normas así como los propósitos y compromisos, establecidos ante la nación, por el gobierno del doctor, Ernesto Zedillo.

## EL GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN

Analicemos primero si: ¿El gobierno federal ha destinado *recursos crecientes, en términos reales, a la educación pública*? Para ello es necesario descontar al gasto federal en educación (GFE) *nominal* el efecto de la inflación, deflactándolo, entre 1994 y 1998, con el índice implícito del PIB 1993 = 100 e incorporar al cálculo el crecimiento demográfico registrado por el país, en esos años, así como su impacto en la matrícula de las instituciones públicas del sistema educativo.

Al hacerlo de esta manera, como se presenta en el cuadro anterior, se puede comprobar que los recursos por habitante y por alumno, que este gobierno ha asignado a la educación, han sido menores, todos los años,

## GASTO FEDERAL TOTAL EN EDUCACIÓN 1994-1998

Año	Gasto federal total		Población Total habitantes	Matrícula pública alumnos	Gasto por habitante	Gasto por alumno
	En educación millones de pesos (a precios corrientes)	1993 = 100			pesos 1993 = 100	pesos 1993 = 100
1994	65,036.8	60,052.4	89'054,714	23'820,938	674.33	2,520.99
1995	77,611.9	51,983.9	91'158,290	24'399,079	570.26	2,130.57
1996	106,637.8	55,138.5	93'181,633	24'793,352	591.73	2,223.92
1997	134,687.9	58,636.4	94'732,320	25'228,149	618.97	2,324.25
1998	170,270.3	63,847.8	96'254,388	25'511,700	663.32	2,502.69

Fuente: Anexo estadístico del IV informe de Gobierno del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León y criterios generales de política económica para 1999. Elaboraciones del autor para deflactar el gasto federal en educación a precios de 1993 y el gasto federal en educación por habitante y por alumno con esa misma base.

a los que la administración anterior ejerció en 1994.

Veamos ahora el desempeño del Sistema Educativo, en sus distintos niveles educativos, comenzando por la educación básica.

## EDUCACIÓN BÁSICA

El gasto federal en educación básica (GFEB) también había mostrado, entre 1995 y 1997, niveles de gasto, por habitante de 4 a 14 años de edad y por alumno inscrito en instituciones públicas, menores a los de 1994. Sin embargo, en 1998, registró un gasto mayor al de 1994 en ambos casos. Y para 1999 se propuso un incremento de 3.4 y 3.1 por ciento con respecto a 1998 que los ubican 16.8 y 14.6 puntos porcentuales arriba de los registrados en 1994.

Con estos recursos la matrícula de la educación básica ha presentado los siguientes incrementos en cada uno de sus niveles educativos:

Como puede apreciarse, en el cuadro siguiente, las tasas de crecimiento de la matrícula, al inicio de cada ciclo escolar, han sido menores a las que registró el ciclo esco-

lar 1994-1995 respecto al ciclo inmediato anterior (1993-1994). La única excepción, la constituye el nivel de secundaria, en el ciclo escolar 1995-1996 con relación al ciclo 1994-1995.

Para 1999, los incrementos que el Proyecto del Presupuesto de Egresos consigna en el cuadro IV.8 de la página IV.33. Representan la tasa más baja de crecimiento en la matrícula de preescolar y la segunda más baja de secundaria en lo que va de este sexenio.

Pudiera pensarse que esta evolución de la matrícula y sus tasas de crecimiento, en la educación básica, están justificadas debido al avance en las metas, del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE), pero esto no es así como se demuestra en el siguiente cuadro.

El avance en las metas de atención a la demanda de educación preescolar, permite apreciar que éstas no se podrán alcanzar en el ciclo escolar 2000-2001, ni para la población de 5 años y menos aún para la de 4 años. Otro tanto ocurre con el avance en secundaria donde el coeficiente de absorción de egresados de primaria ha avanzado sólo

## GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN BÁSICA 1994-1999

Año	Millones de pesos (a precios corrientes)		De 4 a 14 habitantes	Pública alumnos	Gasto por habitante pesos	Gasto por alumno pesos
	1993 = 100					
1994	34,025.4	31,417.7	23'680,758	20'646,700	1,332.35	1,521.68
1995	40,685.2	27,250.6	23'718,300	21'010,300	1,148.93	1,297.01
1996	56,490.7	29,209.3	23'856,645	21'185,500	1,224.37	1,378.74
1997	71,794.5	31,255.8	2'995,797	21'284,500	1,302.55	1,468.48
1998	968,159.3	36,301.4	24'135,761	21'454,900	1,504.05	1,891.99
1999	117,526.5	37,763.5	14'276,541	21'646,800	1,655.56	1,744.53

Fuente: Elaboraciones del autor con base en información del Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León y de los documentos de Criterios Generales de Política Económica y Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999.

INCREMENTOS PORCENTUALES DE LA MATRÍCULA  
DEL CICLO ESCOLAR 1994-1995 A 1999-2000

Niveles educativos	1994-1995/ 1993-1994	1995-1996/ 1994-1995	1996-1997/ 1995-1997	1997-1998/ 1995-1997	1998-1999/ 1997-1998	1999-2000/ 1998-1999
	Básica	1.83	1.76	0.83	0.47	0.80
Preescolar	4.11	3.30	3.34	1.75	2.00	1.57
Primaria	0.76	0.50	0.03	-0.38	-0.22	0.14
Secundaria	3.90	4.84	2.70	2.22	3.07	2.62

Fuente: Elaboraciones del autor con base en información del Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León y de los documentos de Criterios Generales de Política Económica y del Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999.

## METAS Y AVANCE DEL PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO 1995-2000

	Ciclo	Meta	Avance
	1994-1995	2000-2001	1998-1999
Preescolar			
5 años	74.5 %	90.0 %	83.6 %
4 años	52.5 %	65.0 %	57.8 %
Matrícula total	3'092,800	3'700,000	3'362,952

Primaria véase nota sobre el informe de labores de la SEP 1997-1998, p. 18.

Secundaria	Ciclo	Meta	Avance
	1994-1995	2000-2001	1998-1999
Coefficiente de absorción	87.7 %	92.0 %	87.8 %
Eficiencia terminal	75.7 %	81.1 %	75.3 %
Matrícula total	4'493,200	5'500,000	5'084,277

Fuente: Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 e Informe de Labores 1997-1998, Secretaría de Educación Pública.

una décima de punto porcentual y el índice de eficiencia terminal ha disminuido en cuatro.

En lo que se refiere a las metas para la educación primaria el Informe de Labores 1997-1998, Secretaría de Educación Pública, en el penúltimo párrafo de la página 18, afirma:

Estimaciones derivadas de los resultados del Censo de Población efectuado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 1995 permiten afirmar que actualmente hay en el país alrededor de un millón 250 mil personas entre seis y 14 años de edad que no asisten a la escuela. Considerando que en 1990 la cifra alcanzaba los 2.8 millones y que para 1995 se había logrado reducir a 1.5 millones, se espera que para el año 2000 no habrá más de un millón de niños y jóvenes en edad escolar al margen de los servicios educativos, que es la meta prevista por el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995-2000.

Lo primero que debe destacarse es que la meta de primaria del PDE 1995-2000 es una aberración, por ser anticonstitucional, ya que viola el derecho de la población, no incluida en la meta, a la educación de este nivel educativo consagrada como garantía individual en el artículo 3o. de la Constitución:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados y municipio- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.

Una segunda consideración tiene que ver con el universo de la población marginada, que no sólo está limitada a la educación primaria sino a toda la educación básica, que el Estado está obligado a impartir, e incluye

a la educación preescolar, si bien esta última es opcional para la población asistir o no a recibirla. Considerado de esta manera el universo de esta población marginada de la educación básica, en 1999, será mayor de 2.6 millones de niños y jóvenes de grupo de 4 a 14 años de edad.

Finalmente es necesario comprender que esas poblaciones de niños y jóvenes marginados de la educación no son cifras abstractas, son historias personales irrepetibles, que se sumarán, debido a la violación a su derecho a la educación, a los enormes pasivos sociales del rezago educativo del país.

## EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR

En el nivel de educación media superior el gasto federal por habitante de 15 a 19 años de edad y por alumno matriculado han sufrido, desde 1994, una disminución de 7.5 y 25 por ciento respectivamente. La excepción la constituye el año de 1997 y a ella, sin duda, contribuye la ampliación extraordinaria de la oferta educativa en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, fundamentalmente en sus modalidades técnicas, en los ciclos escolares 1996-1997 y 1997-1998, en los cuales se inició la aplicación, por el CENEVAL, del examen único para ingresar a la educación media superior.

El avance de las metas del PDE 1995-2000, en este nivel educativo, ha sido significativo pero insuficiente, como se puede apreciar en el siguiente cuadro. Además el menor gasto federal por alumno en instituciones públicas de bachillerato y educación profesional técnica, durante esta administración ha afectado desfavorablemente la calidad de este servicio educativo.

## GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR 1994-1999

Año	GFEMS millones de pesos		Población de 15 a 19 habitantes	Matrícula pública miles de alumnos	Gasto por habitante pesos	Gasto por alumno pesos
	(a precios corrientes)	1993 = 100				
1994	5,764.5	5,322.7	10'047,085	1,832.4	529.78	2,904.78
1995	7,909.5	5,297.7	10'132,172	1,944.8	522.86	2,724.04
1996	10,440.3	5,398.5	10'217,980	2,093.4	528.31	2,578.72
1997	14,586.1	6,350.1	10'304,514	2,175.3	616.24	2,919.17
1998	13,335.4	5,000.5	10'391,781	2,288.5	481.20	2,165.05
1999	15,980.9	5,135.0	-110'479,787	2,355.0	489.99	2,180.45

Fuente: Elaboraciones del autor con base en información del Anexo estadístico del IV informe de Gobierno del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León y de los documentos de Criterios Generales de Política Económica y Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1991.

## METAS Y AVANCE DEL PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO 1995-2000

	Ciclo 1994-1995	Meta 2000-2001	Avance 1998-1999
Media superior			
Alumnos de nuevo ingreso a lo.	1'032,854	1'350,000	1'187,678
Matrícula total	2'343,477	3'050,000	2'841,083
Eficiencia terminal	55.1%	58.6%	55.0%

Fuente: Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 e Informe de Labores 1997-1998, Secretaría de Educación Pública.

EDUCACIÓN  
SUPERIOR

En lo que se refiere al gasto federal en educación superior (GFES), entre 1994 y el Proyecto de Presupuesto para 1999, el gasto federal por habitante de 20 a 24 años presenta una disminución de 44.1 y de 46.3 por ciento, el gasto federal por alumno y con respecto al ejercicio de 1998, significa reducciones de 28 y 27 por ciento respectivamente, las más drásticas para un año en lo que va de la presente administración.

Resulta importante advertir que, estas asignaciones del gasto federal en educación media superior y superior, contrastan con la previsión que el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 hace en el capítulo de "Criterios sobre el financiamiento de la educación". "Tal como se explica en los capítulos correspondientes, la favorable evolución de

los indicadores de cobertura y eficiencia terminal de la educación básica -observada en los últimos años y que se espera mantener en los próximos- así como las proyecciones de población por grupo de edad, anticipan una creciente demanda de educación secundaria, media superior y superior durante los siguientes lustros. En virtud de que el costo de estos tipos educativos es relativamente mayor, el reto es en verdad mayúsculo. Sirvan de ejemplo estos datos: en 1994, el gasto público anual promedio por alumno de primaria fue de 1700 nuevos pesos; mientras que el de un alumno de secundaria, de 3,100 nuevos pesos; mientras el gasto por alumno en el bachillerato ascendió a 5,000 nuevos pesos y el de educación superior a 9,600 nuevos pesos. Las cifras presentan, además, importantes variaciones entre una región y otra

GASTO FEDERAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR 1994-1999

Año	CFES millones de pesos		Población de 20 a 24 habitantes	Matrícula pública miles de alumnos	Gasto por habitante pesos	Gasto por alumno pesos
	(a precios corrientes)	1993=100				
1994	11,023.24	10,178.6	16,174,794	997.5	629.29	10,203.70
1995	13,479.4	9,028.4	16,674,777	1,051.7	541.44	8,584.75
1996	17,415.1	9,004.7	17,190,228	1,076.1	523.83	8,368.28
1997	20,352.8	8,860.6	17,721,626	1,119.5	499.99	7,914.70
1998	23,811.1	8,928.7	18,269,464	1,189.7	488.72	7,505.14
1999	20,615.3	6,624.1	18,834,251	1,209.3	351.70	5,477.62

Fuente: Elaboraciones del autor con base en información del Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León y de los documentos de Criterios Generales de Política Económica y Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999.

y, cuando se trata de la educación superior, entre especialidades.”

Margarita Noriega, en su tesis doctoral *Procesos y sujetos determinantes en el financiamiento de la educación, en el contexto de la globalización: El caso de México 1982-1994*, UAA abril de 1998, ha demostrado la intervención de los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el BID en la formulación y aplicación de la política educativa en nuestro país, por medio de préstamos que resultan congruentes con la aplicación de las políticas que estos organismos recomiendan. Y (los artículos de Julio Boltvínik (*La Jornada* 03/XII/98 y 04/XIII/98) relacionan esta intervención del Banco Mundial con el Proyecto de Presupuesto de Egresos para la educación superior de 1999. Ambos investigadores coinciden en que la privatización de la educación superior constituye una prioridad de esa intervención.

A continuación se incluyen una serie de cuadros que demuestran que el proceso de privatización, que los organismos internacionales mencionados recomiendan, ha sido incorporado, desde hace muchos años, a la política educativa del gobierno federal.

Las tasas registradas en el ciclo escolar 1988-1989, corresponden al período 1982-

1988, las del ciclo escolar 1994-1995, al período 1988-1994, las siguientes corresponden a la actual administración y son tasas anuales entre ciclo y ciclo. El último renglón presenta el incremento acumulado para lo que va de este sexenio.

En este nivel educativo el avance de las metas del PDE 1995-2000 es, considerable, como se muestra en el segundo cuadro.

Sin embargo el efecto social de esta política, al reducir el gasto por habitante y por alumno en la educación superior pública, puede sintetizarse en el cuadro, que se presenta a continuación, donde se cuentan por millones los jóvenes del grupo de edad de 20 a 24 años que son excluidos de la educación superior. Jóvenes que, por cierto en una gran proporción, tampoco encuentran empleo.

La creciente exclusión de jóvenes, en edad de cursar la educación superior, cuestiona la pertinencia de las metas del PDE para este nivel educativo y vulnera además la capacidad competitiva del país al considerar la población escolar que tienen matriculada en la educación superior aquellos países que, los últimos gobiernos neoliberales, nos han impuesto o nos pretenden imponer, como socios comerciales. El tercer cuadro muestra el contraste entre la evolución de la matrícula

## PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIVADA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Ciclo escolar	Licenciatura %	Posgrado %
1982-1983	14.3	n.d.
1988-1989	16.0	18.3
1994-1995	22.0	26.8
1995-1996	23.0	29.3
1996-1997	24.0	30.5
1997-1998	24.5	35.0
1998-1999	26.1	37.7

Fuente: Elaboraciones del autor con base en información de los Anexos estadísticos de distintos informes de gobierno.

## METAS Y AVANCE DEL PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO 1995-2000

	Ciclo 1994-1995	Meta 2000-2001	Avance 1998-1999
<i>Educación superior</i>			
Coefficiente de absorción	73.2%	70.0%	84.40%
Alumnos de nuevo ingreso a lo.	311,332	400,000	n.d.
Matrícula total	1'420,000	1'800,000	1'833,272

Fuente: Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 e Informe de Labores 1997-1998, Secretaría de Educación Pública.

## TASAS DE INCREMENTO EN LA MATRÍCULA

Ciclo escolar	Privada de educación superior		Pública de educación superior		
	Licenciatura %	Posgrado cic	Ciclo escolar	Licenciatura %	Posgrado %
1982-1983	1		1982-1983		
1988-1989	31.6	n.d.	1988-1989	15.9	n.d.
1994-1995	54.8	114.0	1994-1995	4.1	31.2
1995-1996	11.3	28.8	1995-1996	5.0	15.7
1996-1997	7.0	26.2	1996-1997	1.4	19.2
1997-1998	6.5	30.6	1997-1998	3.9	6.2
1998-1999	15.4	23.3	1998-1999	6.0	9.7
1998-1999/1994-1995	46.5	161.6	1998-1999/1994-1995	17.3	58.0

Fuente: Elaboraciones del autor con base en información de los Anexos estadísticos de distintos informes de gobierno.

POBLACIÓN DE 20 A 24 AÑOS EXCLUIDA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR 1982-1998

Año	Población 20-24 años	Matrícula educación superior	Población excluida
1982	6'480,870	918,800	5'562,070
1988	7'501,958	1'085,200	6'416,758
1994	8'924,362	1'217,100	7'707,262
1995	9'207,309	1'295,000	7'912,309
1996	9'499,227	1'329,700	8'169,627
1997	9'207,309	1'295,000	7'912,309
1998	10'111,122	1'505,800	8'605,322

Fuente: Elaboraciones del autor con base en información de los Anexos estadísticos de distintos informes de gobierno.

COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE ESTUDIANTES INSCRITOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR  
POR CADA 100,000 HABITANTES ENTRE MÉXICO Y ALGUNOS PAÍSES 1980-1995

	1980	1985	1988	1989	1990	1995
México	1,214	1,456	1,589	1,573	1,350	1,682
Canadá	4,040	4,894	5,024	5,054	5,125	5,984
EE.UU.	5,311	5,118	5,324	5,596	5,608	5,210
Francia	1,998	2,318	2,65e	2,842	3,026	3,508
Italia	1,981	2,074	2,269	2,379	2,545	3,104
Campana	1,859	2,422	2,730	2,981	3,137	4,018
Reino Unido	1,468	1,824	1,954	2,063	2,192	3,125
Corea del Sur	1,698	3,568	2,738	3,841	3,953	4,945

Fuente: Elaboraciones del autor con base en información de los Anexos estadísticos de distintos informes de gobierno y Anuario Estadístico de UNESCO 1992, 1994; Base de datos de UNESCO y México social 1998.

la de educación superior en nuestro país y el que, desde la década pasada, han registrado algunos países con los cuales México mantiene importantes relaciones económicas.

## INVERSIÓN

Atención especial mereció la propuesta del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 1999 para disminuir el gasto educativo en inversión 37.5 por ciento, respecto a 1998.

Desde hace años, la sociedad ha venido haciendo aportaciones para suplir, al menos en parte, las omisiones e insuficiencias del gasto educativo en inversión por medio de contribuciones obligatorias, semiobligatorias y

voluntarias que las familias mexicanas vienen haciendo en forma creciente y en proporción regresiva a sus ingresos, para la construcción, mejoramiento y operación de las escuelas públicas a las que asisten sus hijos. Esta situación atenta gravemente contra la gratuidad, a la que constitucionalmente está obligado el Estado, en toda la educación que imparte. (Ulloa, *Revista de la Educación Superior*, núm. 99, julio-septiembre de 1996.)

Las implicaciones en el gasto por habitante y por alumno, de reducir el gasto en inversión en 37.5 por ciento respecto a 1998, se presentan en el siguiente cuadro:

Esta reducción habría afectado aún más la desatención que, en la construcción de es-

IMPLICACIONES EN EL GASTO POR HABITANTE Y POR ALUMNO  
DE LA DISMINUCIÓN DE 37.5 POR CIENTO EN EL GASTO DE INVERSIÓN

Año	Gasto de inversión millones de pesos (a precios corrientes)	1993 = 100	Gasto por habitante pesos	Gasto por alumno pesos
1998	9,212.1	3,454.3	35.89	135.40
1999	7,260.4	2,392.9	23.85	90.14

Fuente: Elaboración del autor con base en información del Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999.

pacios para todos los niveles educativos, ha caracterizado al gobierno del doctor Ernesto Zedillo. En el cuadro que se presenta a continuación se puede comprobar esta aseveración, identificando además que, en el ejercicio fiscal de 1998, la construcción de nuevos espacios educativos ya se había reducido drásticamente, respecto a 1994, lo que sin duda hace más grave la disminución propuesta por el Ejecutivo Federal en el Proyecto de Presupuesto para 1999.

Ante esta situación la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados en esta materia se pronunció porque "la Cámara de Diputados defina un incremento en los Ramos Presupuestarios 11, 25 y 33 que permita el desarrollo de la infraestructura física,

para responder a la demanda de todos los tipos, niveles y modalidades de la educación, ampliar la producción de libros de texto para secundaria, la expansión producción y difusión de la infraestructura y programas de EDUSAT, ampliar la oferta de espacios educativos en educación media superior y superior en las instituciones federales y estatales que ofrecen estos servicios, ampliar y dar continuidad a los proyectos de investigación y desarrollo científico y tecnológico".

Ante este pronunciamiento la SEP y la SHCP, aprovechando recursos presupuestales de 1998, que se contabilizan como parte del gasto de ese año, canalizaron 2,000 millones de pesos para gasto de inversión. Estos recursos constituyen alrededor de la mitad de

NÚMERO DE ESPACIOS EDUCATIVOS CONSTRUIDOS 1994-1998

Niveles educativos	1994	1995	1996	1997	1998
Educación básica	22,410	16,403	13,140	11,692	5,352
Preescolar	7,389	5,953	3,682	3,731	1,338
Primaria	6,274	3,077	3,236	1,551	1,062
Secundaria	8,767	7,373	6,223	6,410	2,952
Educación media superior	4,099	2,792	3,826	3,502	4,683
Profesional media	856	457	924	5,110	n.d.
Bachillerato	3,243	2,335	2,902	2,992	n.d.
Educación superior	6,506	3,826	4,714	5,293	4,616
Licenciatura	5,585	924	3,907	4,621	3,922
Posgrado	921	2,902	807	672	694

Fuente: Elaboraciones del autor con base en información del Anexo estadístico del IV Informe de gobierno del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León.

los fondos, que la Comisión de Educación de la H. Cámara de Diputados, consideraba como ampliación mínima adicional a presupuesto de inversión propuesto por el Ejecutivo Federal.<sup>3</sup>

Los recursos fueron reasignados de la siguiente manera:

Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	\$200 millones
Educación Media Superior Tecnológico	\$527 millones
Universidad Autónoma de México	\$380 millones
Universidad Autónoma Metropolitana	\$136 millones
Instituto Politécnico Nacional	\$380 millones
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	(cifra no especificada)
Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa	\$200 millones
Universidades Tecnológicas	(cifra no especificada)
Subtotal	\$1,823 millones
Otras reasignaciones no especificadas	\$177 millones
Total	\$2,000 millones

No deja de sorprender sin embargo, de esta "solución", que la mayor parte de los recursos, según manifestaron estas secretarías, provengan del componente de educación del PROGRESA para el cual el Congreso de la Unión había autorizado ejercer 2,242.3 millones de pesos en 1998. Cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿no encontró el Ejecutivo Federal, entre los más de 26 millones de mexicanos en pobreza extrema, cuya existencia reconoce la SEDESOL, suficientes niñas y niños a quienes apoyar para fomentar su asistencia escolar regular? y/o ¿no les resultó posible identificar suficientes acciones para mejorar la calidad de su educación en los ciclos escolares 1997-1998 y 1998-1999? Desde hace años, la sociedad ha venido haciendo aportaciones para suplir, al menos en parte, las omisiones e insuficiencias del gasto educativo en inversión por medio de contribuciones obligatorias, semiobligatorias-semivoluntarias,

que las familias mexicanas vienen haciendo en forma creciente y en proporción regresiva a sus ingresos, para la construcción mejoramiento y operación de las escuelas públicas a las que asisten sus hijos. Esta situación atenta gravemente contra la gratuidad, a la que constitucionalmente está obligado el Estado,

en toda la educación que imparte. (Ulloa, *Revista de la Educación Superior*, núm. 99, julio-septiembre de 1996.)

## EL SUELDO DE LOS MAESTROS

Otra contribución de la sociedad, el gasto en educación pública, la constituye la disminución en términos reales de los sueldos del magisterio en todos los niveles educativos y que se reflejan en un notable deterioro de la calidad de vida de sus familias a la vez que constituyen un obstáculo a su profesionalización y superación personal.

En el siguiente cuadro se ejemplifica la situación del personal docente, con el caso de la plaza inicial de los docentes de primaria del Distrito Federal y la evolución de su salario profesional, teniendo como referencia el salario que percibían en términos reales en 1982.

## NÚMERO DE ESPACIOS EDUCATIVOS CONSTRUIDOS 1994-1998

Niveles educativos	1994	1995	1996	1997	1998
Educación básica	22,410	16,403	15,140	11,592	5,362
Preescolar	7,369	5,953	5,682	3,731	1,338
Primaria	6,274	3,077	3,235	1,551	1,062
Secundaria	8,767	7,373	6,223	6,410	2,952
Educación media superior	4,099	2,792	3,826	3,502	
Profesional media	856	457	924	510	n.d.
Bachillerato	3,243	2,335	2,902	2,992	n.d.
Educación superior	6,506	3,826	4,714	5,293	4,616
Licenciatura	5,585	924	3,907	4,621	3,922
Posgrado	921	2,902	807	672	694

Fuente: Elaboraciones del autor con base en información del Anexo estadístico del IV Informe de gobierno del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León.

## DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Al ser aprobadas las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1999, se trasladarán a los gobiernos de los estados el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, CONALEP, y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

En la página VII.10 del Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999 se afirma: Durante 1999 se transferirán a los estados la totalidad de los recursos del CONALEP, consistentes en 7,610 plazas administrativas y 224,217 horas docentes; 262 planteles con sus respectivos laboratorios y talleres con 726,864

## EVOLUCIÓN DEL SALARIO PROFESIONAL DE LOS DOCENTES DE PRIMARIA PLAZA INICIAL DEL D.F. 1982-1998

Año	A pesos corrientes	A pesos 1994=100
1982	17.42	2,145.60
Enero de 1989	407.20	920.48
Mayo de 1989	507.15	1,087.46
Mayo de 1990	657.20	1,128.40
Mayo de 1991	916.10	1,263.29
Mayo de 1992	1,224.80	1,452.50
Diciembre de 1992	1,284.30	1,438.14
Mayo de 1993	1,400.00	1,509.45
Mayo de 1994	1,523.65	1,536.51
Mayo de 1995	1,866.60	1,403.15
Mayo de 1996	2,383.25	1,338.66
Enero de 1997	2,672.65	1,300.30
Mayo de 1997	2,871.80	1,330.56
Mayo de 1998	3,538.55	1,426.00

Fuente: Elaboraciones del autor con base en Catálogo de Empleos de la Federación Oficialía Mayor, SEP, México, 1982; Evolución salarial de distintas categorías del maestro de primaria en el D.F. de septiembre de 1988 a enero de 1997 «Subsecretaría de Planeación y Coordinación Educativa (México, SEP, 1997, mimeografiado). Para 1998 informe de Labores 1997; 1998, Secretaría de Educación Pública.

PRESUPUESTO DE CONALEP E INEA A PESOS DE 1993

	1998 <i>(Miles de pesos 1993 = 100)</i>	1999 %	Reducción
CONALEP	1'762,339.8	1'608,134.8	-10.16
INEA	1'248,707.13	1'222,692.0	-2.24
Suma	3'009,047.4	2'838,215.8	-6.88

Fuente: Proyectos de Presupuesto de Egresos para 1998 y 1999.

equipos, activos que en conjunto tienen un valor estimado de 10,000 millones de pesos.

En relación con los servicios de educación para los adultos, las entidades federativas tendrán bajo su jurisdicción las estructuras de las delegaciones locales del INEA, las cuales podrán ser adecuadas en función de las características y necesidades de cada gobierno estatal. (Pág. VII.11 del documento citado.)

En consecuencia, el Proyecto de Presupuesto del GFE para 1999, propone el ramo 33 la creación de un Fondo de Aportaciones para la Educación Técnica y de Adultos (FAETA) para descentralizar el CONALEP y el INEA. El cual quedaría constituido de la siguiente manera.

*(Miles de pesos  
a precios corrientes)*

Fondo para la Educación Tecnológica (FET)	1'251,200.0
Fondo de Educación de Adultos (FEA)	1'061,900.0
Fondo para la Educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA)	2'313,100.0

Fuente. Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1999.

Llama la atención, sin embargo, que estos fondos, que constituyen el FAETA, son sólo una parte de los presupuestos propuestos para el CONALEP y el INEA y que la diferencia que se reserva el gobierno federal a través de

estos organismos descentralizados, sean casi la mitad y más de la tercera parte, respectivamente del monto que transfiere a los estados para que ellos se hagan cargo de estos servicios. Más notable resulta el caso de CONALEP del que se afirma: "Durante 1999 se transferirán a los estados la totalidad de los recursos del CONALEP..."

Pero más sorprendente resulta que, para descentralizar estas funciones, el Ejecutivo Federal pretende asignarles al CONALEP e INEA menores recursos, en términos reales, que en 1998. El siguiente cuadro muestra esta paradójica situación.

De la misma manera en que se procedió con la federalización de la educación básica y normal, descentralizando a los estados servicios educativos con recursos insuficientes, ahora se pretende transferirles los servicios de CONALEP e INEA.

## CONCLUSIONES

En este análisis hemos podido constatar el incumplimiento de normas que forman parte "del Estado de derecho", al que recurrentemente este gobierno proclama se ajustan sus actos, la enorme distancia que existe entre los compromisos establecidos y las realidades alcanzadas y, entre las prioridades declaradas y las asignaciones efectivas de recursos, que revelan cuáles han sido las verdaderas prioridades de la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

Queda claro que esta administración nunca ha pensado en un FOBAPROA para la educación, que rescate el futuro de nuestra niñez y haga posible el presente de nuestra juventud.

Como hemos podido ver los ejes de la política de financiamiento de la educación de esta administración han sido:

1. Asignación de recursos para la Educación Pública menores, en términos reales, a los que destinó a este fin la administración anterior, en 1994, y que se reflejan tanto en la disminución del gasto social por habitante, que forma parte del empobrecimiento que ha causado en la población la política económica neoliberal, como en reducciones en gasto por alumno, en los distintos niveles que integran en el sistema educativo, que se han traducido en menores oportunidades de acceso y permanencia en el de la población con menores ingresos y en una menor calidad de los servicios de la educación pública que recibe.
2. El gobierno federal ha operado el Sistema Educativo con base en salarios profesionales reducidos del magisterio y ha disminuido sus inversiones apoyado en contribuciones obligatorias y semiobligatorias de la sociedad para la construcción, reparación, mantenimiento y operación de las escuelas que vulneran gravemente la gratuidad, a la que constitucionalmente está obligado el Estado, en toda la educación que imparte.
3. Atraso en el cumplimiento de los compromisos y metas en educación básica del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, que implican la violación del derecho a la educación de la población más pobre; la que habla lenguas indígenas y la que reside en zonas marginadas rurales o urbanas, insuficiencia en el avance de las metas de educación media superior y falta de pertinencia en las de educación superior.
4. Descentralización de servicios educativos que dependen del gobierno federal, a los estados para que los operen, sin asignarles recursos suficientes para el cumplimiento de sus nuevas responsabilidades.

5. Disminución del gasto federal en educación media superior y superior, que se ha traducido en un proceso de privatización de este último nivel educativo, acorde con las políticas de los organismos internacionales tendente a que la población pague su educación y no el Estado -como lo demuestra la reciente modificación al reglamento de pagos en la UNAM-. Política que acentúa las restricciones de acceso, a este nivel educativo, con la exclusión creciente de jóvenes en edad de cursarlo, vulnerando además, la capacidad competitiva del país ante la escolarización de la población de 20 a 24 años en aquellos países que, los gobiernos neoliberales, nos han impuesto o nos pretenden imponer como socios comerciales.

Debe lamentarse también que las fracciones parlamentarias de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados se hayan hecho corresponsables de esta política del Ejecutivo Federal al aprobar los presupuestos de egresos para 1998 y 1999 así como sus iniciativas para modificar la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación para esos mismos ejercicios fiscales.

## PROPUESTA

El financiamiento de la educación debe abordarse por la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados y la sociedad a la que representa con base en las atribuciones que le otorga al Congreso de la Unión la fracción VIII del artículo 3o. constitucional de expedir las leyes necesarias, para fijar las aportaciones económicas a este servicio público entre la Federación, los Estados y los Municipios. El Congreso debe legislar para garantizar, con criterios de equidad y de corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno, que el gobierno federal y los gobiernos de las entidades de la Federación, no continúen esca-

timando su contribución a la educación de manera que hagan efectivos, para todos los mexicanos, el acceso, la permanencia y calidad de los servicios educativos que la Constitución y su ley reglamentaria proclaman.

Sólo de esta manera podrá tener vigencia la palabra de los CC. Diputados cuando el 11 de diciembre de 1998 expresaron, en su multicitado punto de acuerdo, "manifestamos nuestro completo rechazo a cualquier medida fiscal o presupuestaria que restrinja las

posibilidades de expansión del sistema para ampliar su cobertura; que genere o profundice la inequidad, o afecte la calidad de los servicios educativos en todos sus tipos, niveles y modalidades".

## NOTAS

1. Citado por Cuauhtémoc Ibarra en su artículo para la revista *Crónica Legislativa*, "La Educación en el Proceso de Aportación del Presupuesto de egresos de 1999".

---

# Investigaciones Legislativas:

*Estudios  
Constitucionales  
y Parlamentarios*



Paisaje zapatista, 1915

Diego Rivera

EL DERECHO Parlamentario, en México con un poco de retraso, va adquiriendo en la época actual, una posición propia y un lugar, lo mismo en las clasificaciones de las diversas ramas del derecho, que en los programas de estudio de las facultades y escuelas de Jurisprudencia.

Para corroborar el abandono anterior, basta dar un vistazo a las clasificaciones de las normas jurídicas que proponen los autores que hoy podríamos llamar clásicos del Derecho Mexicano, como son Trinidad García, Eduardo García Maynes, Oscar Morineau y otros, que no mencionan al derecho parlamentario, ni siquiera como una parte integrante del derecho constitucional.

Otro profesor, éste de Derecho Administrativo, en su texto que fue usado por lo menos por unas veinte generaciones de abogados mexicanos, si se ocupa del derecho parlamentario; don Gabino Fraga, que es el autor a que me refiero, alude al tema, pero en forma tal que parece que no le da importancia, ya que para él, el derecho que nos ocupa, es apenas una pequeña rama menor del Constitucional.

Destaca en primer término que una definición puramente fundada en un criterio formal, definiría al derecho administrativo como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y el funcionamiento del poder ejecutivo. Cita enseguida a Haouriou, quien define a esta rama del derecho como la que regula la organización de la "empresa de la administración pública", así como los poderes y derechos que poseen las personas en que encarna la administración y el ejercicio de estos poderes y derechos; por contraste, la escuela realista que cita también Gabino Fraga, niega la personalidad de quienes

# Hacia una teoría del derecho parlamentario

Diputado Bernardo Batiz Vázquez\*

ejercen el poder público y define al derecho administrativo como "el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos".

Concluye el autor, que una correcta definición del derecho administrativo debe abarcar ambas consideraciones: formal y material.

Más adelante reflexiona acerca de la división de poderes y concluye que el Derecho Constitucional se ha desarrollado en sus ramas administrativa y judicial, porque en ellas el Estado entra en relaciones con los particulares, cosa que no sucede en la función del Poder Legislativo, que se ocupa "del establecimiento de normas abstractas e impersonales".

Agrega el maestro Fraga, unos párrafos adelante, que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial, "requieren para su funcionamiento de multiplicidad de órganos secundarios" y concluye: "por esas razones se han derivado del derecho constitucional dos ramas: la del derecho administrativo y la del derecho procesal, reguladoras cada una de

\* Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

ellas, de la organización y funcionamiento de los Poderes Ejecutivo y Judicial respectivamente”.

Como puede entenderse, Fraga avanzó bastante en el camino de la clasificación del derecho público y estaba verdaderamente cerca de concluir que la rama faltante en la clasificación, es el Derecho Parlamentario, que se ocupa de la organización y el funcionamiento del Poder Legislativo.

Una lógica elemental indica que si son tres las funciones del poder público, y las tres, conforme al sistema constitucional en vigor, requieren de procedimientos previstos en disposiciones legales vigentes, tres debieran ser también las ramas del derecho público, inmediatamente derivadas del tronco constitucional. El maestro Fraga se aproximó mucho a esta conclusión y quizá por una inercia de mucho tiempo atrás, reduce su clasificación a los Poderes o funciones Ejecutivo y Judicial.

Sin embargo, ya que da razones para justificar la ausencia de la rama legislativa, según su opinión, existen derechos administrativo y procesal, porque los Poderes Judicial y Ejecutivo requieren para su funcionamiento de “multiplicidad de órganos secundarios”.

La afirmación es correcta, la multiplicidad de funciones y por tanto de órganos e instituciones que requiere la administración pública ejecutiva y la administración de justicia, exigen reglas claras y amplias al respecto, que no pueden constreñirse a las primarias y fundamentales del derecho constitucional.

Pero la misma razón debe existir para el derecho parlamentario o legislativo, que también requiere de órganos secundarios y porque también las funciones del Poder Legislativo, también exigen de una regulación jurídica cuidadosa, amplia y técnicamente

estructurada, para evitar en las Cámaras, la anarquía, el desorden, la ineficacia o el autoritarismo.

Así las cosas, es necesario en mi opinión, que tanto en el ámbito académico, como entre los legisladores y sus colaboradores, es decir, entre todos los interesados en esta nueva rama del derecho, se desarrollen estudios en dos sentidos. Por un lado, el estudio del derecho parlamentario positivo y tal como ya está sucediendo con frecuencia, el estudio comparado de las instituciones que integran esta rama del derecho.

Pero por otra parte y ésta pretendo que sea la aportación de este trabajo y de otros en el mismo sentido, es necesario formular una teoría del derecho parlamentario, que explore no sólo en sus precedentes históricos y en la comparación estadística de sus figuras principales, sino que se ocupe preferentemente del análisis de los principios fundamentales de esta rama de la jurisprudencia.

Para ello, propongo, los temas siguientes, que en forma somera, trato en esta charla:

## CONCEPTO DE PRINCIPIO

En el lenguaje común, principio es el inicio en algo, su punto de partida; todas las cosas tienen un principio a partir del cual empiezan a existir. En el lenguaje filosófico, el significado del término principio es el mismo, Aristóteles en su metafísica, dice que las cosas tienen un principio que es precisamente su punto de partida, como en la línea de un viaje, que tiene en su extremo inicial un principio, pero que en el otro extremo tiene un segundo principio, que es el opuesto, el punto de llegada, principio tan importante como el inicial, porque es el que motiva el viaje.

Esta apreciación aristotélica dará en su desarrollo origen a las ideas escolásticas de los cuatro principios o causas de las cosas; causa eficiente, en el extremo inicial y causa final en el extremo contrario; en el centro, las causas material y formal.

Con la explicación de las causas, ¿cuál es el origen de algo?, ¿de qué está hecho?, ¿cuál es su forma? y principalmente ¿para qué existe?, ¿cuál es su fin?, podemos dar contestaciones correctas y bien fundamentadas, a las preguntas elementales de la existencia; podemos encontrar la esencia de las cosas.

Santo Tomás de Aquino define a la filosofía como el conocimiento de todas las cosas por sus primeros principios o causas, esto es, un conocimiento que pretende ser totalizador y exhaustivo de la existencia, la explicación de todo, a través precisamente de esos primeros principios, llamados también últimos paradójicamente, porque están al final del estudio, al término de la disquisición como decían los viejos maestros de lógica.

Principios primeros en cuanto al ser y últimos en cuanto al conocimiento, solía decir el profesor Baldomero Estrada Moran reiterando la tesis escolástica.

Desde otro punto de vista, no totalmente desconectado del anterior, según una acepción más coloquial y tal como se emplea el término en el hablar cotidiano, principio es un concepto relacionado con esa línea indefinible que es el tiempo. Los principios o el principio, precede en el tiempo a algo, a otros seres o acontecimientos. Los principios así concebidos son los antecedentes de una cosa. Ampliando y llevando el tema a otros campos podemos decir que los principios son el sustento de las cosas; en un edificio, los principios son los cimientos, lo que está aba-

jo y sustenta al resto de la construcción, sin cimientos no hay obra, sin simiente no hay nueva vida, sin principios, nada podría sustentarse.

## PRINCIPIOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El derecho parlamentario, al igual que el resto de los seres, tiene principios; tiene una causa eficiente, una causa material, una formal y una causa final que le da sentido.

La causa material, es el conjunto de preceptos o normas jurídicas que regulan la función parlamentaria o legislativa, la causa formal la identificamos con las características de las normas, que pueden ser constitucionales, ordinarias, consuetudinarias o finalmente, particulares, derivadas estas últimas, de acuerdos parlamentarios tomados en forma circunstancial para resolver un caso concreto o un problema pasajero de la vida y trabajos de un parlamento.

La causa eficiente la identificamos con el autor de la norma de derecho parlamentario, el legislador, que puede ser el legislador originario o constituyente o bien el legislador ordinario o constituido, en este caso, frecuentemente el mismo destinatario de la norma, caso no habitual en la construcción del derecho, pero tampoco inusitado; hay veces que el autor de la norma es también el destinatario de la misma. Así sucede con las reglas estatutarias de diversos organismos públicos o privados y en todas las normas particulares creadas mediante la voluntad libre de los contratantes o de los declarantes unilaterales de voluntad y también en el caso de los reglamentos administrativos.

En el fondo, por virtud de la soberanía popular, podemos decir que todas las nor-

mas son elaboradas y puestas en vigor por el pueblo, titular de la soberanía y todas también están destinadas a regular la vida del mismo pueblo que las dictó a través de sus representantes en las democracias representativas, directamente en las democracias antiguas, indistintamente en los sistemas participativos en que se combinan principios de representación y principios de democracia directa.

Entre todas las causas, la causa final es la más importante de todas, es la que justifica la existencia del derecho parlamentario y la que orienta su contenido, sin causa final, las reglas parlamentarias carecerían de sentido y de razón de ser.

La finalidad del derecho parlamentario es que a través del cumplimiento de sus normas, se alcance el resultado que se busca: la formación de buenas leyes y la toma de decisiones colegiadas, que sirvan para facilitar la convivencia de todos.

Desde este punto de vista, la causa final del derecho parlamentario, está en estrecho contacto con la causa final de todo el derecho, con el fin específico de la norma que el maestro Rafael Preciado Hernández sintetiza en los conceptos de bien común, justicia y seguridad jurídica.

Al respecto, el estudioso doctor José Alfonso De Silva, de la Universidad de São Paulo, identifica como el objeto, vale decir, como causa final del derecho parlamentario, al proceso legislativo; esto es, concluye el profesor brasileño, que la razón del derecho parlamentario, la encontramos en la necesidad de regular los pasos necesarios para la creación de una norma jurídica.

Sin duda, cada rama del derecho y por tanto el derecho parlamentario, debe tener sus principios peculiares y propios, pero

éstos, estarán iluminados por los grandes principios o fines (según la paradójica explicación escolástica) que deben dar línea, dirección, sentido, a todo el sistema jurídico.

Las normas, incluidas entre ellas las de derecho parlamentario, deben tener un contenido socialmente valioso y ese contenido puede identificarse con los fines específicos de la norma en general, sintetizados en los conceptos de bien común, justicia y seguridad.

Al tratar este tema, es indispensable hacer referencia a otro de estrecha vinculación con él, que es el de la inmutabilidad de los principios.

Debemos determinar si hay en derecho principios inmutables o si bien, como sostienen los partidarios del relativismo, estos son variables según tiempos, lugares y circunstancias y aun, de acuerdo con las corrientes del positivismo jurídico, simplemente identificables con la voluntad del legislador.

Jacques Leclerq, quien identifica los principios fundamentales del derecho con el llamado derecho natural, sostiene que hay un contenido inmutable en el derecho y que ese contenido tiene tal característica, por su dependencia total con las exigencias de la naturaleza social del hombre.

Para entender cabalmente esta posición, que es la del jus-naturalismo, debe entenderse que la naturaleza de algo, se identifica con "las características esenciales de los seres", características sin las cuales, ese algo dejaría de ser lo que es y sería otra cosa.

Desde ese punto de vista, aceptando por supuesto que el hombre es además de racional y libre, un ser social por naturaleza, debemos aceptar también que existen ciertos principios que se derivan precisamente de la característica de sociabilidad del hombre, pero que también se conectan con sus otros

elementos de esencia y que las normas de derecho positivo no pueden por ende contradecir esos principios que denominamos de derecho natural, responden a ésta y son por así decirlo, las que traducen los principios abstractos, en normas concretas, sustento de la vida de todas las comunidades humanas.

Cabe agregar, que Leclercq reconoce que hay otras normas de derecho positivo, que no responden a condiciones de toda sociedad, sino que provienen de las características propias de una determinada sociedad, abriendo así las puertas a una posición flexible, que acepta alguna relatividad en las normas, sin excluir un campo amplio en que impera la necesidad del derecho natural.

"La ciencia del derecho natural –agrega Leclercq– trata de determinar las exigencias del derecho natural". Esto significa que la labor del jurista, ha de ser en buena parte, la de penetrar en el conocimiento de la naturaleza del hombre y de la sociedad, para conocer las reglas y principios del derecho natural.

Así las cosas, podemos concluir que, por regla general, cada una de las normas de derecho positivo, responderá a alguno o a algunos principios de derecho natural, precisamente a aquellos que se relacionen con el área social de la rama del derecho a que la norma positiva pertenece y por tanto debe regular o cubrir. El derecho parlamentario tiene por ello que responder a los datos que le dan sentido y esencia, aun cuando en la especificidad de cada norma, se puede atender a la exigencia del principio de manera diversa.

Por ejemplo, una exigencia del derecho parlamentario es que los integrantes del parlamento puedan hablar ante éste y exponer sus razones en los debates, esa exigencia es

de derecho natural, el establecimiento del orden de los oradores, el tiempo que se les conceda para cada intervención, la forma y el momento para dar la palabra, serán reglas de derecho positivo que no pueden contradecir al principio, pero que en la práctica pueden tener infinidad de variables.

Como las demás ramas del derecho, el derecho parlamentario tiene fundamentos y principios esenciales, los más importantes de carácter sustantivo, que se refieren al fin específico de la norma parlamentaria y que se referirán al valor social que dicha norma pretende perseguir o proteger pero tiene también otros principios de carácter procesal, adjetivos en relación con los primeros, que se ocupan de regular las formas necesarias para llevar a término las cadenas de actos jurídicos encaminados a lograr que los principios sustantivos se actualicen en la realidad cotidiana de los parlamentos o congresos.

Los primeros, los principios sustantivos tendrán necesariamente una jerarquía superior que los principios adjetivos, que de alguna manera les están supeditados y existen como mecanismos para que los primeros puedan encontrar su realización en la práctica.

Por último, propongo con objeto de despertar el interés sobre ellos y a reserva de desarrollarlos más ampliamente en otro momento y oportunidad, como principios sustantivos del derecho parlamentario, los siguientes:

PRINCIPIOS SUSTANTIVOS, QUE SE REFIEREN  
A LA SUSTANCIA DEL DERECHO PARLAMENTARIO:

1. Principio de representación.
2. Principio de libertad.
3. Principio de igualdad
4. Principio democrático.

De la misma manera que los principios sustantivos, propongo como principios adjetivos que requerirán un estudio específico y un amplio desarrollo, los siguientes:

**PRINCIPIOS ADJETIVOS:**

1. Principio de orden
2. Principio de información
3. Principio de determinación mayoritaria, que abarcaría los subtemas: quórum, debate, votaciones y determinación de las mayorías.

Creo que estos cuatro principios sustantivos y tres principios adjetivos o procesales,

podrían ser desarrollados (como lo estoy haciendo en un libro en preparación), constituir la base de una teoría del derecho parlamentario, que es indispensable como un análisis teórico y filosófico de esta rama del derecho, que no sustituirá por supuesto, a los estudios básicos del derecho comparado parlamentario que tanto se han desarrollado en nuestros días ni los indispensables estudios de derecho parlamentario positivo.

*[Ixtapan de la Sal, México. a 25 de marzo de 1999]*

# Transiciones

Diputado Hugo Díaz-Thomé\*

1989, con todos sus acontecimientos implica para algunos el fin paradigmático del siglo xx; en consecuencia, y acorde con esa línea de pensamiento, se puede afirmar que en ese año dio comienzo el siglo xxi. Afirmación que se fortalece cuando se asume que los cortes de la Historia definen puntos de quiebre que concluyen etapas y a la vez inauguran otras, en donde el calendario es sometido por el capricho de las grandes olas históricas.

Una nueva era surge caracterizada por el fin de la *Guerra Fría* que marcó la ruptura del orden mundial prevaleciente.

La concepción de los Estados-nación y la protección de sus intereses, de su soberanía, de su seguridad, se vieron trastocados por el proceso incontenible de la globalización y la apertura económica.

La nueva fase del capitalismo –ese liberalismo de la última revolución tecnológica que reclama y proclama la competencia individual y ya no el concurso corporativo–, que tiende al adelgazamiento del Estado en contraposición con el sexagenario *Estado de bienestar*, dio como resultado que las necesidades sociales de educación, salud, seguridad de distinta índole, deban ser proveídas por la misma sociedad y en correspondencia con su capacidad productiva. Este nuevo liberalismo, que como la glaciación cubre prácticamente todo el planeta, demanda instituciones políticas a su medida; las que prevalecieron por sesenta años dejaron de ser funcionales.

Durante ese lapso, los Estados nacionales fueron los protagonistas de la política mundial y del nuevo orden internacional a partir de la segunda posguerra; el Estado apalancaba la reproducción capitalista o sustituía toda actividad productiva según el hemisferio. La

bipolaridad generó riesgos, pero también certezas y seguridades; *la paz por el terror* demostró su efectividad durante medio siglo. Las nuevas teorizaciones sobre el poder se sustentaron en el *realismo político* y se fortaleció el *estatocentrismo*.

En ese contexto, el modelo *keynesiano* y la operatividad de su proyecto dieron luz y dinámica a diversas instituciones que pretendieron atemperar los desequilibrios propios de las contradicciones capitalistas y establecer líneas convivenciales entre las fuerzas sociales y productivas; entre los propios individuos, entre el Estado y la sociedad.

Los actores sociales y políticos promovieron sus acciones, sus ofertas y arreglos con base en la certidumbre que brinda un Estado sólido, rector; un entramado institucional eficaz y políticamente dinámico. Las redes intraestatales conformaban prácticamente todas las actividades de la sociedad y, por supuesto, la política era la arena por excelencia para dirimir los conflictos.

---

\*Diputado federal del grupo parlamentario del PRI.

Así, la política era densa, cargada de la responsabilidad de las negociaciones y, en extremo, según Clausewitz, la continuación de ésta por otros medios. La política era el instrumento; el poder: la razón.

En esta nueva era de impulso totalizador y transición paradigmática, América Latina, como todo el mundo, se hizo receptora del nuevo modelo globalizante. Los Estados latinoamericanos se aprestaron para adecuarse a las recién estrenadas apertura económica y competencia comercial, así como a los procesos integracionistas.

México encabezó las transformaciones desde principios de los años ochenta, acordes con las megatendencias que irrumpieron definitivamente al final de esa década. Las políticas de ajuste estructural, la reconversión industrial y el nuevo mercado de valores determinaron los cambios de las estructuras económicas; sin embargo, las instituciones políticas, esas instituciones del Estado sustantivo, se rezagaron ante la velocidad de la transición económica.

La experiencia mexicana pasó por la fase del declive institucional de muchas de las organizaciones político-sociales que surgieron del proceso revolucionario y que se consolidaron en 1929, éstas se erigieron funcionales al proyecto de nación pactado por las fuerzas políticas desde 1917.

La Constitución General de la República, síntesis de los acuerdos revolucionarios, de las influencias del contexto epocal y del ámbito internacional, definió el rumbo político y económico de los siguientes setenta años. A partir de la globalización creciente y como consecuencia del cambio estructural y del desmantelamiento de la preeminencia de la política social que sustentaba al Estado benefactor, las instituciones políticas iniciaron un proceso de acelerada descomposición como

resultado de su incompatibilidad con las demandas institucionales del nuevo modelo en incorporación.

En el marco del sistema político mexicano, el sólido pilar que era el subsistema de partidos, o si se quiere de partido casi único, fue de lo primero en fracturarse. Esto ejemplifica las transformaciones y su profundidad: el PRI, columna del sistema, surgido del gran acuerdo político de 1929 y consecuencia del proyecto nacional pactado en 1917, vio mermadas sus capacidades para seguir siendo el dinamismo para la satisfacción de las dos demandas esenciales de la sociedad: estabilidad y eficacia. La irrupción del mercado como principal motor de las fuerzas económicas y exigente de garantías por parte del Estado, distrajo los recursos e incluso las capacidades gobernantes; la política social se subordinó a la conversión de las prioridades.

Todo el aparato corporativo, con su proyecto y su discurso quedó relegado ante la modernización, no sólo de las políticas públicas y del cuerpo burocrático, sino también de la mentalidad y de la percepción de los objetivos nacionales.

Los viejos, pero no agotados principios del partido, se confrontaban con las decisiones de la cúpula gobernante que resultaron funcionales y acordes con la línea tendencial del exterior.

Los acuerdos entre las cabezas de la clase política se desarticulaban; algunos, no pocos de los tradicionales actores, iniciaron su transformación en sujetos y espectadores; asimismo, nuevos actores emergieron a la escena política nacional y diversos grupos de la sociedad civil se posicionaron en el nuevo contexto.

La certidumbre política y económica, lograda en el orden posrevolucionario se diluyó en la transición abrupta del modelo de

desarrollo, o incluso, en la refuncionalización, redefinición y modernización del andamiaje operativo del proyecto nacional.

Las dificultades y la poca claridad, en cuanto a esas definiciones o refuncionalizaciones, se deben a las resistencias propias de las rígidas estructuras de los viejos y nuevos protagonistas, de posturas irreductibles y de la incapacidad para construir consensos y voluntades para concretarlos.

Las instituciones como el partido predominante, el régimen presidencialista y el corporativismo estaban diseñados para un proyecto de nación, para un modelo de economía mixta y para un acuerdo político, que se han ido desajustando y desfasando y por ello modificando su fisonomía y sus alcances.

El orden se dislocó cuando las presiones neoliberales aparecieron francamente en la escena nacional en 1982; no obstante –a la luz de las transformaciones mundiales–, se deduce que los cambios no se introdujeron por voluntarismos y deslealtades nacionales, sino porque el neoliberalismo llegó global y montado en la tecnología finisecular; impuesto por la maquinaria y el poder económico transnacional que porque puede se impone y no negocia, con nadie, su reproducción.

Este neoliberalismo mundializante acabó con la bipolaridad, la caída del paradigma socialista desestabilizó el sistema político internacional y con ello se desequilibró la oferta política también de manera global.

Preponderantemente en Occidente, esto obligó a los partidos políticos, y a las fuerzas políticas no radicalizadas, y por ello realmente contendientes, a abandonar sus tradicionales posiciones y a correrse hacia el centro. Un centro inocuo, un centro favorecedor del capitalismo como consecuencia de su predominio, un centro cómodo porque evita comprometerse seriamente, un centro oportunista y

pragmático que permite oscilar según la coyuntura. Hoy por hoy en el mundo, quien se propone como opción de gobierno ha de ser en los hechos una opción centrista. Que no estimule dramáticas transformaciones, sin más diferencias con los otros participantes que colores, nombres y emblemas. Así, la ilusión que se le vende a la ciudadanía, la tan sonada y anhelada *transición democrática* no es más que una lucha por el poder entre facciones; no entre alternativas ni proyectos, es una lucha intergrupos; los cuales, todos, se han comprometido con el centro; es decir, con la racionalidad de los centros de poder de Occidente, con la apertura liberal y con los intereses que la promueven. Nadie en el orbe, hasta ahora, está en condiciones realmente de trastocar los intereses del capital transnacional, ninguna fuerza política que pretenda contender por el poder o por espacios en el Congreso o en el Parlamento está exenta de manifestar su compromiso absoluto con la apertura económica, el libre intercambio comercial, la desregulación en la industria y el comercio, el adelgazamiento estatal, la globalización y esa visión, a partir de ella, de *la libertad y la democracia*. Ni siquiera los triunfos recientes de la *socialdemocracia* en Europa son signos contundentes del retorno de la izquierda, ni del prematuro agotamiento de la impronta neoliberal.

Para los intereses del capital transnacional, la fútil competencia política-partidaria, cosmética en cuanto al fondo aunque en la forma sea una lucha sin cuartel, es el mejor de los escenarios: no importa quién gane, con qué frecuencia se dé la alternancia en el poder, qué corriente se imponga. Al final, el que sea, habrá de apegarse al modelo capitalista finisecular.

El presente y crítico proceso político mexicano, como consecuencia de las tenden-

cias internacionales desestructurantes del viejo orden, es el resultado de los desfases y desarreglos en la operación del proyecto nacional y de la ruptura de los acuerdos políticos nacionales. En la actual coyuntura, los partidos políticos, al carecer de propuesta alternativa, fundan su oferta, si a ello se le puede llamar así, en la descalificación de los adversarios y en un paquete de ofrecimientos irrealizables que rayan en lo populista –en el peor sentido del término– y en la irresponsabilidad. Sus planteamientos son inaccesibles en términos reales, pero discursiva y electoralmente altamente efectivos. En consecuencia, el partido que triunfa en un proceso electoral se enfrenta, muy pronto, al incumplimiento de sus promesas, a la reprobación de su actuación y a la decepción ciudadana. Con estos resultados se degrada la política y se erosionan sus instituciones.

Con ánimo propositivo y con miras hacia el nuevo siglo, es de considerarse que para México se impone una refuncionalización del entramado operativo del proyecto nacional, con amplio sentido social, sin renuncia a las históricas aspiraciones nacionales; pero sin soslayar la realidad internacional, los fenómenos positivos de la globalización, la interdependencia compleja y los procesos de integración regional, hemisférica y mundial.

La hipótesis propuesta se sustenta en una transición que haga más sólido el prestigio nacional en el concierto de las naciones. Se refiere a la construcción de una más vigorosa imagen del país en el exterior; es decir, una imagen de estabilidad, desarrollo y oportunidades y, por ello, de capacidad de entendimiento endógeno fundado en los acuerdos esenciales, y estos impulsores del nuevo auge nacional. Por lo tanto, es vital entender que la inserción integral mexicana en la globali-

zación pasa necesariamente por ese prestigio nacional que comienza con los arreglos internos.

Para esto es indispensable un acuerdo mayor entre las fuerzas políticas, las fuerzas económicas y productivas y los diversos actores del espectro nacional; de modo amplio, plural e incluyente que posibilite la renovación del pacto social en el marco de nuestro proyecto de nación y, asimismo, que rediseñe las reglas del juego político y determine los límites de las divergencias y de la lucha por el poder. Entonces, y sólo partiendo de esas premisas, lo estratégico ocupará los principales esfuerzos políticos del país, la contienda política-electoral se desarrollará de manera civilizada y supeditada al interés supremo de la nueva alianza nacional; retornando la certidumbre política, y con ella, la estabilidad económica.

Aun con esta perspectiva, los riesgos no se disiparán si se alteran el orden de los factores incidentes; es claro que la economía sufre los colapsos propios de la indefinición, de las amenazas del cambio de rumbo y de la polarización extrema de los intereses particularistas de las fuerzas políticas. Por lo tanto, es fundamental que se avance en el acuerdo político que evite los sobresaltos de la economía; en síntesis: primero es lo político y después lo económico. Primero es un acuerdo político de Estado y de ahí, derivar una política económica de Estado.

No obstante la pertinencia del mencionado acuerdo, las posibilidades de convocarlo en el corto plazo no se vislumbran. Las condiciones inextricables por las que transita el proceso político son desalentadoras. La dinámica electoral, permanentemente consecutiva, obstaculiza las bases, al menos, de los primeros acercamientos. Casi cada mes

de cada año hay una disputa electoral; así, es prácticamente imposible lograr arreglos.

Desgraciadamente, al concluir los procesos electivos federales no se concluye con las disputas político-electorales, sino que se trasladan a otros escenarios cuya propia naturaleza disiente de la lucha por los espacios de poder.

La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, de suyo ámbito plural de las principales corrientes políticas nacionales, lejos de elevarse en una institución consensual, se ha mantenido como continuación de la arena de conflicto que representa la lucha interpartidaria. Para los partidos aspirantes al poder, su posicionamiento en la Cámara es estratégico de acuerdo a sus planes expansivos y de incremento en la preferencia ciudadana. En consecuencia, las líneas vertidas a sus diputados siempre están inscritas en sus intereses básicos; es decir, en los intereses que emanan de la naturaleza misma como organización en lucha constante por el poder. A *contrario sensu*, la Cámara tiene como funciones primigenias el cogobierno del país a través del equilibrio con el Poder Ejecutivo. Esto sólo es posible si la Cámara cumple con sus obligaciones y se logran los acuerdos sustantivos para alcanzar sus objetivos. Es imperativo recordar que los deberes camelares no son potestativos ni sujetos al capricho de sus miembros, son mandatos establecidos contundentemente en la Ley Fundamental. Por consiguiente, en la medida en que se fortalecen las acciones partidarias al interior del Congreso se distorsionan las funciones legislativas y de contrapeso del Ejecutivo en la marcha de la nación.

En esa línea equívoca, todas las iniciativas y proyectos que se han presentado para la elaboración de un nuevo marco normativo para el Congreso que pretende ser compati-

ble con la nueva realidad política del país en lo general y de la Cámara en lo particular, tienden a fortalecer al multimencionado agrupamiento partidista al interior del Poder Legislativo. De este modo, erróneamente se intenta vigorizar la representación partidista en detrimento de la naturaleza de la representación nacional que individualmente recae en cada uno de los Diputados Federales. La Constitución General de la República es muy clara en su artículo 51 cuando expresa que esta representación se integrará con representantes de la nación. En ningún caso alude a su integración por representantes de los partidos. La organización del cuerpo legislativo en grupos partidarios favorece la visión parcial de los asuntos nacionales, ya que los partidos son sólo una parte de la sociedad y por lo tanto su interpretación es limitada. Los partidos son entidades de interés público cuya función esencial es posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público; así lo determina el Artículo 41 Constitucional. Entonces, la función partidista es un medio y no un fin en sí mismo. Los partidos no representan a la nación, ni siquiera todos juntos la representan, sólo coadyuvan a que los individuos accedan a la representación nacional y al poder público: categóricamente, son sólo los ciudadanos libres los que se erigen en autoridades y representan a la nación y a la sociedad en su conjunto.

Mientras los partidos se olviden de que la esencia de la política es el diálogo y la concertación, y que el éxito de ella y de quienes la practican es el arreglo y la negociación que evitó la confrontación y la parálisis; mientras celebren acuerdos considerados vergonzosos porque implicó el ceder parcialmente sus posiciones originales, sin comprender que la política es el mejor instrumento con que se

cuenta para dar salida a los conflictos y desavenencias; mientras no reconozcan que sus alcances deben ser limitados por la conclusión de los procesos electorales, mientras no entiendan que la vinculación de los diputados y senadores por ellos postulados, debe ser ideológico-programática y no orgánica ni grupal, y siempre supeditada al interés superior de la nación, ni los acuerdos políticos ni la transición a un estadio de mayor evolución política serán posibles.

Por consiguiente, es preciso asumir que la estructuración política e institucional del país, y la actuación de los protagonistas como consecuencia de ésta, son propias de un siglo que ya terminó y de una etapa por demás concluida. El siglo que comienza debe ser el punto de partida para nuevas concepciones y ejercicios de la política y del poder. La transición es un proceso evolutivo, sin adjetivos que entorpezcan su avance dinámico, despojada de pequeños apetitos que inhiban los grandes acuerdos entre verdaderas organizaciones comprometidas con la cosa pública. Aquí cabe aclarar que el ámbito de lo público es aquel que incorpora a toda la sociedad y alude a los intereses mayoritarios; luego entonces, es evidente que el reducto de lo privado es aquél en donde están presentes los intereses de minorías, de grupos e individuos. En su vertiente perversa, los intereses privados tratan de pasar como públicos, y por lo tanto evidencian sus propósitos facciosos. Cuando se entremezclan los asuntos nacionales con los de grupo se distorsionan las densidades e intensidades de las proble-

máticas y se confunden las intenciones con las acciones y las salidas con nuevas escaladas antagónicas. En consecuencia, las organizaciones políticas deben ser entidades con vocación por lo público más allá de sus objetivos particulares; no obstante, no se trata ingenuamente de proponer la desnaturación de las organizaciones que participan políticamente y luchan por el poder; en sentido inverso, corresponde a éstas vigorizarse y elevar el nivel del debate y de la contienda —con apego y respeto a los tiempos y escenarios de la misma—, y así responder a las expectativas ciudadanas que reclaman la concordancia que aporte soluciones a las conflictualidades propias del contexto actual.

Se trata de dignificar a la política y de acrecentar el nivel de los actores, se trata de una transición evolutiva en beneficio de la colectividad nacional.

Por ello, es esencial la inclusión activa de los protagonistas de esta historia que comienza y el privilegio de criterios políticos y de máxima responsabilidad ante el reto mayúsculo que impone esta transición. Transición que encuentra los mayores riesgos en la intolerancia e incomprensión de grupos ignorantes, anquilosados o disfuncionales a la era neosecular; y también en la interacción de los sectores duros de las fuerzas políticas con lo que queda de la lánguida tecnocracia. Por lo tanto, o la transición la encauzan los políticos con visión de largo plazo en beneficio de la nación, o esa transición será el derrumbe de la pluralidad y de su capacidad constructiva, y por ende: una fatal regresión.

## INTRODUCCIÓN

Una década después de que fue promulgada la Constitución de 1857, cuando que-

daron atrás las dramáticas experiencias de la Guerra de Reforma y la Intervención francesa, los gobiernos liberales asumieron que una condición indispensable para que la República quedara realmente "restaurada", sería la formulación de códigos y leyes secundarias, cuya función sería crear los mecanismos para que las instituciones republicanas rigieran efectivamente en el país.

En esta tarea participó un importante grupo de abogados, entre los que se encuentran Ignacio Vallarta, José María Lozano, Jacinto Pallares, José María Castillo Velasco y Antonio Montiel y Duarte. La labor de este último, como sistematizador y analista del derecho público en México fue destacada.

En efecto, Montiel y Duarte, junto con otros juristas, entre ellos Agustín Yañez, Lafragua, Lozano y Velasco, redactó el primer Código Civil del Distrito Federal y Territorio de Baja California promulgado en 1871 y anteriormente, se encargó de redactar el Estatuto Provisional que rigió al Estado de México mientras se aprobaba la Constitución estatal correlativa a la de 1857. Además, publicó recopilaciones de leyes, actas constitutivas y proyectos constitucionales, así como estudios<sup>1</sup> para contribuir a la creación de la normatividad que requería el país. Pero la obra jurídica de Montiel no sólo fue el resultado de la sólida formación que tenía como abogado y estudioso del derecho, sino que se nutrió de su militancia liberal y experiencia política. Por lo que toca a la primera, había tomado las armas contra la invasión norteamericana y fue encarcelado en varias ocasiones al negarse a colaborar con el régimen de Santa

# Una aproximación al pensamiento histórico y jurídico de Isidro Antonio Montiel y Duarte (1821-1892)

Anna y con el imperio de Maximiliano,<sup>2</sup> en lo que hace a la segunda, tuvo varios cargos importantes, tanto en el gobierno del Estado de México como a nivel federal a lo largo de veintidos años.

Su vocación liberal, su conocimiento de la historia del derecho constitucional mexicano y su actividad como publicista,<sup>3</sup> fueron fundamentales para que los gobiernos de Comonfort, Benito Juárez y Lerdo de Tejada solicitaran su apoyo en la confección de las leyes mexicanas.

Para responder a estas solicitudes, nuestro autor llevó a cabo una cuidadosa revisión de los documentos jurídicos que habían regido en México a lo largo de su vida como país independiente, a partir de la cual formuló reflexiones de gran interés y profundidad. Muchas de ellas quedaron contenidas en los ensayos que aparecen como introducciones a los conjuntos documentales publicados en los cuatro volúmenes que integran su obra *Derecho Público Mexicano*,<sup>4</sup> una fuente docu-

mental imprescindible para estudiar el pensamiento liberal del último tercio del siglo xix, tanto por el análisis histórico-político que contiene como por el criterio que orienta la selección de los documentos primordiales para comprender el proceso de la organización jurídica de México.

Bajo estas consideraciones, la presente aproximación a esta obra del abogado yucateco, tiene el propósito de identificar las nociones históricas que sustentaron la propuesta política del liberalismo, en una fase muy compleja de construcción de instituciones mexicanas.

### EL SENTIDO HISTÓRICO DEL QUEHACER JURÍDICO

Para Montiel, el quehacer jurídico debía sustentarse en un análisis riguroso y racional de la sociedad, pues el estudio de las costumbres permitirían la formación de códigos emancipados de "leyes divinas",<sup>5</sup> que debían actuar como mecanismos creadores de nuevos principios y hábitos,<sup>6</sup> autorizados por la tradición o las costumbres de los grupos humanos. Por ello, en varios pasajes de la obra que nos ocupa, reitera su desacuerdo con una lectura o una interpretación de nuestro derecho público realizada a partir del análisis de modelos extranjeros, pues considera que éstos no se corresponden con la realidad de México, pues al sustentarse en "condiciones sociales distintas" resultan ajenos al "espíritu tradicional de nuestras costumbres".<sup>7</sup>

Cabe destacar, en este sentido, que si bien nuestro autor no es el único ni el primer jurista que hace señalamientos de esta naturaleza, su aportación radica en que analiza a partir de esta tesis, y presenta como un pro-

ceso, la historia política del México independiente.

Su interés por resaltar el camino propio y genuino de las bases jurídicas nacionales lo llevó a proponer la transformación de las instituciones mexicanas tomando en cuenta el carácter propio de los pueblos y "... la ingerencia de las fuerzas sociales protagónicas".<sup>8</sup>

Montiel creía que un balance de la historia jurídica y de la política ayudaría a comprender el carácter de las instituciones nacionales, sus aciertos y desaciertos, así como las preocupaciones vigentes en el proceso de construcción de las leyes mexicanas.

Conviene tener presente, que Montiel poseía un claro sentido del trabajo intelectual y de su utilidad. Así, consideraba indispensable la localización, investigación y análisis de las leyes, para comprender los principios e intereses que sustentaron la formación de las bases institucionales de la nación mexicana, de tal manera que el conocimiento del pasado permitiera la elaboración de leyes orgánicas que se amoldaran "... a nuestros precedentes, a nuestras tradiciones y sobre todo, a nuestras costumbres de país civilizado y cristiano".<sup>9</sup>

### LO INDESEABLE: LA MONARQUÍA Y EL CENTRALISMO

El análisis de Montiel se inicia con la revisión de los primeras formas de organización política del país, a la luz de una visión liberal y republicana. Bajo esta perspectiva considera que el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, así como las Bases Orgánicas de la Junta Instituyente, fueron documentos inadecuados para el país. Es decir, "...no son una fuente pura de nuestro derecho público aceptado para la República",<sup>10</sup> ya que con-

sagraron el principio de la monarquía, contrario a la voluntad nacional.<sup>11</sup>

Para nuestro autor, la soberanía mexicana nació enajenada pues la voluntad nacional estuvo restringida por la monarquía constitucional establecida por Iturbide con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Así, a juicio de Montiel, estos tratados resultaron las primeras fuentes de “nuestros males”, porque no contaron con el apoyo de la mayoría del país y traicionaron la voluntad del pueblo mexicano, la cual desde entonces quedó relegada.<sup>12</sup> Tampoco expresaban los intereses de la nación, pues se gestaron sin tomar en cuenta “la voluntad del soberano” (el pueblo), el cual había legitimado con su participación el movimiento independiente. El argumento se completa aludiendo al hecho de que la falta de un sustento popular del gobierno iturbidista provocó que ésta tuviera que sostenerse por medio de las armas.

El jurista concluye así que el gobierno monárquico creado por el Plan de Iguala, limitó el ejercicio de la democracia al crear un poder unitario, pues se estableció un Poder Legislativo sólo concebido para redactar la Constitución.<sup>13</sup> El pronunciamiento del ejército, la instalación del imperio de Iturbide y la disolución del Congreso, sustituido por la Junta Instituyente confirmaron y acrecentaron los vicios de ese poder unitario.<sup>14</sup>

También, a nivel de garantías individuales, consideraba Montiel que el Plan de Iguala era defectuoso, pues además de no garantizar la seguridad personal y la propiedad privada, conservó los privilegios del clero y el ejército, fuente de una porción considerable de los conflictos sociales del siglo xix.<sup>15</sup> Para sustentar sus afirmaciones, en éste, como en otros casos, el jurista no sólo ofrece la consideración doctrinaria, sino el argumento his-

tórico. Así, aseguraba que la igualdad republicana era incompatible con la preeminencia de privilegios corporativos, pues éstos fueron un obstáculo para la vigencia real de nuestras constituciones que establecieron, posteriormente, las bases de una República democrática, representativa, popular y federal. También la empleomanía, vicio “personificado en todos los funcionarios y empleados de la administración de los Virreyes” que veían los empleos como una propiedad pervivió, y fue un obstáculo práctico para el establecimiento y consolidación del sistema republicano.<sup>16</sup>

Afirmaba así que Iturbide cometió el error de ligar su destino con los intereses de la aristocracia, del clero y de la burocracia del virreinato. La conciliación que propuso entre diversos grupos sociales provocó un daño enorme, pues impidió el surgimiento de los principios que apoyarían el crecimiento de las nuevas instituciones, cuando por la experiencia de la lucha independentista, la verdad “es que no nos habíamos republicanizado”.<sup>17</sup>

En particular, los Tratados de Córdoba son vistos por Montiel como germen de disolución y discordia, pues al generar un gobierno indefinido fueron uno de los denotadores más poderosos de la anarquía prevaleciente en el siglo xix.<sup>18</sup> Sin embargo, no todos sus juicios son negativos respecto de estos episodios. El acercamiento a la historia permite a nuestro autor hacer algunas salvedades importantes, por sobre su profesión de fe liberal y republicana. Así aun cuando asegura que la monarquía era un sistema que no podía funcionar en México, como lo comprobó la caída del gobierno de Iturbide y años después el de Maximiliano de Habsburgo, sostiene que la consumación fue un acuerdo estratégico para alcanzar la Independencia.<sup>19</sup>

Por otra parte, Montiel consideraba que México vivió con la Constitución Centralista de 1835, una experiencia negativa, pues frenó el proceso de la construcción de sus instituciones liberales. Al respecto, censuraba las bases orgánicas del centralismo por la poca importancia que otorgaban a los derechos del hombre y a las garantías individuales.

También estaba en contra del centralismo porque consideraba que era un factor de anulación del equilibrio y la armonía de poderes y entrañaba una función antidemocrática de los órganos públicos ya que el Supremo Poder Conservador tenía facultades exorbitantes respecto de los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo, "pues estaba autorizado para suspender a la alta Corte de Justicia, para declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República y hasta para suspender por dos meses las sesiones del Congreso General". Además, nulificó el gobierno interior de las Juntas Departamentales o de los estados, dando un paso atrás, respecto del pacto federal que había surgido en 1824 al anular la acción de las entidades fraccionarias.<sup>20</sup>

Asimismo, condenaba al Supremo Poder Conservador porque estuvo sustentado en "un profundo y religioso respeto al principio de autoridad" y fundado en "... un poder despótico que nos hubiera oprimido con toda la fuerza del viento de las pasiones políticas que hubieran agitado a los hombres en cuyas manos se ponía un arma tan formidable".<sup>21</sup>

A su juicio, el Supremo Poder Conservador no garantizaba el principio de la representación ya que "no tenía un origen enteramente popular" y además, en las pocas iniciativas de reformas a la Constitución, aquél violó la voluntad de las mayorías al avalar los intereses de las minorías.<sup>22</sup> Tam-

poco garantizaba la elección de los representantes de los poderes federales por medio del sufragio electoral,<sup>23</sup> lo cual constituía un atentado contra las instituciones sociales mexicanas ya que, consideraba Montiel, el "pueblo es el soberano" y "el supremo elector" y por lo tanto, tenía el derecho de escoger en "su nombre los que han de legislar, gobernar y juzgar".<sup>24</sup>

El hecho de que Montiel reconociera las bases orgánicas del gobierno y la constitución centralista como parte de nuestra historia jurídica nacional, se debía a que, desde su punto de vista, no todo el funcionamiento político de sus órganos fue negativo. Así manifestaba que el texto de 1836 había dado un paso adelante al reconocer al Senado como componente del Poder Legislativo, aunque sólo tuviese una función revisora.<sup>25</sup> El reconocimiento que hacía Montiel de los aciertos y avances de las constituciones centralistas demuestran que no era un liberal dogmático.

El significado que le otorgaba a la conformación del derecho mexicano por medio del estudio de sus precedentes o de los documentos que integraron nuestra historia jurídica, independientemente del grupo o partido al que pertenecieran, le permitió valorar en ciertos aspectos los planes de tendencias conservadoras pues, aun cuando generalmente censuraba sus propuestas políticas, a nivel de la vida social les reconocía aciertos. Por ejemplo, afirmaba que el Plan de Iguala constituyó un adelanto para la formación de la sociedad moderna mexicana al borrar las distinciones jurídicas de casta y privilegios y plantear el nacimiento de una sociedad basada en el mérito y las virtudes.<sup>26</sup> También consideraba que acertó al instituir como credo oficial la religión católica, apostólica y romana, profesada por la mayoría de los mexicanos.<sup>27</sup>

LA PANACEA;  
LA REPÚBLICA  
FEDERAL

Uno de los puntos en que las apreciaciones de Montiel como historiador y jurista resultan de mayor interés, es el que se refiere a la superioridad que observa en el sistema federal, pues de acuerdo con su tesis, tratará de encontrar su origen y razón de ser en la naturaleza misma de nuestra vida social.

Apartándose de la visión que se tenía de los códigos nacionales como imitaciones de modelos ajenos y extraños a nuestra evolución histórica, el jurista yucateco hizo interesantes observaciones al respecto. Por ejemplo, aseguraba que mientras México, en 1821, fijaba las bases de su independencia y formaba un gobierno nacional y general que representara a la nación, Estados Unidos, surgía como una nación autónoma y confederada. Asimismo, sostenía que el surgimiento del federalismo mexicano fue distinto del establecido en aquel país, por su origen y sentido. En el caso de México, afirmaba, el Acta Constitutiva de la Federación formada en 1823 a fin de garantizar el establecimiento del régimen federal, consagró la división en estados para frenar la anarquía desatada en las provincias, de tal manera que los diputados resolvieron otorgar "el goce de los derechos naturales y civiles", de acuerdo "a la voluntad general de los mexicanos".<sup>28</sup> Por el contrario, en el caso de los Estados Unidos, la naturaleza de su pacto social se derivó de un acuerdo de amistad para apoyarse y protegerse en cuanto a su defensa exterior y al sostenimiento de sus libertades; por lo tanto, sus estados eran autónomos en su régimen interior y exterior de gobierno, a diferencia del sistema federal mexicano, que dio a los estados una soberanía interna y anuló su

autonomía en el terreno del derecho internacional.<sup>29</sup>

A mayor abundamiento, Montiel encontraba diferencias fundamentales en el cauce que tomaron las instituciones democráticas mexicanas y las norteamericanas. Los Estados Unidos, desde sus inicios, nacieron como una Unión Confederada a iniciativa del pueblo; por el contrario, las Constituciones de 1824 y 1857 son indicadores de que la formación de los órganos políticos nacionales tuvieron puntos de partida distintos. La primera se propuso consolidar la independencia política, por lo tanto, los legisladores de entonces promovieron la formación de la nación mexicana como una entidad colectiva. Por su parte, los constituyentes de 1857 tuvieron como objeto principal, después de asegurada la independencia, garantizar los derechos individuales del hombre. Este fue el resultado de una "reacción histórica del pueblo", el cual se alzó con la bandera política del Plan de Ayutla contra el gobierno despótico de Santa Anna que había enterrado los "sagrados derechos del hombre".<sup>30</sup> Por todo lo anterior, Montiel concluye que las bases de la representación de las Repúblicas federales en 1824 y 1857 tuvieron un sentido histórico diferente al de los Estados Unidos.

Tampoco, las bases jurídicas mexicanas fueron una imitación fiel de la norteamericana en lo concerniente a la división de poderes, pues en 1824 se organizó el Poder Legislativo con un Senado Constituyente, que más tarde fue anulado en la Constitución de 1857, y se creó un Ejecutivo con un poder exorbitante que nos diferenciaba de los vecinos del norte en cuanto ellos limitaron las atribuciones del Presidente a través del Congreso federal.<sup>31</sup>

También había diferencias en ambos sistemas en materia judicial, pues la Constitu-

ción de 1824 estableció que las sentencias del poder judicial debían resolverse en el ámbito estatal, mientras que en los Estados Unidos estos asuntos eran de competencia federal.<sup>32</sup>

Además, a nivel de las instituciones sociales, norteamericanos y mexicanos manifestaron sus principios en forma distinta. Los primeros proclamaron la libertad de cultos y los mexicanos pasaron adoptando la católica como religión de Estado en la Constitución de 1824, a la tolerancia y a la restricción de sus manifestaciones externas en 1857.<sup>33</sup>

Montiel, al igual que la mayoría de los juristas de su tiempo, destaca la significación que tuvo como precedente de nuestro derecho la Constitución de Cádiz de 1812. De ésta, afirma, recogieron las Constituciones liberales y federales principios fundamentales en torno a la representación popular, la soberanía nacional,<sup>34</sup> la división de poderes,<sup>35</sup> el funcionamiento interno de las Cámaras legislativas a través de una diputación permanente<sup>36</sup> y, entre otros, la adopción del culto católico como religión oficial consagrado por el Plan de Iguala y la Constitución de 1824.<sup>37</sup>

Sin embargo, no por ello, considera que el derecho público mexicano sea una fiel imitación de la tradición jurídica española, pues el periodo de experimentación política de nuestras instituciones transformó sus bases jurídicas. Por ejemplo, en relación al funcionamiento del Poder Judicial, señala que la Constitución de 1812 ni siquiera lo contempló, la de 1824 tuvo presente la inamovilidad de los magistrados y la de 1857 limitó el ejercicio de estos a 6 años para garantizar su independencia e imparcialidad.<sup>38</sup> Respecto al poder Ejecutivo, si bien advierte que la Constitución de 1824 es un remedo de la de 1812, la Carta Magna de 1857, no recogió la tradi-

ción española, ni la americana, pues creó un sistema presidencialista con amplias facultades, que, incluso, podía suspender las libertades individuales, en caso de una revuelta.<sup>39</sup>

Por otro parte, bajo la tesis de que las bases constitucionales de las repúblicas federales y liberales eran superiores a las instituciones monárquicas y centralistas, nuestro autor estimaba que la Constitución de Apatzingán, el plan proclamado en Veracruz por Santa Anna y Victoria el 6 de diciembre de 1822, el Acta Constitutiva de 1823, el Acta de Reformas de 1848 y la Constitución de 1857, fueron el sustento de nuestro derecho constitutivo y orgánico, pues sentaron las bases de la organización política moderna cuyo propósito era “crear hábitos prácticos” y positivos en la sociedad mexicana. Asimismo, advierte que en dichos documentos se proclamó el rumbo de las instituciones políticas y sociales a través de principios liberales y republicanos: independencia y soberanía nacional, división de los supremos poderes, voluntad popular, garantías individuales y sistema federal, entre los más importantes.

Lo fundamental para el autor de *Derecho Público Mexicano* era que estas bases promovieron las “aspiraciones de la opinión pública” y estaban legitimadas por la acción del pueblo,<sup>40</sup> verdadero destinatario de la obra jurídica, en cuyo beneficio se formula.

En este sentido, la Constitución de 1857 tuvo un sitio especial en el pensamiento de Montiel porque consagraba los derechos del hombre, garantizaba que el poder público respetase las garantías individuales, y que estas prácticas sociales se extendieran en la esfera política a todos los ciudadanos,<sup>41</sup> cuyo aseguramiento era fundamental para garantizar “el interés colectivo de la sociedad y la conser-

vacación del orden público.<sup>42</sup> Montiel creía que las garantías individuales quedarían salvaguardadas con el juicio de amparo en el contexto de las instituciones liberales,<sup>43</sup> pues los principios que las sustentaban fueron la bandera política del “pueblo” que luchó por verlos cristalizados en los textos constitucionales. Sostenía que varias revueltas impulsadas por los liberales y los planes constitucionales eran obra del pueblo, realizadas en “uso del derecho de insurrección para reconquistar los derechos del hombre”.<sup>44</sup> De ahí concluía, la consagración de éstos en las constituciones mexicanas traería la paz pública del país, pues el pueblo era el único que tenía “el derecho inalienable de alterar la forma de gobierno”.<sup>45</sup>

Montiel consideraba que las garantías individuales eran fundamentales para el establecimiento de las instituciones democráticas y, para su funcionamiento, era importante el equilibrio de poderes que garantizaran los derechos del hombre.<sup>46</sup>

La importancia que atribuyeron a los derechos individuales las constituciones liberales y federales, es un referente que llevó a Montiel a justificar el amplio poder que tenía el Poder Judicial de la Federación en la Constitución de 1857, pues la Suprema Corte de Justicia, por medio del recurso de amparo, estaba facultada para garantizarlos. Este recurso, señala, constituía una protección contra los atentados y violaciones a los derechos individuales provenientes de las autoridades federales o estatales, de una autoridad administrativa, judicial, o legislativa de los estados o federal: “puede servirnos de escudo y defensa, aún contra las leyes dictadas por las Legislaturas o por el Congreso General, para el muy importante efecto de ir las minando con reiteradas declaraciones de su anticonstitucionalidad”.<sup>47</sup>

En otro orden, Montiel consideraba que la independencia entre los poderes públicos era fundamental para establecer una sociedad libre y democrática. Así, afirmaba que “toda constitución debe tener por mira principal y primaria establecer la armonía y equilibrio de poderes sobre la base de una completa división y de una independencia plena, perfecta y absoluta”,<sup>48</sup> aun cuando se percataba de que el ejercicio de los gobiernos republicanos no había conducido a una organización política perfecta de las instituciones liberales. Lo anterior lo llevó a tratar de identificar los problemas y limitaciones en esta materia; concluyendo que el Acta de Reformas de 1848 fue superior al texto de 1857 en el terreno de las garantías individuales,<sup>49</sup> y que el sistema presidencialista era defectuoso, en la Constitución de 1857 pues había otorgado un poder desmedido al ejecutivo federal y al judicial, disminuyendo las facultades del legislativo; inclusive señalaba que las atribuciones políticas que tenía el Presidente de la República eran mínimas frente a las otorgadas por las bases constitucionales del centralismo. Las reservas que tenía Montiel hacia el sistema presidencialista mexicano obedecían a su temor de que pudiese desembocar en una “dictadura”.<sup>50</sup> De igual manera consideraba que este documento constitucional no garantizó un genuino equilibrio en los poderes federales, pues el Legislativo, al carecer de un Senado, y por tanto de la representación de los estados en el Congreso era débil, no sólo respecto del Ejecutivo sino del Judicial, pues de acuerdo con la ley de 1857, éste se erigía en intérprete de la Constitución. En otra dimensión, Montiel advierte que los Poderes de la Unión resultaban fortalecidos en detrimento de los estados cuya federación debía garantizar su soberanía interior.<sup>51</sup>

## LA TAREA DEL FUTURO

Una porción muy significativa de la argumentación contenida en las introducciones de *Derecho Público Mexicano* confluyen en la tesis de que era preciso corregir las distorsiones sufridas por el liberalismo. Era su opinión –y muchos pensadores de su tiempo la compartieron– que en 1857 no había logrado constituirse plenamente la sociedad política liberal, debido “al pronto cambio de nuestro imperfecto sistema social”, que “... se desvió de los buenos principios que deben desarrollarse al organizar un gobierno federal”.<sup>52</sup> La Cámara de Diputados, depositaria de la voluntad de la nación y fuente de “legítima representación de los países libres”, ya que sin ella “no hay Poder Legislativo, ni Constitución ni leyes de cumplimiento obligatorio”,<sup>53</sup> no bastaba. Se requería la de Senadores, fundamental para que los estados estuviesen representados dentro del sistema de una República federal.<sup>54</sup> Asimismo, argumentaba que el Congreso federal además de tener la facultad de legislar debía poseer la de interpretar la Constitución, y no el Judicial, como lo asumía la Carta Magna de 1857.<sup>55</sup> Para Montiel, la tendencia ultra-liberal de 1857 no había garantizado que se hiciera efectiva la voluntad del pueblo, pues sólo consintió reformas impulsadas por una minoría del Congreso.<sup>56</sup>

Bajo estas consideraciones, el recurso de reformas a la Constitución, adquiriría un enorme significado para la vida política del país y mucho más en un periodo de experimentación de las organizaciones e instituciones políticas, en el cual era previsible el surgimiento de antagonismos “...entre los intere-

ses locales de existencia natural y permanente y los generales que en su mayor parte son facticios (sic)”. Sin embargo, tenía la certeza de que los cambios tendrían que producirse, pues “este espíritu de reforma debía nacer como efecto de la reacción operada y poderosamente por ideas, por hábitos y por costumbres”.<sup>57</sup>

Montiel estaba consciente que la sociedad democrática mexicana no era algo acabado; tenía que ser creada tomando en cuenta tradiciones sociales y formando nuevos principios o hábitos, aunque algunos de ellos, en ese momento, iban a ser letra muerta como la libertad de comercio;<sup>58</sup> pero otros, irían formando los cimientos de la nación, aunque sólo lentamente estos principios llegarían a formar parte de la idiosincracia mexicana.<sup>59</sup>

La sociedad política ideal, según Montiel, sería aquella que estuviese sustentada en una Constitución de tipo liberal que garantizara la independencia nacional, la libertad de los estados, la libertad del hombre, “base y objeto de nuestras instituciones sociales” y sus derechos; una forma de gobierno democrática, representativa y federal sustentada en una genuina división de poderes, cuyo equilibrio sólo sería posible si el poder legislativo era bicameral; y los dos restantes, veían limitadas sus atribuciones y facultades.

La propuesta de Montiel era que en México debía crearse una República que representara los intereses de las mayorías, dirigida por hombres públicos, maduros, instruidos y productivos que condujeran la formación de una sociedad mestiza y cristiana sobre la base de la propiedad individual.<sup>60</sup>

## CONCLUSIONES

A través de la revisión de las ideas de Montiel y Duarte, y aun cuando existen matices importantes respecto de otros pensadores de su tiempo, se pueden apreciar los rasgos fundamentales de la sociedad que los liberales deseaban construir en el siglo pasado.

Si bien el ideario público de un hombre que vivió aproximadamente 70 años (1821-1892), no condensa en todas sus facetas una corriente de pensamiento tan controvertida como el liberalismo, su obra expresa claramente las tesis fundamentales del liberalismo decimonónico que se sustentaban en la propuesta de la formación de una sociedad democrática, republicana y federal, que constituiría las bases de una entidad moderna de corte individualista.

La explicación que da Montiel acerca de los medios a través de los cuales se debía crear la nueva sociedad, nos da una dimensión clara del papel clave que jugaron los juristas mexicanos en el siglo XIX.

El significado que tenía la ley como creadora de nuevos hábitos, el respeto a la tradición o la costumbre y el reconocimiento de la historia como fuente de legitimación de los procesos jurídicos, son importantes para entender que la propuesta liberal no era una quimera. Quienes profesaron estas ideas estaban conscientes de que, el suyo, era un proyecto a largo plazo, que requería de la formulación de normas y principios sólidos, que si bien atendían al propósito de crear las condiciones para el surgimiento de una nación moderna, para ser realmente eficaces, tendrían que estar ajustados a las circunstancias sociales e históricas del momento.

Para Isidro Antonio Montiel y Duarte, la consolidación de una República federal en México no era un asunto que sólo interesaba al país, sino formaba parte de un proceso de carácter universal. Sin embargo, advierte con agudeza que esta forma de gobierno, cuya gestación se remonta al siglo XVIII, no habría de concretarse en fórmulas políticas exactamente iguales, sino que se ajustaba al desenvolvimiento particular de las naciones. Por ello, el legislador debía ser un profundo conocedor de la sociedad mexicana, de su carácter, costumbres y hábitos y comprender cómo se habían formado, ya fuese para modificarlas o fortalecerlas. De ahí que nuestro autor, al igual que la mayor parte de los juristas de su tiempo, vea en el análisis histórico el sustento más firme y una guía imprescindible de la obra legislativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Covo, Jacqueline, *Las ideas de la reforma en México, 1855-1861*. México, UNAM, 1983. *Enciclopedia de México*, Secretaría de Educación Pública, México, vol. 10, 1993.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Enciclopedia Yucatanense*, Edición Oficial del Gobierno de Yucatán, vol. 7, 1977.
- HALE, Charles, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, México, Siglo XXI, 1994.
- , *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, México, Vuelta, 1991.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Tratado de las leyes y su aplicación*, México, UNAM, 1978.
- , *Derecho Público Mexicano*, México, 1882, 4 vols.
- REYES HERÓLES, Jesús, *El liberalismo mexicano en pocas páginas*, México, Lecturas Mexicanas, 1985, 3 vols.
- SIERRA, Justo, "La Evolución Jurídica", en *México y su evolución social*, México, J. Ballezá, t. 1, vol. 2, 1900-1902.

## NOTAS

1. Entre las más importantes: *Precedentes del Derecho Público Mexicano* (1847), *Derecho Público Mexicano* (4 vols. 1871), *Registro Analítico y Crítico del Código de Procedimientos Civiles* (1877). Véase *Enciclopedia de México*, 1993, p. 5558.
2. Véase *Enciclopedia Yucatanense*, vol. 7, 1977, p. 341-361.
3. Sus obras más importantes en este campo se encuentran: *Estudio sobre las garantías individuales* (1863), *Tratado de las Leyes y su aplicación* (1877), *Introducción al estudio de principios de legislación civil y penal* (1872), *Estudio constitucional sobre la soberanía de los estados de la República Mexicana y sobre los juicios de amparo* (1874), *Vocabulario de Jurisprudencia* (1878) y fue autor de varios artículos en numerosas revistas jurídicas: *El derecho*, *Revista de Legislación y Jurisprudencias*, *El Foro*, *El Publicista*, etcétera. Véase en la presentación que hace Diego Valadez sobre el autor en Montiel y Duarte, 1978, pp. 21-24.
4. Cabe señalar que la obra fue realizada por Isidro A. Montiel y Duarte a petición del Ministro de Justicia, José María Iglesias en 1857 durante el gobierno de Comonfort. Estos volúmenes fueron publicados en distintas fechas. El primer y segundo tomos en 1871 y el tercero y cuarto tomos en 1882.
5. Montiel, 1871, t. I-1.
6. Para Montiel "...las creencias religiosas, morales, civiles y políticas (...) van engendrando hábitos y costumbres diferentes, creencias que haciéndose lugar en la vida doméstica y social (...) pasan del ámbito privado al público. Véase Montiel, 1871, t. II-1.
7. Montiel, 1871, t. -1.
8. *Ibidem*.
9. Montiel, 1871, t. II-35.
10. *Idem.*, p. 3.
11. Montiel, 1871, t. I-4.
12. *Idem.*, p. 8.
13. *Idem.*, p. 2.
14. *Idem.*, p. 7.
15. Montiel, 1871, t. II-4.
16. Montiel, 1871, t. I-4.
17. *Idem.*, p. 5.
18. *Idem.*, pp. 6-7.
19. *Ibidem*.
20. Montiel, 1882, t. III-7-8.
21. *Idem.*, p. 4.
22. *Idem.*, p. 9.
23. *Idem.*, p. 5.
24. Montiel, 1871, t. II-8.
25. Montiel, 1882, t. III-5.
26. Montiel, 1871, t. I-3.
27. "...en el hogar, y en el templo, y en las calles, y en las plazas, el pueblo mexicano ha revelado siempre el espíritu religioso que lo anima en favor del catolicismo. Véase Montiel, 1871, t. I-1 y también t. II-4.
28. Montiel, 1871, t. II-8.
29. *Idem.*, p. 7.
30. *Idem.*, p. 14.
31. *Idem.*, p. 8.
32. *Idem.*, p. 27.
33. *Idem.*, p. 15.
34. *Idem.*, pp. 9, 14.
35. La Tradición Gaditana hacia una división entre el derecho que tenía el rey de gobernar a sus súbditos y el que procedía de los tribunales Véase Montiel, 1871, t. II-17.
36. De manera práctica la Cámara de Diputados establecida por la Constitución de 1857 operaba como la Gaditana. Tenía una diputación permanente que cubría el tiempo de receso de las Cámaras y que sólo tomaba nota de las infracciones contra la Constitución. Montiel, 1871, t. II-22.
37. Montiel, 1871, t. II-15.
38. *Idem.*, pp. 16-24.
39. *Idem.*, p. 22.
40. *Idem.*, pp. 14-15.
41. *Idem.*, p. 29.
42. Montiel, 1882, t. IV-27.
43. Montiel, 1882, t. III-11.
44. Montiel, 1871, t. II-14.
45. *Idem.*, p. 15.
46. Montiel, 1882, t. IV-27.
47. Montiel, 1882, t. III-7.
48. Montiel, 1882, t. IV-27.
49. Montiel, 1882, t. II-4.
50. Montiel, 1882, t. III-6.
51. Montiel, 1871, t. II-32.
52. *Idem.*, p. 18.
53. *Idem.*, p. 5.
54. *Idem.*, p. 31.
55. *Idem.*, p. 28.

56. Montiel, 1882, t. III-9.

57. *Ibidem*.

58. Montiel, 1871, t. II-5.

59. Así manifestaba que el estudio especial de las bases relativas a la forma de gobierno republicano, representativo y federal "hará, cuando llegue a generalizarse su lectura, que se establezcan prácticas y costumbres perfectamente constitucionales que servirán de sólido cimiento a principios que hasta hoy no son más que puramente teóricos, que se respetan en la enseñanza científica y se violan en la vida práctica...". Véase Montiel, 1882, t. IV-9.

En torno a esta idea, Montiel creía que en el terreno de las leyes, el Plan de Iguala creó principios reguladores de la nueva sociedad al eliminar

jurídicamente las distinciones sociales entre las razas. La asimilación de estas prácticas eran un proceso de lenta asimilación, pues en el último tercio del siglo XIX todavía se manifestaban en algunas familias rancias conservadoras severas diferencias raciales. Véase Montiel, 1871, t. I-3.

60. Montiel sostenía que la eliminación jurídica de las diferencias raciales decretada en el Plan de Iguala traería la eliminación de los prejuicios sociales entre las clases y podría en el futuro sentar las bases de una sociedad mezclada. Este mestizaje se daría impulsando la colonización europea, la cual tendría acceso a las propiedades indígenas y esta división de las tierras comunales fomentaría el interés y la administración individual. Montiel, 1871, t. I-4.



Suenos de una tarde dominical en la Alameda (detalle)

DEMOCRACIA,  
ENTORNO  
INEVITABLE

La democracia a la luz de su práctica y su axiología, se ha concluido en apreciarla como un fenómeno histórico

en crisis. Sin embargo, debemos observar que el concepto de crisis lleva a conclusiones de carácter terminal, anticipando el colapso del sistema democrático occidental. Por ello, en términos conceptuales parece más conveniente aceptar que, en todo caso, existen diversas instituciones, prácticas y valores del régimen democrático que han llegado a su límite histórico y que están propiciando, incluso por necesidades de autoconservación, la transformación de este tipo de sistema político.

A las conclusiones apresuradas, hay que anteponer que los regímenes democráticos, por su naturaleza, se encuentran en transformación continua.

La democracia tiene que ser dinámica. Sólo el despotismo es estático, además de ser siempre igual a sí mismo.

En esencia, algunos de los principios de la democracia no han podido ser sostenidos objetivamente, y han generado un fenómeno de adaptación natural de los principios abstractos a la realidad o, como algunos autores conservadores la han llamado, está ocurriendo la contaminación de la teoría cuando ésta se obliga a someterse a las exigencias de la práctica.

El régimen democrático se identifica con un conjunto de reglas procesales para tomar decisiones colectivas, previendo y propiciando la más amplia participación de los interesados. Su expresión moderna es la de

# Consideraciones generales sobre los aspectos que definirán el futuro Congreso mexicano

Martín Vera M.\*

la democracia representativa, ya que se trate de un sistema de representación política o de una representación de intereses. Ambas manifestaciones son verificables en diversos casos de países con regímenes democráticos.

Las instituciones y normas de la democracia tienen una expresión legal y se fundan en un axioma: en la democracia sólo el poder puede crear derecho y sólo el derecho puede limitar el poder. Si se cumple este presupuesto, entonces hablamos de un gobierno de leyes, de carácter fundamental, donde aquéllos establecen no sólo lo que los gobernados deben hacer, sino la forma en que las leyes deben ser planteadas, siendo un conjunto de normas que obliguen a los mismos gobernantes, más que a los ciudadanos.

En un gobierno prototípico de leyes, como caracterización superior de la democracia, los propios legisladores son sometidos a normas ineludibles. Pero esto sólo es

---

\*Politólogo. Secretario Técnico de la Diputación Federal Mexiquense.

posible si quienes ejercen los poderes en todos sus niveles pueden ser controlados en última instancia por los detentadores del poder último, que son los individuos específicos. En ese sentido, la doctrina democrática si expresaría su naturaleza liberal y democrática.

Hasta hoy, el modelo ideal de una sociedad democrática ha sido el de una sociedad centripeta. La evolución de este modelo político en la sociedad industrial moderna ha creado un sistema centrifugo, que no tiene un solo centro de poder, aquel que definiera Rousseau, sino muchos, adquiriendo conforme se amplían y fortalecen su sociedad civil, sus partidos, organizaciones y cámaras el carácter de una sociedad policéntrica o poliárquica.<sup>1</sup>

En términos históricos, el modelo de Estado democrático basado en la soberanía popular, a idea y semejanza de la soberanía del príncipe, fue el prototipo de una sociedad monista. La sociedad real que deben encarar hoy los gobiernos democráticos es pluralista.

Ése es el contexto que explica la transformación de la democracia. Ante la vejez de normas e instituciones que fueron construidas para ejercer el poder de manera vertical y concentrada, ahora el Estado tiene el reto de subsistir y mantener su legitimidad a partir de crear los mecanismos legales e institucionales para abrir los espacios de decisión política a actores que anteriormente funcionaban de manera pasiva o subordinada. El Estado tiene que dar cauce e institucionalizar la irrupción de factores, como la sociedad autogestionaria, órganos judiciales demandantes de autonomía plena y la búsqueda de los parlamentos de acrecentar sus facultades y peso político.

Hay pues, en la sociedad moderna, una nueva y más amplia correlación de fuerzas entre los actores e instituciones tradicionales

y los nuevos que surgen de una sociedad cada vez más organizada.

El triángulo fundacional y funcional de la democracia son los valores, las normas y las estructuras de autoridad. Es decir, como señala Leonardo Morlino,<sup>2</sup> son la legitimidad, las reglas del juego y las instituciones políticas, en un equilibrio que permite que funcione un régimen de manera armónica y consecuente.

Cuando se resquebraja alguno de esos tres factores, el sistema democrático entra en una coyuntura crítica que motiva casi siempre, un proceso de transición política. Los factores para que esto ocurra pueden ser externos o internos y puede variar el número de causas y de agentes políticos que impulsen dicho cambio. En todo caso, por su importancia en el sistema, el papel central de una transición lo desempeña el Congreso, los partidos políticos y las organizaciones civiles con mayor capacidad de expresión y representación.

Cuando un sistema político cuenta con esos actores y condiciones con un consenso básico para alcanzar un cambio concertado, se inicia la transición democrática pactada.

## LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA MEXICANA

En el caso de México, la transición de una democracia limitada a una consolidada, se opera en tres planos. En primer lugar, como consecuencia de diversos avances políticos que datan desde 1917. Después de 107 años de conflictos y revueltas, el logro de la Constitución vigente fue el primer paso para entrar a lo que en 1929 se llamó un régimen de instituciones y de leyes, como mecanismo principal de transmisión pacífica del poder.

Desde entonces se han acumulado derechos políticos importantes, como la reduc-

ción de la edad para votar y para ser elegible, el voto a la mujer, entre otros. Además, se ha realizado un proceso continuo de transformación estructural del sistema político y electoral, a partir del reconocimiento a los partidos políticos, continuando con la reforma política de 1974 que abrió las cámaras a la representación proporcional y amplió el número de diputados. Otra etapa importante fue la Reforma Municipal de 1982, que pluralizó los cabildos en los ayuntamientos.

Otra reforma, la de 1994, dio autonomía y un carácter ciudadano al Instituto Federal Electoral, creó medios de impugnación y promovió la cuestionada, y en periodo de prueba, representación proporcional en la Cámara de Senadores.

Otro momento importante de evolución política se da en 1996, con el establecimiento de condiciones más equitativas en el acceso a los medios de comunicación para los partidos, también en el sistema de financiamiento, en el reconocimiento legal a las asociaciones políticas nacionales y el traslado del tribunal electoral al ámbito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>3</sup>

Todas esas etapas han probado la capacidad de adaptación y readaptación del régimen político, para generar nuevas normas y permitir nuevos actores en el proceso político.

El segundo plano lo constituye la reforma estructural, que realizan los actores políticos como producto de la evolución social. Es decir, la mayor participación y organización ciudadana ha inducido cambios, aceptados o no por los marcos institucionales y los actores del sistema.

El tercer plano, lo constituye la reforma negociada, a través de diversas mesas de concertación a lo largo de este sexenio y que se han propiciado sobre todo, en asuntos de coyuntura y en elecciones más transparentes.

Sin embargo, este mecanismo ha propiciado el inicio de reformas legales y la perspectiva de la denominada reforma del Estado. Aunque podemos señalar que su efecto más relevante ha sido enriquecer la cultura política y la conciencia democrática, manifiesta sobre todo, en la exigencia social de cambio.

## EL LEGISLATIVO EN LA REFORMA DEL ESTADO

El acuerdo básico de negociar una transición democrática ha llevado a que el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo, convenieran una agenda de temas que, a través de la legislación, modifique aspectos sustantivos del sistema político y económico, o inserte en la norma los procesos de cambio que se desarrollan en la sociedad.

Los temas de esa agenda son los relativos a los Derechos y Cultura Indígenas; Justicia y Seguridad Pública; Autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Protección Ecológica; Reforma Laboral; Responsabilidades de Servidores Públicos; Política Económica de Estado; Federalismo y Fortalecimiento Municipal; Sistema Financiero; Órgano Superior de Fiscalización; Paquete Presupuestal y Cuenta Pública; Reforma Fiscal Integral; Derechos de los Jóvenes; Asuntos Electorales; Comunicación Social y Fortalecimiento del Poder Legislativo.

Aunque es una agenda que puede parecer excesivamente amplia, todos constituyen puntos importantes para el desarrollo del país. Sin embargo, sólo algunos representan una modificación de la forma de Estado o cuando menos de su sistema político. Por ello es que, en particular, sobresale la reforma del Poder Legislativo.

Aun cuando el proceso democrático tiene contenidos de carácter económico y social, no se debe perder de vista el contenido estrictamente político, ya que la esencia de la democracia política es la efectividad del voto y la eficacia y operatividad de la representación.

En ese sentido, las modificaciones a las normas, prácticas e instituciones del Congreso, deben situarse en el propósito de apoyar el proceso de transición a una democracia consolidada; es decir, una democracia fundada en el pluralismo y la inclusión de contrarios, con normas para dirimir institucional y pacíficamente el conflicto.

Además, debe tenerse muy claro el rumbo y sentido de la reforma del Congreso, que impactará el sistema de división y equilibrio de poderes. La pregunta es ¿presidencialismo o parlamentarismo? Es decir, si se evoluciona hacia una forma de presidencialismo cooperativo, fundado en el equilibrio de poderes, o hacia alguna forma de sistema parlamentario.

Por nuestra ubicación geopolítica, así como por nuestra particular tradición cultural e histórica, podemos suponer que la opción de un sistema parlamentario está desechada en el futuro inmediato. Ineludiblemente. El debate de los partidos y analistas, algunos destacados internacionalistas como Giovanni Sartori,<sup>3</sup> recomiendan atender la viabilidad de un régimen semipresidencial. Fundamentalmente para hacer que el jefe del gobierno, una figura diferente a la del presidente, sea responsable políticamente ante el Congreso. Esta fórmula permitiría que el Congreso pudiera deponer legalmente al gobierno, si éste incurre en excesos o insuficiencias. Pero ninguna fuerza opositora aceptaría que eso también abra paso a la facultad recíproca, para que el gobierno pueda disolver al Congreso.

Ir al fondo de la discusión, encontramos que el objetivo real y común a todas las fuer-

zas políticas es fortalecer al Congreso, más que el propósito de establecer un régimen parlamentario.

En un escenario planteado con objetividad académica e histórica, que atienda a dos siglos de historia legislativa y política, difícilmente puede considerarse con viabilidad un régimen de esa naturaleza, como no lo sería tampoco el planteamiento de un sistema unicameral, cuando la tendencia demuestra que se pretende, y es posible, fortalecer al Senado, no suprimirlo.

En esos términos, las siguientes son algunas de las variables que necesitarían revisarse y considerarse en una reforma amplia y de largo plazo del Congreso mexicano. Ellas corresponden al modelo político vigente que es el de un régimen presidencial. Su reforma propiciaría equilibrios más reales y sólidos, así como el restablecimiento del Legislativo y del Judicial, como auténticos poderes de un Estado democrático, de acuerdo con la gran aportación universal del sistema de división de poderes. Poderes no antagónicos, porque el Estado es, axiológica y políticamente, arena de conciliación civilizada del conflicto, pero sí diferenciados y constructores de los acuerdos fundamentales para el desarrollo.

## ASPECTOS CENTRALES DE LA REFORMA DEL PODER LEGISLATIVO

Dichos elementos podemos clasificarlos en dos grandes líneas: políticos y técnico-legislativos. En primer lugar, nos referiremos a los factores del sistema político que se reflejan en el trabajo parlamentario y que es necesario modificar para avanzar en el sentido de su autonomía y fortaleza:

1. La profesionalización política. La evolución de la sociedad industrial está elevando el grado de capacidades técnicas necesarias para ejercer la administración pública y operar las instituciones de gobierno. El mayor desarrollo de estos aspectos en el Poder Ejecutivo, ha tenido en desventaja al Legislativo. La capacidad de generar información y de realizar iniciativas de ley con contenidos técnicos más específicos, ha subordinado tradicionalmente el trabajo legislativo. Hasta estos años el Congreso, en particular la Cámara de Diputados, ha iniciado acciones para lograr su independencia de información y de apoyo técnico, con recursos propios, como es el caso de la incipiente creación de la unidad de estudios de finanzas públicas, aprobada en noviembre de 1998 y que se encuentra en proceso de integración.

Para citar un ejemplo de la importancia que tiene la autonomía técnica, podemos mencionar el caso del Congreso norteamericano, el cual obtuvo esa independencia respecto de los órganos de la administración pública hasta 1972 con la creación del servicio de información legislativa, la oficina del presupuesto y el servicio de biblioteca. A partir de ello, su avance técnico-legislativo ha sido sobresaliente, fortaleciendo el poder político con mayor capacidad legislativa del Congreso.<sup>5</sup>

En ese sentido, es necesario que la profesionalización del Poder Legislativo se base en órganos técnicos, en personal adecuado y en un nuevo esquema de integración parlamentaria. Es decir, hay que pensar en modificar las fuentes y los procesos de reclutamiento de los legisladores, para elevar el nivel de formación académica, la solidez intelectual acerca de los asuntos de Estado y lograr mayor eficacia e independencia.

Los diputados y senadores no deberían ser mayormente originarios de sindicatos, cámaras empresariales y otro tipo de expresiones sectoriales y corporativas, ni a través del sistema de cuotas. Es necesaria una expresión territorial y poblacional más genuina y cualitativa. Además de que en muchos asuntos el legislador, de esta manera, es juez y parte, divide su tiempo e intereses en actividades diferenciadas, demeritando el trabajo legislativo.

2. Reelección. Este tema se ha presentado en la discusión pública a partir de una presumible búsqueda de la profesionalización legislativa. Sin embargo, a pesar de que no es ajena a una mayor autonomía y al establecimiento de un proceso de "selección natural", para que sobrevivan los más aptos y eficaces en la representación y capaces de mantener una comunicación adecuada con los electores, requiere analizar otro aspecto. Éste es el de la cultura política actual de la mayoría de la población –al menos de la que representa la mayor proporción electoral– y la cultura proselitista predominante de los partidos.

Actualmente, un alto porcentaje de votos de todos los partidos se obtiene por sistemas clientelares. Los partidos y candidatos obtienen muchas adhesiones en la forma equivalente a una contraprestación por beneficios materiales, que van desde casas y departamentos, con créditos de interés social, hasta bienes electrodomésticos, despensas, etcétera, incluyendo eventos de tipo escolar, desayunos y en las formas más diversas e ingeniosas, de acuerdo con las regiones, estados y municipios.

Luego entonces, para evitar vicios de origen y el arraigamiento de nuevos y viejos cacicazgos políticos, lo conveniente para la reelección legislativa, sería esperar un momento de mayor evolución política o crear "candados",

para que las formas de asegurar la reelección de legisladores fomente una cultura, donde la relación ciudadano-legislador se funde en temas y responsabilidades de carácter legislativo y político. Sólo así esta figura fortalecerá al Congreso, en el sentido del desempeño de sus atribuciones constitucionales.

3. Plebiscito y referéndum. Aunque en términos absolutos, estos medios de consulta contradicen el sistema de democracia representativa, estableciéndose en términos y casos muy específicos, tal como en el caso de las reformas constitucionales, puede fortalecer las tareas del Congreso. Hay que recordar que el plebiscito ha sido más utilizado por sistemas autoritarios y dictatoriales y que presentan medios de consulta limitadas, costosos de operar y abiertas demasiado a influencias predominantemente partidistas y electorales.

Sin embargo, eludiéndolas como mecanismos de decisión irreconvenibles, su establecimiento, limitado y sin constituir mandatos imperativos plenos, podrían aumentar la legitimidad y el peso de la legislación, sobre todo aquella que modifica el pacto social, la organización o principios del Estado en su conjunto.

4. Segunda vuelta electoral. Este sistema, en el fondo, fortalecería al Poder Ejecutivo y constituiría un elemento extraño en un sistema presidencial, ya que se utiliza en regímenes semipresidenciales y parlamentarios. De establecerse, aumentaría el peso político del presidente, el cual tendría más capacidad para influenciar el trabajo legislativo.

Su establecimiento, en todo caso, dependería de la modificación de fondo del sistema de equilibrios de poderes, hacia otro régimen político.

5. Proceso presupuestario. Su reforma sería de la mayor trascendencia al abrir la

posibilidad de discutir ramo por ramo el presupuesto federal. Con más tiempo y capacidades técnicas, aun en el periodo de su ejercicio, se fortalecería totalmente al Congreso.

Independientemente de la secuencia técnica de discusión ingresos-egresos, el que el Legislativo le dedique mayores haras legislativas, lo abra a las diferentes comisiones, con revisiones periódicas en el año fiscal y aumente su poder de aprobación general, por rama, partida y programa, significaría una distribución radical del mayor poder político, que es el de la determinación de los gastos públicos.

Cabe mencionar que justamente en la cuna del parlamentarismo, Inglaterra, el poder del parlamento realmente se consolida, a partir del hecho de que éste le quitó el "poder de la bolsa" a la Corona.<sup>6</sup>

6. Fortalecimiento jurisdiccional. La fuerza del Congreso también irá en proporción de su poder para reclamar la responsabilidad política y jurídica de los funcionarios públicos. Para ello, deberán revisarse las causas, requisitos, proceso y universo aplicable, de figuras como el juicio político y el juicio de procedibilidad, para alejarlos de la manipulación electoral y puramente partidista.

A su vez, es necesario resolver las lagunas legales, como el caso de empate en los dictámenes de la comisión correspondiente, a partir de su integración, para que no sea número par el de sus miembros, así como la obligación de que la Subcomisión de Dictamen Previo conozca en primer término, que las acusaciones no tengan motivos de persecución, venganza o revanchismo político, garantizando que se respete la naturaleza de la inmunidad parlamentaria.

7. Relación con grupos de interés. La tendencia política del Congreso, en la medida en que se fortalece, es establecer negociacio-

nes directas con los variados grupos económicos y sociales, los que antes sólo acudían a las oficinas del Poder Ejecutivo. Se aventura que en la medida en que se fortalece e independiza el trabajo legislativo, se introducirá el sistema de *lobbismo*, similar al que funciona en el Congreso de los Estados Unidos. Sin embargo, sería importante cuidar que esto no signifique el paso de un sistema de democracia representativa, a una democracia de intereses. Es decir, no pasar de una república a una forma de estamentocracia, en donde el poder político depende de la cantidad de poder económico acumulado. En un país de graves contrastes sociales, esto es altamente riesgoso.

Por otro lado, ello requeriría un nuevo equilibrio entre el peso de los partidos, sus diputados, senadores y grupos parlamentarios, con una mayor fuerza para las comisiones, para que éstas tengan capacidad de resolución en sus negociaciones con los grupos, sin dejar todo a la consulta con sus partidos y grupos parlamentarios, como ocurre hasta ahora. Sólo así los grupos sociales tendrían confianza en los órganos del Congreso.

Por otra parte, en la reforma del Poder Legislativo, superando la estrechez de sus viejos ordenamientos, a través de reformas a su Ley Orgánica y el reglamento interior, es importante considerar al menos los siguientes elementos, de orden técnico-legislativo.

1. Legislación y administración. A la fecha, ambas funciones están mezcladas, se confunden y frecuentemente se contaminan una a la otra. Los proyectos de reforma, sobre todo del PRI y del PAN, pretenden separarlas. Aquél en dos ramas distintas y éste en dos vertientes a partir de un mismo tronco. El primero con dos secretarías generales: una de asuntos parlamentarios y otra de adminis-

tración. El PAN con un Secretario General, del que dependen un Subsecretario de Asuntos Legislativos y otro de Administración.

Para evitar esa frecuente confusión entre asuntos administrativos y cuestiones legislativas, así como su utilización selectiva, es vital para fortalecer al órgano legislativo diferenciar y normar adecuadamente ambas áreas.

2. Comisiones legislativas. En el caso del Congreso mexicano, las cámaras dependen excesivamente del sistema de partidos. De ahí que predomine la disciplina partidista, antes que el carácter de representantes de la nación que tienen los legisladores, tanto para el voto como para el debate y sus expresiones públicas. El mandato de partido es imperativo y sanciona con rigidez el voto y las opiniones que van en contra de él. Es inadmisibles que en el umbral del siglo XXI existan casos de reconversión y expulsión de los partidos, a legisladores que opinan en contra de resoluciones y posiciones sostenidas por sus comités directivos nacionales.

En consecuencia, como una condición de madurez, independencia y evolución es necesario garantizar la inviolabilidad del voto, o el voto de conciencia, así como una redistribución de poder entre los grupos parlamentarios, la comisión de gobierno, la mesa directiva y las comisiones legislativas, privilegiando la colaboración, más que la sujeción hacia los partidos.

Las comisiones legislativas no tienen representación en las decisiones fundamentales del Legislativo. En la LV Legislatura se tiene el antecedente de que existió una conferencia de comisiones, que podría reasumirse como una forma de organización interna incluyente para que las comisiones determinen, por su naturaleza, asuntos de la importancia del calendario legislativo, la agen-

da de sesiones, órdenes del día y contenido de debates, presupuesto de la Cámara y presupuesto de las diferentes dependencias y de programas de la administración pública. Así, contribuirán a fortalecer al Congreso, dinamizar su estructura y ampliar sus mecanismos de resolución política.

3. Mesa directiva. La mesa actual, electa mensualmente, es meramente protocolaria. No tiene facultades reales y el sistema rotatorio a través del cual cada uno de sus cinco vicepresidentes y el presidente se rotan la conducción de las sesiones, hace que apenas puedan dirigir una sesión de trabajo en ese periodo.

La falta de tiempo para el aprendizaje y el desconocimiento de la Ley Orgánica y el reglamento, llevan a errores frecuentes en la conducción de las sesiones y en la integración y conducción del trabajo legislativo.

Por otro lado, la mesa directiva de la Cámara de Diputados es muy grande. Se compone de catorce personas, cuando en otros países es menor.

Hay estudios de parlamentarismo comparado, donde se concluye que las mesas directivas que duran en promedio un año, contribuyen a un mejor desempeño del Poder Legislativo.<sup>7</sup> Por ello, adquieren poder moral y jurídico, además de una integración y un funcionamiento menos partidista, que coadyuva a la gobernabilidad del órgano parlamentario.

En el caso mexicano, definitivamente es conveniente tener una mesa directiva con la suficiente autoridad para determinar el orden del día y el curso de los debates, así como para tener mayor control del proceso legislativo. Podría existir un presidente en funciones por un año, con un carácter de mayor imparcialidad, dándole profesionalismo y mayor

respeto al Poder Legislativo, así como con una mesa más pequeña.

4. Comisión de gobierno. La no integración de la gran Comisión, órgano unipartidista, fue suplida por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, con los avances de su pluralidad y el voto ponderado. Sin embargo, ha asimilado las funciones administrativas y legislativas en forma casi absoluta. Determina prácticamente todo: calendario, agenda, orden del día, curso de las iniciativas, presupuesto interno, nombramientos, gastos, etcétera. El debate que debería realizarse en el pleno, se lleva a cabo dentro de esta comisión y a la asamblea sólo se le deja la fijación de posiciones previamente acordadas y el voto, también previamente negociado.

Concordantemente con una mesa directiva con mayor poder en materia legislativa, la comisión de gobierno debería limitarse a negociar cuestiones de carácter político y a coadyuvar con la mesa. Ello revitalizaría a la asamblea plenaria e institucionalizaría el fenómeno de la pluralidad y el acuerdo a través de esta comisión.

5. Niveles legislativos. Es necesario diferenciar el tipo de asuntos que deben conocer la comisión de gobierno, las comisiones y la asamblea, y señalando en qué casos cada nivel tiene capacidad de decisión. Es el caso de algunas denuncias que no es necesario que se conozcan en el pleno. Otro caso es el de la comparecencia de funcionarios, que ha probado ser más productiva al nivel de comisiones. Otro caso común es de los "corcholatazos", ya que los permisos de trabajo en embajadas extranjeras y el uso de condecoraciones otorgadas por gobiernos extranjeros a ciudadanos mexicanos, pueden resolverse en comisión o mediante afirmativa ficta.

6. Servicio civil. El Congreso necesita pronto de un sistema profesional propio y fuerte. Éste debe abarcar las ramas administrativa y legislativa. Debe ser imparcial, integrarse por concursos de oposición y con sistemas de actualización y capacitación permanente. Sus remuneraciones deben ser suficientemente altas y contar con las prestaciones y el escalafón, que garanticen seguridad y reconocimiento al esfuerzo y el interés por servicios profesionales de calidad.

Por otro lado, el servicio civil requeriría ser reconocido como parte indisoluble del proceso legislativo. Esto, a fin de que antes de votarse un proyecto, se determinen por trámite obligado, su técnica, contenido, se realice un descartamiento de alternativas, se busque la reducción de costos y la maximización de beneficios, se evalúe su constitucionalidad, su coherencia con la legislación correlativa, y se proyecte el cálculo de su impacto político, social y económico. Sólo así debería determinarse su procedencia para dictaminarse y el orden y prioridad de su discusión.

Adicionalmente, con ello se beneficiaría la memoria institucional y la continuidad de acciones. Hasta ahora ha sido común la pérdida de información y archivos, porque cada tres años se renueva el personal profesional en un 90 por ciento. De legislatura a legislatura se repiten iniciativas, foros y acciones, además de que propósitos útiles e importantes se pierden por la renovación trianual casi absoluta.

7. Educación y capacidad legislativa. La actividad política es un proceso continuo de aprendizaje personal e institucional. Finalmente, la adopción de reglas y procesos que generen nuevas prácticas e instituciones parlamentarias operará en función de la asimilación que logren de sus reformas las institucio-

nes externas al Congreso, la sociedad, los legisladores y el personal civil que lo integra.

Por ello, aunque no son descartables los modelos parlamentarios de otras naciones, sólo deberían asumirse e institucionalizarse, aquellos que mejor correspondan a la cultura democrática y política particular de México.

El fortalecimiento del Congreso debe beneficiar nuestro sistema democrático y ser un eje de su transición hacia la consolidación de una normalidad democrática. Por ello, deberá producir un nuevo equilibrio de poderes que, sin caer en el conflicto paralizante, cuente con instituciones más independientes y con mejores capacidades técnicas y políticas, pasando de un sistema típico presidencialista a uno presidencial, constitucional, republicano y representativo.

Aproximadamente a una conclusión, podemos afirmar que el avance de la transición a la democracia requiere abrir espacios a más actores políticos. El Ejecutivo, al ser unipersonal y ejercerse monolíticamente, no ha permitido esas expresiones. En consecuencia, la democracia del nuevo milenio requiere un sistema político con un Congreso renovado, y sólo a partir de su fortaleza y eficacia política y administrativa se podrá relegitimar a la división de poderes, como la fórmula adecuada para conducir las grandes decisiones públicas.

La democracia no pasa por el debilitamiento de un solo poder o por el predominio de otro. Requiere nuevos equilibrios y contrapesos entre los tres poderes, ya que sólo así es viable el Estado democrático de derecho y un sistema que se base, fundamentalmente, en el gobierno de las leyes.

La tendencia contemporánea a consolidar las leyes y los contrapesos de poder como fórmulas de convivencia política civilizadas, en medio de la complejidad social que hoy

prevalece, hace del Congreso un eje del cambio a la democracia plural que empuja una sociedad protagónica y que reasume, para sí, el mandato original de la soberanía política del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

1. BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, pp. 17-20.
2. MORLINO, Leonardo, *Cómo cambian los sistemas políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 37-39.
3. CASTELLANOS, Eduardo, *La reforma electoral de 1996*, México, Centro de Investigaciones Jorge L. Tama-  
yo, 1998, pp. 125-246.
4. SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, 1997, pp. 201-203.
5. ROBINSON, H.W., "La Integración Plural del Congreso, requisito para la actualización de sus funciones", en *Quorum*, año VII, núm. 61, julio-agosto de 1998.
6. DEUTSCH, W., Karl, *Política y gobierno*, México, FCE, 1976, pp. 233-235.
7. CANSECO GÓMEZ, Morelos, *Conferencia Dictada en el Instituto Nacional de Administración Pública*, México, 14 de agosto de 1998.

# Revista al Derecho Parlamentario Colimense

Diputado Enrique A. Salazar Abaroa\*

Uno. *Introducción.* Las siguientes citas de jurisperlamentarios mexicanos y extranjeros, me permito exponerlas, como punto de referencia de cara al Derecho Parlamentario positivo de las autonomías estatales mexicanas y resaltemos la importancia y trascendencia de la primera reunión nacional de Institutos de Estudios Legislativos y Parlamentarios, para el fortalecimiento del Derecho Parlamentario Mexicano, la Técnica Legislativa y los Congresos estatales depositarios del Poder Legislativo.

Las citas son marco para la exposición de las contradicciones conceptuales e insuficiencia y errático manejo del vocabulario (pertinente a la Técnica Legislativa y a la ciencia del Derecho Parlamentario) en que incurrimos algunos diputados colimenses, y también para analizar en la norma cómo se reflejan las disputas por utilizar las voces del Derecho Parlamentario como instrumento que encubra la persistencia de algunas corrientes ideológicas, por mantener una sociedad cerrada excluyente de la ingeniería política explícita, que promueva la democracia, el pluralismo como medios para la continuidad o alternancia en el ejercicio del poder público.

En síntesis las ideas de los citados, son al mismo tiempo arena y luchadores intelectuales provocadores del debate y polémica plasmados en las normas a las que pasaré revista. Revista que sin duda pondrá por sí misma la urgencia de que los Congresos de los diputados en los estados cuenten con Institutos de Estudios Legislativos y Parlamentarios.

Dos. José Ramón Cossío notable estudioso del derecho y uno de los constitucionalis-

tas de la transición democrática mexicana, escribió un ensayo titulado *Constitucionalidad y Constitución* (que me recordó la Constitución española de 1978 en su artículo 1o. donde expone que “en el México de nuestros días, la discusión política ha reducido la discusión de la constitucionalidad a dos temas muy puntuales: por una parte, a los contenidos que debiera tener la Constitución y por la otra, a los procesos mediante los cuales tales contenidos deberán adquirir jerarquía constitucional”.

Luego Cossío se pronuncia respecto a lo que pueda ser comprendido por tales expresiones; tomo para esta exposición la siguiente tesis de Cossío como otra de las citas motoras de mi ponencia, que es “...la caracterización que se haga de las funciones, fundamentos y fines de la Constitución, a partir de un cierto modelo de dominación política.”

Cossío a partir de esta definición, discurre sobre la trayectoria, enfoques políticos,

---

\* Diputado del H. Congreso del Estado de Colima.

esencia y biografía del constitucionalismo y escribe

...para lograr que la Constitución pudiera ser referente de la pluralidad tuvieron que llevarse a cabo dos construcciones de mayor relevancia, ambas relacionadas con la representación de la Constitución que denominamos normativa; por un lado, al considerar que la misma no era ya el reflejo de la expresión de una sociedad homogénea, era necesario postular, por vía del constitucionalismo, que tenía una dimensión normativa en el sentido de que efectivamente, regulaba de igual modo las conductas de los órganos del Estado y de los particulares, con independencia de su procedencia política; en segundo lugar se tuvo que arribar a la idea de que, en tanto la Constitución consignaba diversos compromisos políticos, y no podía ser considerada por nadie como propia, la misma podía ser sujeta a la discusión y, simultáneamente, dar lugar a soluciones últimas. La Constitución, en otros términos debía ser litigable.

Luego prosigue:

En nuestros días, entonces, el constitucionalismo es la forma dominante de la constitucionalidad. Esa forma como se ha dicho, es el producto de una serie de transacciones y consensos entre varias propuestas de Estado, de sociedad, de política, de economía y de poder.<sup>1</sup>

TRES. El maestro don Antonio Martínez Báez, citando a otros constitucionalistas en la obra colectiva *Derecho Parlamentario Iberoamericano* (1987) apunta que en el año académico

de 1896-1897, el preclaro tratadista Vicenzo Michelli profesó un curso de Derecho Parlamentario en la Universidad de Perusa y en 1898 pidió la creación de una cátedra para explicar dicha asignatura.

El objeto del Derecho Parlamentario (cita Martínez Báez a Michelli) era “estudiar el conjunto de las relaciones jurídico-políticas que se desarrollan en el interior de una asamblea, contra las varias que existen entre ellas y los demás poderes. Y estimaba que buena parte del descrédito que iba cayendo sobre las Cámaras Legislativas se debía a la ignorancia que existe acerca de los principios fundamentales del Derecho Parlamentario, no obstante haber ya buena cantidad de materiales acopiados para elaborarlos sistemáticamente”. El ensayo de don Antonio aquí citado se intituló *Derecho Legislativo o Derecho Parlamentario*<sup>2</sup> y cerraba así don Antonio, un largo debate en la academia y doctrina mexicana e iberoamericana sobre la denominación de una nueva rama del derecho, que se desprendía del árbol constitucional: *El Derecho Parlamentario*. Pero eso fue en la academia, no en las realidades políticas y jurídicas de las autonomías estatales.

CUATRO. Carlos Sempé Minvielle en su obra *Técnica Legislativa y Desregulación* escribe respecto a la redacción de una ley: “La redacción de una ley debe de considerar: el idioma español, la ortografía y sintaxis, la puntuación, tiempos y modos de los verbos, concordancia, estilo, retórica, normatividad, concisión, una regla por artículo; léxico jurídico o técnico y siglas y abreviaturas”.

Respecto a la concisión el autor citado expresa: “La concisión consiste en expresar nuestros pensamientos con el menor número de palabras posible”. Desgraciadamente en nuestros días se peca mucho contra la

concisión, empleando demasiadas voces para expresar cualquier idea y a continuación sostiene que "en las leyes, las oraciones deben ser cortas y los párrafos no muy extensos para facilitar su comprensión. Es difícil comprender una frase muy larga que contiene varias ideas distintas, sobre todo cuando se refiere a una cuestión abstracta, característica que por definición tiene la ley".<sup>3</sup>

Agregaríamos por último y recordando a mi maestro el doctor Roberto Vernengo que el lenguaje en Colima está siendo un excelente medio para la incomunicación. No estamos hablando el mismo idioma cuando emitimos expresiones verbales o construimos enunciados con sus respectivas proposiciones sobre voces parlamentarias. De ahí que el lenguaje natural, es decir, el coloquial, la prosa hablada, el que utilizamos para la conversación esté resultando insuficiente y conflictivo; por lo cual considero indispensable acudir al lenguaje artificial (que utilizan todas las ciencias) o lenguaje técnico-jurídico para debatir sobre las voces Congreso, Asamblea, Cámara, Pleno, Recinto Parlamentario, Sesión, Legislatura, Democracia y Pluralismo, entre otras, teniendo como fundamento el Derecho Parlamentario positivo mexicano y visto éste como un sistema jurídico, racional y coherente en su articulación constitucional y piramidal en el que se sustenta. Debemos establecer un sistema convencional de comunicación al referirnos a las voces antes citadas. De ahí este ensayo que intenta elevar y sustentar jurídicamente el debate sobre el Derecho Parlamentario local en tiempo de transición democrática.<sup>4</sup>

CINCO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. Señaladas las mojoneras anteriores, doy cuenta de que la Constitución Colimense tiene un marcado rezago

en relación a la Constitución federal y a muchas constituciones locales, en lo que respecta a normas parlamentarias constitucionales, base de la organización y funcionamiento del H. Congreso depositario del Poder Legislativo; rezago que parcialmente subsanamos en el renovado Derecho Parlamentario Colimense que se sustancia en la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo. Ley que reitero tiene varios marbetes: entre ellos los de Andrea Manzella, que nos llega por medio de su obra *El Parlamento*<sup>5</sup> traducida y publicada en 1987 por el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso Federal en su LIII Legislatura.

SEIS. El Derecho Parlamentario Colimense como rama del Derecho Constitucional, tiene su matriz en la Constitución Mexicana, en la Constitución Colimense, para luego expresarse como tal en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, su reglamento y la costumbre: o sea, prácticas y acuerdos parlamentarias.

SIETE. La Organización y funcionamiento del Congreso de los diputados colimenses, en el caso de la Constitución local, inicia con un "capítulo único" que comprende dos artículos 20 y 21 que establecen la división de poderes base de nuestro Estado de Derecho y concurrentemente designa al Congreso como único depositario del Poder Legislativo.

OCHO. Luego en el Capítulo II denominado "De los Diputados y de la Instalación y funciones del Congreso", los artículos 22 al 32 ordenan la Constitución local en quién, en cuántos, cómo, cuándo y con base en qué cantidad de población y sistema electoral se integrará el Congreso, los requisitos, características y condiciones para ser integrantes del Congreso y renovación del mismo, incompatibilidades funcionales para el ejercicio del

cargo, garantías para el ejercicio de su función; las disposiciones constitucionales para iniciar su funcionamiento, cómo funcionará en sesiones, así como elementos de control (art. 31 C.L.) frente al Poder Ejecutivo y otro que apuntala la autonomía (art. 32 C.L.) del Congreso.

El artículo 31 que se refiere al informe por escrito que rendirá ante el Congreso el Gobernador del Estado en el que manifieste las condiciones generales que guarde la Administración Pública de la entidad, por ser una facultad del control del Poder Legislativo frente al (no sobre) Poder Ejecutivo considero, debe de estar tal disposición en el Capítulo III de la Constitución que establece las "Facultades del Congreso" y el artículo 32 que ordena "Corresponde al Congreso dictar las disposiciones generales que regulen su organización y funcionamiento interno". Si bien se refiere a la organización y funcionamiento, en esencia alude a una de las facultades más importantes del H. Congreso en que fundamenta su autonomía para su gobierno y funcionamiento conjuntamente con el artículo 49; dicho artículo 32 es heredero de una disposición de la Constitución de 1824 que retoma posteriormente el legislador federal mexicano.

(Recordar cita de José Ramón Cossío)

El artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos da sustancia y fuerza a los artículos locales antes comentados. Ordena el 70 en su párrafo segundo, tercero y cuarto:

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La Ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de

las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta Ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

El texto de la Constitución de la República Mexicana aquí citado (art. 70) es producto de la reforma constitucional federal de 1977 y al respecto cabe repetir que se recicló así una vieja tradición parlamentaria en el constitucionalismo mexicano, consistente en la facultad exclusiva de los poderes legislativos de expedir sus normas internas, sin la intervención de ningún otro poder, otorgando firmeza a la división de poderes y la potestad de autoregularse a los congresos federal y estatales.<sup>6</sup>

NUEVE. Congruente con la Constitución Mexicana la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, dedica el Capítulo III, sección primera, del título segundo, artículos 38 al 45, a establecer lo relativo a la definición, integración, funciones, constitución y funcionamiento de dichos grupos.

Como digresión coincido con Santiago Oñate Laborde y Elisur Arteaga Nava de que en un supuesto conflicto de interpretación para la aplicación (art. 32 Constitución local) de las disposiciones generales que regulan la organización y funcionamiento interno del H. Congreso del Estado, ninguna otra autoridad, si no son los mismos diputados congregados y por mayoría ¿De la totalidad de los presentes, o en sesión legalmente instalada?, quienes pueden interpretar su ley y autoaplicársela; puesto que lo que ellos quieren, determinan y aplican es el espíritu político de su ley.<sup>7</sup>

Si bien la Constitución local reconoce el carácter plural de la sociedad colimense (art. 1

fracc. VIII) la garantía objetiva de esa pluralidad se deposita en los diputados integrantes del Congreso al ordenar:

Los diputados *son inviolables por las opiniones que manifiestan* en el desempeño de sus funciones y *jamás* y por ninguna autoridad podrán ser molestados con motivo de aquéllas.

DIEZ. El Capítulo III de la Constitución colimense, se denomina de las "Facultades del Congreso", que están contenidas en el artículo 33 y sus cuarenta y dos fracciones.

Cabe destacar que en la fracción segunda es donde reside una gran porción del poder democrático del Poder Legislativo y a la letra ordena esta fracción:

Reformar esta Constitución previo los requisitos que ella misma establece, legislar sobre todos los ramos de la administración o gobierno interiores que sean de la competencia del Estado, conforme a la Constitución Federal, así como también reformar, abrogar y derogar las leyes que expidiere",

obviamente debemos tener presente que la facultad del Congreso Local es una facultad reglamentaria y que las leyes que expide el mismo son leyes secundarias, puesto que facultades y límites de las leyes locales, emanan y encuentran su fundamento en la Constitución Federal que establece competencias para los estados federados y sus órganos constitucionales de gobierno interior; concretamente este artículo señala que los únicos límites que tiene el Congreso Local para legislar son los que marca la Constitución General de la República, pudiendo afrontar por lo tanto el Congreso Colimense en los ámbitos políticos y legislativos la diversidad de po-

líticas públicas para el desarrollo del estado de Colima. (Seguridad, educación, cultura, salud, vivienda, medio ambiente, economía, problemas políticos, justicia y procuración de justicia, obras públicas, enajenación de bienes públicos, aprobación y reprobación de cuentas públicas, juicio político, aprobación de impuestos, nombramientos y aprobación de funcionarios y, extensión del tiempo de duración en el cargo de los diputados que puede ser de uno a seis años).

ONCE. EL capítulo IV de la Constitución Política Colimense se denomina "De la Diputación Permanente" y va del artículo 34 al 36. La mal denominada Diputación Permanente es un órgano del Congreso con atribuciones político-administrativas; y nótese que menciona atribuciones, pues las meras atribuciones competen a órganos secundarios; y las facultades (en términos constitucionales) corresponden a los clásicos poderes; o a los emergentes y novos órganos constitucionales autónomos como son el IFE y el Banco de México, entre otros.<sup>8</sup>

Pero dado el sistema presidencialista, este órgano del Congreso denominado Diputación Permanente, tendió a ser exorbitante y dilatar sus funciones a costa de las facultades del Congreso del Estado, único depositario del Poder Legislativo. Afortunadamente los grupos parlamentarios, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, logramos consenso respecto a este problema político competencial y atacamos en parte, este vicio que por degeneración institucional y la existencia de autonomía del Poder Legislativo se venía dando; y esta distorsión política de la ampliación de facultades de la mal denominada Diputación Permanente, se generó dando como resultado que el Ejecutivo manejara un Mini-Pleno del Congreso para orientarlo política y

jurídicamente con los fines que mejor conviniere al gobernador o al presidente en turno en caso de tener el gobernador que ausentarse del cargo o para la aprobación de ciertas erogaciones con el carácter de provisionales.

DOCE. El capítulo V de la Constitución local se denomina "De la Iniciativa y Formación de las Leyes" comprendiendo del artículo 37 al 49. El artículo 37 establece a quiénes les corresponde el derecho de iniciar leyes facultando a los diputados; al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos del ramo de justicia y a los Ayuntamientos en lo que se relaciona con asuntos de la administración municipal.

El Poder Legislativo *stricto sensu* se resume en el artículo 39 que ordena: "Las resoluciones del Poder Legislativo tendrán el carácter de Decreto-Leyes, Decreto y Acuerdo". Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y los secretarios, y los acuerdos solamente por los Secretarios; este artículo 39 se ve complementado por el antes citado artículo 49 de la Constitución local que ordena a la vez: "Los asuntos que sean materia de acuerdo económico se sujetarán a los trámites que fije la ley orgánica del Poder Legislativo y su reglamento".

Como se puede inferir de la denominación del Capítulo V, y la lectura de los preceptos constitucionales líneas atrás comentados, la iniciativa y formación de leyes deben de seguir un procedimiento, una ruta constitucional subconstitucional y reglamentaria para su vigencia, legalidad y obligatoriedad pública donde por lo general participan el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y los otros poderes como son el Poder Judicial y el Poder Municipal; ya iniciando, observando, objetan-

do y promulgando como en el caso del Poder Ejecutivo; o ya iniciando, observando y objetando como en el caso del Poder Judicial y el Poder Municipal, ejemplifico lo anterior con la exposición del artículo 47 de la Constitución local:

Las iniciativas de ley o decreto no se considerarán aprobadas, sino cuando hayan sido aprobadas por el voto de la mayoría de los miembros del Congreso. Cuando fueran objetadas por representantes del Ejecutivo, Supremo Tribunal de Justicia o Ayuntamientos, se requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados, por lo menos, respecto de los puntos en que hubiere discrepancia

(Con las excepciones que señala la Constitución Federal y Local respecto a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su reglamento.)<sup>9</sup>

TRECE. Es de publicitarse que el derecho constitucional colimense aún no refleja las modificaciones políticas y doctrinarias incluidas en la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo; y sugiero la conveniencia que se traslade a la Carta Política Local el espíritu y la letra del artículo 70 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

CATORCE. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. 12 y 22 años después, se incorpora la legislación parlamentaria colimense, con la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo, a la ya quinceañera doctrina mexicana del Derecho Parlamentario. (Tomando como antecedente la cita del maestro Martín Báez y las reformas al artículo 70 de la Constitución Federal).

La ley abrogada fue expedida el 14 de noviembre de 1994. A su vez, el reglamento derogado en lo que se oponga a la ley, fue

aprobado el 30 de mayo de 1998. La nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima se integra con 5 títulos, 18 capítulos, 109 Artículos, y 5 artículos transitorios; y fue publicada en el periódico oficial del Gobierno Constitucional El Estado de Colima el sábado 30 de enero de 1999 y corresponde al decreto número 127 que contiene esta ley. Firman el decreto el C. Enrique A. Salazar Abaroa Diputado Presidente; el C. Jorge Luis Preciado Rodríguez, Diputado Secretario y el C. Jorge A. Gaytán Gudiño, Diputado Secretario.

La controversia democrática y plural, no permitió en su momento, que en artículo 1o. de la ley se estableciera que los medios de la democracia y el pluralismo son "...las bases para la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, del Estado", sin embargo, debatiendo y consensando (PRI, PAN, PRD) logramos quienes participamos permanentemente, decantar una ley con grandes avances, pero también con notables deficiencias.<sup>10</sup>

Por ejemplificar otra deficiencia en el mismo artículo 1o. de la nueva ley comentada (que será notada inmediatamente por aquellos que buscan la claridad, precisión y distinción de órganos del Congreso) la Constitución colimense establece en su artículo 21: "Las funciones que competen al Poder Legislativo se ejercen por una Cámara que se denomina Congreso del estado libre y soberano de Colima."

Ahora obsérvese detenidamente como se redactó el artículo 1o. de la "Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima".

Artículo 1o. La presente ley es de orden público y establece las bases para la organización y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado, cuyo titular es la Asamblea (ya no el Congreso como man-

da la Constitución o la Cámara en su caso) denominada Congreso del estado libre y soberano de Colima.

O sea la Constitución manda que el Poder Legislativo se deposita en el Congreso, algunos diputados se obstinaron en incrementar un sincretismo de voces parlamentarias confundiendo los órganos y los instrumentos de trabajo del Congreso con el mismo Congreso; pues formas de trabajar del Congreso (que también pueden ser órganos de acuerdo con la historia legislativa y parlamentaria de cada país) son en Pleno o en Asamblea; y órganos de trabajo legislativo de fiscalización, gobierno y administración son la Oficialía Mayor, la Contaduría Mayor de Hacienda, la Comisión de Gobierno y Acuerdos Parlamentarios y las Comisiones Legislativas, entre otros.

Técnicamente si la intención del legislador es desaparecer la voz Cámara de la Ley, me parece debería de decir "... en un órgano que se denomina Congreso..." ¿La Cámara sería órgano o recinto? El *Diccionario universal de términos parlamentarios* coeditado por el Instituto de Estudios Parlamentarios del H: Congreso de los Diputados del Estado de Guerrero, dice que con el término de Cámara

...se designa el lugar a donde se reúnen los miembros que componen organismos colegiados para tratar los asuntos que les incumbe por naturales, fines o por disposición legal, igualmente se emplea para referir a los propios organismos colegiados.

QUINCE. Además me apoyo en la obra *El Congreso de la Unión* de Susana Thalía Pedroza de la Llave quien escribió: El Poder Legislativo, órgano legislativo, institución parlamentaria,

o cuerpo colegiado, conocido en el régimen parlamentario con el vocablo de origen europeo “Parlamento”; en el presidencial, con el término “Congreso” y en el directorial, como “Asamblea”.

Respecto a la institución y concepto de Congreso el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dice lo siguiente: Las constituciones mexicanas han sido creadas por Congresos Constituyentes. En nuestra historia hemos tenido ocho:

El Congreso Constituyente de 1813-1814 expidió el 6 de noviembre de 1813, en acta solemne la declaración de independencia y el 22 de octubre de 1814 sancionó el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana” conocido como la Constitución de Apatzingán.

El Congreso Constituyente de 1822-1823 convocó al tercer Congreso Constituyente, aprobó las “Bases Constitucionales” y el 12 de junio de 1823 expidió el “Voto para la forma de República Federada”.

El Congreso Constituyente de 1823-1824 aprobó el “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana” del 31 de enero de 1824 y la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos” del 4 de octubre de 1824.

El Congreso Constituyente de 1835-1836 se formó con el Congreso Federal que el 9 de septiembre de 1835 se declaró investido de facultades constituyentes; en octubre dictó unas “Bases Constituyentes” que destruyeron el sistema federal y expidió siete leyes Constitucionales que formaron la Constitución centralista de 1836.

El Congreso Constituyente de 1842 redactó tres proyectos de Constitución pero no llegó a aprobar ninguno porque fue disuelto por el poder ejecutivo.

El Congreso Constituyente de 1846-1847 ratificó la vigencia de la Constitución Federal de 1824 y sancionó el “Acta de Reformas Constitucionales” de 1847.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 promulgó el 5 de febrero de 1857 la Constitución Política de la República Mexicana, y el Congreso Constituyente de 1916-1917 promulgó el 5 de febrero de 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la institución o palabra “Junta”, una persona o grupo de notables expidieron en México documentos para gobernar el país: la Junta Nacional Instituyente otorgó el “Reglamento Político Provisional del Imperio” de Iturbide, la Junta Nacional Legislativa expidió las “Bases de organización política de la República Mexicana” de 1843, Alamán redactó las “Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución” de 1853 que fueron aprobadas por unas cuantas personas y Maximiliano, auto-declarado con poderes constituyentes, promulgó en 1865 el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”.

Dos aspectos influyeron históricamente en los mexicanos para adoptar el nombre y concepto de “Congreso”; recordemos que existía una religión de Estado. La raíz religiosa del término y la fe de quienes encabezaron Independencia y Reforma; es decir, congreso viene de congregación y las únicas congregaciones y concilios que se permitían eran las cristianas apostólicas y romanas; Hidalgo, Allente, Morelos, Iturbide, Santa Anna, exhortan a la creación de “Cortes o Congresos”. La inicial instancia depositaria del poder legislativo en que se participó fueron las Cortes (la de Cádiz y Juntas) y salvo esas excepciones, nuestra historia constitucional ha depositado el poder legislativo en reuniones de personas, que han sesionado en Congresos.

Las otras influencias en nuestras leyes e instituciones fueron la Constitución Norteamericana con su denominación de Congreso; y también y sin embargo de la gran influencia que tuvo la Revolución francesa, no adoptamos el término de "Asamblea".

En el lenguaje coloquial y cotidiano congreso o asamblea son sinónimos; pues se refiere a la reunión o junta de personas para acordar o deliberar sobre uno o más asuntos; nada más que en este caso, no menor que nos ocupa, por respeto a nuestra historia constitucional, a nuestras instituciones y a la claridad y precisión, considero necesario y pertinente utilizar el término de "Congreso" y no de "Asamblea".

Agrego contrastando, que dada la tradición civilista en Francia y la Revolución francesa, se optó por el término "Asamblea" o "Convención" con su "Directorio", y dada la influencia del derecho canónico en la Nueva España se optó por el término "Congreso".

DIECISÉIS. Reitero mi interpretación: órgano del Poder Legislativo es el Congreso y el Pleno y la Asamblea son las formas en que trabaja y sesiona el Congreso; la Oficialía Mayor, la Contaduría Mayor de Hacienda, la Comisión de Gobierno y Acuerdos Parlamentarios y las Comisiones Legislativas son órganos del Congreso, entre otros; abundaríamos al respecto en señalar un órgano efímero, periódico pero esencial para el Congreso del Estado depositario del Poder Legislativo: El poder Constituyente o poder Reformador. Y digo órgano efímero y periódico porque se reúne (ficticiamente) en las sesiones que lleva a cabo expresamente y específicamente para ello el congreso (trabajando en Pleno o en Asamblea de mayoría e integración calificada) funcionando exclusiva y específicamente durante la sesión o sesiones del Congreso de

los diputados que se requiera para la reforma o reformas constitucionales; en este órgano de conformación transitoria que es el Poder Reformador de la Constitución, se incluyen también y momentáneamente como parte del Poder Legislativo los integrantes de los cabildos municipales que integran el Poder Municipal; pero continuemos con los problemas de redacción y de concepción que para mí presenta la ley.

DIECISIETE. Siguiendo a Carlos Sempé reiteramos que la Ley Orgánica del Poder Legislativo en cuanto a "voces", hace a un lado también normatividad y léxico histórico-jurídico-técnico; puesto que margina y confunde las voces constitucionales; además respecto al no contener muchas ideas en un solo artículo pongo de ejemplo de la falta de estilo y de concisión y claridad del artículo 32, donde ni siquiera se pensó en puntos y apartes, sino que es un parrafón que bien hubiera merecido para su claridad y concisión, ser dos o tres numerales, párrafos o incisos del articulado de la ley.<sup>11</sup>

Si revisamos del artículo 21 al artículo 33 de la Constitución política local encontraremos que en general todas las voces hacen alusión al Congreso y sus órganos, no encontramos la voz asamblea; sin embargo en la ley comentada de entrada en el artículo 10. encontramos el error señalado. Y compárese todo el articulado constitucional antes referido con el artículo 25 fracción 2a., donde confusamente se utiliza la voz Asamblea; para luego el 37 utilizar la voz Congreso y luego el 39 la voz "Pleno"; del 42 al 48 la voz Congreso; en el 50 la voz Congreso y la voz Asamblea indistintamente; el 53, 56 y el 57 la voz Asamblea, el 58 y 59 la voz Congreso y Asamblea; luego del 60 al 82 la voz Con-

greso; luego del 85 al 107 utiliza las voces Asamblea, Congreso y Pleno.

La Constitución mexicana de 1824 en su artículo 7 deposita el Poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos Cámaras. Dicha Constitución es producto de un Congreso Constituyente. La Constitución de 1857 de gran influencia francesa en su artículo 51 ordena se deposite el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea que se denominará Congreso de la Unión. También esta Constitución es producto de un Congreso Constituyente. La Constitución de 1917 en su artículo 50 deposita el Poder Legislativo en un Congreso General dividido en dos Cámaras y desde luego es producto de otro Congreso de diputados con carácter de Constituyente. Queden estos ejemplos de historia constitucional para reflexionar respecto a la voz Congreso.

Además de excluir la voz constitucional de "Cámara" se utilizan indistintamente creando confusión recinto parlamentario y salón de sesiones (ver el artículo 4, el 7, el 23 fracción 4a. y 8a., el 29 párrafo 1o. e inciso e) y 30, entre otros.

Y abundando en las confusiones de voces, el artículo 4 párrafo 2o. ordena "el Congreso funcionará en reuniones que se denominarán sesiones", creo que aquí debería haberse definido que el Congreso funcionará en sesiones que se denominarán Pleno del Congreso o Asamblea del Congreso y así técnicamente el Grupo Parlamentario respectivo hubiera justificado su confusión de utilizar aun contra las voces constitucionales, la voz Asamblea; porque la definición de lo que es una sesión la encontramos mas adelante en el artículo 71, que por cierto habla de las sesiones del Congreso y no de sesiones de Asamblea.

Considero que entre otras denotaciones el número de la Legislatura, se utiliza de manera técnica para dividir los periodos de renovación del Congreso e identificación individual y temporal y de registro político de quienes en cierta época son los diputados al Congreso del Estado de Colima y conforman tal Legislatura; pero no es un órgano tal y como se deja leer en el artículo 57 donde se utiliza la voz Legislatura en vez de Congreso.

Leemos en "El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios" que:

...la palabra Legislatura según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* significa en su primera acepción el tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos. Escribhe, enseña que designa «al cuerpo legislativo en actividad». La Legislatura «indica el periodo de existencia de una Cámara desde el día de su primera convocatoria al de su disolución normal o anticipada».

DIECIOCHO. Respecto al registro de los avances funcionales y conceptuales pasaré a glosarlos sucintamente:

En el titulo primero, capítulo I, que comprende disposiciones generales tenemos la introducción del concepto políticas públicas y la obligación que tienen las personas físicas o morales, públicas o privadas de acudir a los citatorios (arts. 8 y 9 de la ley) que hagan las Comisiones del Congreso o el Congreso mismo.

Se introduce el espíritu del artículo 70 de la Constitución General en el artículo 11 de la ley comentada.

El Título Segundo, Capítulo 1o. prevé y asegura la instalación e inicio de su funcionamiento de la legislatura correspondiente supe- rando así jurídicamente la acceda legislación

parlamentaria que obedecía a un sistema monopartidista de gobierno parlamentario antifuncional y provocador de conflictos para la instalación y funcionamiento del Congreso del Estado.

En el capítulo 3o. de este título Segundo referido a las atribuciones del presidente de la mesa directiva del Congreso (art. 42 de la ley) se le otorga plena representatividad legal y política al presidente de la mesa directiva con las responsabilidades funcionales inherentes al cargo; antes las compartía con el presidente de la Gran Comisión o Coordinador del Congreso.

El capítulo V denominado de "La Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios" introduce por primera vez (arts. 47 y 48 de la ley) en la moderna biografía del Poder Legislativo colimense la aceptación del Derecho Parlamentario como rama del Derecho Constitucional y del pluralismo manifestado en los grupos parlamentarios para el gobierno interior del Congreso. Ordena el artículo 47 de esta ley

la comisión de gobierno, será una Comisión Permanente, de integración plural, dotada de atribuciones político administrativas para el funcionamiento del Poder Legislativo.

Agregaríamos que la Presidencia de la Comisión de Gobierno, será electa por voto ponderado de los coordinadores en función del número de diputados; o en su caso por el número de diputados de mayoría relativa; o en su caso por quien tenga mayoría en el total de votos obtenidos y será rotativa trimestralmente de acuerdo a las circunstancias que se presenten y fórmulas antes señaladas.

La "Comisión de Gobierno y Acuerdos Parlamentarios" integrada por los coordina-

dores de los grupos Parlamentarios desde mi punto de vista debió seguirse llamando Coordinación, pues la Coordinación se da entre iguales y es un órgano del Congreso diferente a las Comisiones Legislativas. Pero pudo más la fobia ideológica que despertaba la figura de la antigua Coordinación que funcionaba de manera centralista, vertical y unipersonal, al vocabulario jurídico-administrativo donde se ubica la voz Coordinación.

Así pues para el derecho Parlamentario colimense, nacen institucionalmente 22 años después de la reforma a la Constitución Federal, los Grupos Parlamentarios, como elementos de organización política que procuren dar eficacia a los trabajos legislativos y parlamentarios, como son el debate parlamentario sobre políticas públicas y problemas que afrontemos los colimenses para impulsar el desarrollo.

DIECINUEVE. La administración es el reino de los medios, en ella se reúnen los recursos humanos, teóricos y materiales de una sociedad. Administrar significa, justamente manejar medios y en el caso de la administración pública, los recursos del pueblo que deben ser destinados a los fines del Estado por medio del gobierno. Y el gobierno *lato sensu* es la interacción y acción de los poderes públicos de acuerdo a sus facultades, jurisdicción y competencia. Ubiquemos y adaptemos el anterior concepto de la administración para el funcionamiento eficaz y eficiente del Congreso y abordemos las siguientes innovaciones que presenta la ley.

Plan y programas y los conceptos de eficacia y eficiencia se incorporan (arts. 50 y 51) como instrumentos de trabajo obligatorios para los órganos del Congreso como son las diferentes Comisiones, Oficialía Mayor y la Contaduría Mayor de Hacienda. Esto sin

duda serán medios por los cuales los ciudadanos evalúen la calidad del trabajo legislativo y parlamentario de sus diputados. (Recordar a Andrea Manzella).

También prevé e induce el que los poderes Ejecutivo (estatal y municipales) y Judicial manden sus iniciativas al inicio de los primeros periodos ordinarios de cada año legislativo y parlamentario; esto con el fin de planear y programar los trabajos del H. Congreso de los Diputados.

VEINTE. El capítulo VI se denomina “*De las Comisiones Legislativas*”. En el rubro de las Comisiones se crean unas, se fusionan otras y por lo tanto varias desaparecen; las Comisiones tienen la obligación (art. 57) de presentar anualmente su programa de trabajo correspondiente; cabe destacar la creación de las Comisiones de “Equidad y Género” y la de “Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda”. La Comisión de Equidad y Género integrada exclusivamente por diputadas. ¡Mucho género y poca equidad!

Cabría agregar dado el activismo en el extranjero y en otras entidades del país que están desplegando los ejecutivos estatales y municipales, producto de la internacionalización de la economía y la globalización de la política, la conveniencia de crear las Comisiones de Relaciones Exteriores en los Congresos, para darle conjuntamente con sus homólogos federales seguimiento a tales políticas públicas y la productividad de las mismas.

VEINTIUNO. EL capítulo VII se denomina “*De los Órganos de Fiscalización Administración del Congreso*”, el mero título de este capítulo es un avance en cuanto a claridad y objetivos de la Contaduría Mayor de Hacienda; y aunque prosigue considerándose como un órgano técnico auxiliar del Congreso ponga a con-

sideración de los presentes el análisis de los artículos 61 y 62 para su interpretación, pues unos buscábamos clara autonomía para la Contaduría y otros se la regateaban; sin embargo se avanzó.

El capítulo VIII se denomina “*De los Grupos Parlamentarios*” (arts. 65 al 70) y describe y ordena el funcionamiento, integración, registro, gobierno y recursos para la vida institucional de los Grupos Parlamentarios. Su integración a la ley como producto del Derecho Parlamentario anteriormente ya fue comentada.

VEINTIDÓS. El título tercero se denomina “*Del Procedimiento y Prácticas Parlamentarias*”. La mera denominación del título revela otro avance del Derecho Parlamentario. Este título comprende cuatro capítulos que tratan, de las sesiones, de las iniciativas, de los dictámenes; de las votaciones. Respecto a la definición de qué es un dictamen (del art. 90 al 98) y clasificación de mayorías en las votaciones (simple absoluta y calificada) influyó parcialmente el parlamentario mexicano Miguel Angel Camposeco con su ensayo *El Dictamen*.

VEINTITRÉS. El título cuarto se intitula “*De las Facultades del Congreso*” en su capítulo I, se refiere a “*Las facultades del Congreso en la elección o nombramiento del Gobernador*”, destaca el que se recupera para el Congreso, la facultad de nombrar al gobernador interino, sustituto o provisional y los vacíos por licencia o renuncia del titular del Poder Ejecutivo (art. 100) serán cubiertos por el Secretario General de Gobierno, quien fungirá como encargado del despacho.

VEINTICUATRO. El título quinto se denomina “*De la Diputación Permanente*” y en su capítulo único habla de “*su integración y faculta-*

des”, el acotamiento de las facultades de la todavía mal llamada Diputación Permanente no es asunto de soslayarse; tal órgano administrativo político del Congreso como lo es la Diputación Permanente tenía atribuciones exorbitantes en detrimento del H. Congreso único depositario del Poder Legislativo. Inclusive quienes en su momento presidían la Mesa Directiva de la Diputación Permanente cuando citaban a sesión extraordinaria o periodo extraordinario de sesiones, ellos mismos se autoelegían como Mesa Directiva del Congreso, pasando sobre la facultad del Pleno de los diputados del Congreso del Estado de Colima. Lo anterior quedó corregido en el artículo 107 de la ley en comento.

VEINTICINCO. Conclusiones. Primera: es urgente e indispensable crear la red nacional de Institutos de Estudios Legislativos y Parlamentarios y proseguir fortaleciendo la autonomía de los Poderes Legislativos y la ciencia del Derecho Parlamentario; Segunda, es necesario promover que en forma explícita se legisle en el sentido del Derecho Parlamentario nacional y local ya que no es reflejo ni expresión de una sociedad cerrada y homogénea y que es necesario postular por vía de las leyes orgánicas de los poderes legislativos la regulación de las conductas de los partidos y de la titularidad de los órganos de los Congresos con independencia de su procedencia política; tercera, es necesario publicitar que las voces del Derecho Parlamentario y la Técnica Legislativa son voces técnicas que expresan historia constitucional y definiciones precisas, por lo que es conveniente en beneficio de la claridad y comprensión del Derecho Parlamentario, utilizar con precisión, sencillez, austeridad y concisión las voces parlamentarias para evitar multiplicidad de interpretaciones por el abuso de las mismas; cuarta, es ne-

cesario impulsar la carrera del servicio civil parlamentario tal y como está considerado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora en su Título Noveno; Quinta, es necesario promover en las Universidades públicas y privadas la creación de la materia de Derecho Parlamentario y Técnicas Legislativas; Sexta, la creación de un Fondo común entre todos los Congresos o Fideicomiso para ediciones sobre Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa.

Cito nuevamente al maestro Martínez Báez:

Concluyo pues esta humilde lección con palabras escritas en el siglo VI de nuestra era, por San Isidoro, Obispo de Sevilla, al decir en su libro *De las Etimologías*, en el apartado intitulado «Cómo debe ser la Ley», responde: La Ley debe ser honesta, justa, posible, conforme a la naturaleza y a las costumbres patrias, conveniente al lugar y tiempo, necesaria, útil, clara, no sea que induzca a error por su oscuridad, y dada la Ley no para el bien privado sino para utilidad común de los ciudadanos”. Esta sería, digamos, la finalidad de la existencia de un sistema normativo que fuera denominado “Derecho Legislativo”, y como eso es muy difícil que exista, entonces, dediquémonos a cultivar el “Derecho Parlamentario”, y ahora confieso que he venido aquí a aprender y no a enseñar.

## BIBLIOGRAFÍA

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Secretaría de Gobernación, México, enero de 1999.
2. *Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Colima*. Gallardo, México, 1997.

3. ARTEAGA Nava, *Derecho Constitucional*. Elisur, Harla, México, 1998.
4. MARTÍNEZ BÁEZ, Don Antonio, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1987.
5. BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
6. SALAZAR ABAROA, Enrique Armando, "La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un tribunal mayor de Hacienda", en *Derecho Parlamentario*, INAP, México, 1992.
7. *El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*.
8. *Diccionario universal de términos parlamentario*. Instituto de Estudios Parlamentarios. Neri, Eduardo, LV Legislatura, H. Congreso del Estado de Guerrero, México, 1997-1998.
9. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, "Integración y regulación", en *El Congreso de la Unión*, UNAM, México, 1997.
10. CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel, *El Dictamen Legislativo*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1998.
11. CERVANTES HERRERA, José, *El Estatuto de las Diputadas y los Diputados en el Estado de Guanajuato*, LVII 1997-2000, México.
12. MANZELLA, Andrea, *El Parlamento*. Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987.
13. MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, *La Constitución de 1978*, Mezquita, España, 1982.
14. GRETEL, *La Forma de las Leyes*, Bosch, Barcelona, 1986.
15. DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro, *Lecciones de Teoría Constitucional*, Claves Latinoamericanas, México, 1987.
16. *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima*. Decreto 127.
17. *Ley Número 79, Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Sonora*. LV Legislatura.
18. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, Porrúa, México, 1991.
19. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Los Parlamentos Locales*. Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., año 1, agosto-noviembre de 1992, núm. 2, Centro de Estudios Parlamentarios.
20. COSSIO, José Ramón, *Revista Este País*, núm. 96, marzo de 1999.
21. SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *Técnica Legislativa y Desregulación*. Porrúa, México, 1997.

## NOTAS

1. Cossio, José Ramón. Opus *Revista Este país* núm. 26, México, 1999, p. 29.

2. MARTÍNEZ BÁEZ, Don Antonio et al., Opus. *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1987.
3. SEMPÉ MINVIELLE, Carlo, Opus. *Técnica Legislativa y Desregulación*. Porrúa, México, 1997, pp. 29-36.
4. SALAZAR ABAROA, Enrique Armando, Opus. *Transición Democrática y Autonomía*, Lex Revista, Laguna, Número 42, México, diciembre de 1998, pp. 29-33.
5. MANZELLA, Andrea, Opus. *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987, pp. 101-110.
6. ARTEAGA NAVA, Elisur, Opus. *Derecho Constitucional* Harla, México, 1992, pp. 362-363.
7. OÑATE LABORDE, Santiago et al., Opus. *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1987, pp. 59-64.
8. ARTEAGA NAVA, Elisur, Opus. *Derecho Constitucional*, 1992, Harla, México, 1998, p. 269.
9. MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, Opus. *La Constitución de 1978*, España, 1992, p. 281.
10. SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, op. cit., pp. 29-36.
11. DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro, Opus. *Lecciones de Teoría Constitucional*, Claves Latinoamericanas, México, 1997, pp. 308-309.

HAY PALABRAS que permanentemente se encuentran en todas partes. Una de ellas, qué duda cabe, es la palabra “moderno”. Calificativo paradójicamente *demodé*, si los hay, parece revelar en quienes constantemente lo emplean una vaga pero inconfundible papatería, un gesto de aldeano con escasas luces que busca el prestigio de lo más actual y novedoso a través de palabras imprecisas, pero que supone muy actuales, como un empleado que tratara de hacernos olvidar su viejo y desteñido traje mostrando a cada momento un reloj de marca.

Allá por los años sesenta, un conocido banco repetía alegremente el *slogan*: un banco con ideas modernas. Además de que mediante este ejemplo puede comprobarse el desgaste a que es sometido el lenguaje a través de su utilización publicitaria (tal vez sea necesario el paso de tres generaciones de mexicanos para que alguien vuelva a emplear con naturalidad la palabra “obviamente”), existen términos y frases que parecen tener un sello de origen, una *marca*, y que sin duda no es sino reflejo del simple interés comercial, la evidente necesidad de vender una imagen o un producto.

Sin embargo, cuando la campaña cesa o es sustituida por otra, el *slogan* o la palabra clave quedan mal parados, inhibidos en el habla de la gente, pues fueron expropiados, ubicados en un contexto de intereses particulares, ampliamente difundidos y repetidos hasta el hartazgo para servir a un fabricante de jabón o de refrescos. Por eso, casi únicamente los niños y la gente más convencional puede repetir o hacerse eco de un jingle en el curso de una conversación, y creerlo un recurso divertido.

# Algunas implicaciones del lenguaje empresarial en la educación pública: una interpretación

Jose Ignacio Colmenero Monroy\*

En la actualidad este asunto llega a extremos irritantes, pues hay una serie de términos que uno encuentra en todas partes, desde las secciones de empleo en los periódicos, la televisión, hasta los folletos y libros de superación personal, mercadotecnia y negocios. Retos, líderes, éxito, competitividad, son palabras no sólo constantes sino claves en el vocabulario que se quiere empresarial, y parecen dotar de credibilidad a quien las emplea. Detrás de ellas parece asomar un pequeño gerente que dice: nuestro vocabulario tal vez sea limitado, pero tú y yo formamos parte de la misma comunidad de intereses. Por lo demás ¿quién necesita ser literato cuando se ingresa al deslumbrante mundo de los negocios? Aquí se requiere ser práctico y agresivo, pensar en cómo incrementar la

---

\* Licenciado en Ciencias de la Comunicación y periodismo.

productividad, dotarse de una imagen respetable y quedar bien con el jefe, además de conocer la diferencia entre ser eficaz y eficiente, para esperar a que el olmo produzca peras.

Esta fraseología se dirige mayoritariamente a empleados de menor jerarquía, pues son quienes forman las nutridas legiones de los ávidos lectores de *best sellers*, toda vez que los denominados capitanes de empresa y los funcionarios encumbrados sólo leen, si acaso, las síntesis y reseñas que les preparan sus diligentes subordinados, para que no pierdan tiempo y puedan dedicarse al golf con entera tranquilidad.

Todo ello carecería de importancia si no fuera porque desde hace algún tiempo, prácticamente en todos los ámbitos de la esfera del gobierno federal, particularmente en el área educativa de nivel medio superior de la Secretaría de Educación Pública, tropezamos a cada momento con estos elementos de terminología seudoempresarial. Inevitablemente, uno se siente tentado a sospechar que ello obedece a la orientación formativa y a la comunidad de intereses entre los integrantes de la jerarquía política y económica. También revela cierta avidez de estos políticos para proyectar la imagen de administradores "modernos", poseedores de un indudable espíritu emprendedor y conocedores del espíritu de los tiempos. Por eso, no parece casual que los integrantes de juntas directivas y consejos de administración de instituciones educativas oficiales sean connotados empresarios y representantes de organismos cúpula del sector privado.

Pero si uno se pone exigente, bastaría imaginarse la contraparte. ¿A quién buscarían estos políticos si quisieran contrapesar la representatividad? Tal vez a los jefes de la

CTM, CROM, CNOP y CNC. Con seguridad, no a los líderes de sindicatos independientes, mucho menos si se trata de maestros organizados, no tanto porque sean gritones y exigentes, sino porque no hablan ni quieren entender el lenguaje y las actitudes que los tiempos demandan: eficacia, competencia, iniciativa y liderazgo empresarial.

De salarios y mejoras en las condiciones de trabajo, programas de estudio y equipamiento en talleres, así como de contratos colectivos de trabajo y sindicalismo independiente, ni una palabra. A los funcionarios y a los respetables empresarios, esta fraseología debe resultarles más molesta que un chicle en la suela del zapato, y tan anacrónica como una tele en blanco y negro.

Desde el régimen de Salinas de Gortari, pero más acentuadamente en el sexenio que corre, se busca vincular al sector educativo con las necesidades de la planta productiva en nuestro país. El esfuerzo parece no sólo razonable, sino urgente y necesario. Al identificar y adecuar las necesidades de la oferta y la demanda en el mercado laboral, se facilita el ingreso y la permanencia en un puesto de trabajo, la posibilidad de autoempleo, así como la movilidad social por medio de la calificación laboral, entre otras ventajas para el estudiante y el trabajador. Desde la óptica de los empresarios, esto contribuiría a mejorar la calidad de los productos y servicios que ofrecen, incrementaría la productividad, disminuiría costos, generaría mayores ganancias y colocaría a las empresas en buena posición para competir a nivel nacional e internacional.

Lo malo es que estas iniciativas y proyectos sólo intentan mejorar la imagen personal y promocionar a políticos frecuentemente desacreditados pero ambiciosos. En

la realidad, los resultados son totalmente insatisfactorios y carecen de continuidad a través de los sexenios. En el caso de los empresarios metidos a decidir acerca de cuestiones educativas se trata, en primer lugar, de promover sus intereses como clase social, y en segundo, de consolidar relaciones personales mutuamente beneficiosas con políticos de cierto nivel, además de participar en la toma de decisiones que afectan el rumbo y la orientación del país en su conjunto. En suma, una cuestión de poder, donde la coherencia y la calidad de los esfuerzos educativos en un contexto bien articulado y con una visión de largo plazo, ocupan un lugar poco importante.

Producto de esta trama de intereses han sido las erráticas y confusas orientaciones educativas sexenales de una comunidad extremadamente limitada –numérica e ideológicamente–, de la que amplios sectores de la sociedad quedan excluidos parcial o totalmente. La sociedad mexicana es amplia y diversa, a pesar que desde arriba parezca compacta y previsible, pero capaz de dar un susto al menor descuido.

También de eso se trata. La creciente pauperización, atribuida siempre a errores pasajeros en política y economía, cuando no a factores externos, propicia una incómoda inestabilidad y obstaculiza la planeación de relaciones y carreras políticas, así como de los intereses empresariales estrechamente vinculados –y por tanto, altamente dependientes– a ellas. El incremento en la participación política ciudadana y los avances de la oposición, particularmente del PRD, han obligado a las cúpulas del poder a definirse políticamente. Si no estás conmigo, estás contra mí: tal es el imperativo categórico que permea las relaciones entre priístas y grandes empresa-

rios. Los incesantes y crecientes esfuerzos por vincular a los hombres del dinero con las estructuras del poder del PRI (por ejemplo, la formación de las llamadas “células empresariales” en las campañas), se complementan con mayores participaciones de la iniciativa privada en todos los ámbitos del poder del Estado. Es claro que dicha participación ya se había manifestado en el pasado, pero en pocas ocasiones como ahora puede observarse con tanta nitidez su influencia en el *estilo* de hacer las cosas.

Lo importante es que ello permite inferir cierta transformación en el acento: un cambio de rumbo y de objetivos, otra manera de trabajar para alcanzarlos. Y esto resulta particularmente notable en el sector educativo y en el lenguaje que busca implantar la jerarquía a cargo: nuevamente eficacia, productividad, optimización de recursos, liderazgo, modernización. A los profesores y empleados administrativos de diversas instituciones educativas oficiales, actualmente se les insiste en que consideren a los alumnos como sus principales *clientes*. A los educandos se les habla de *experiencias exitosas*, y se les alienta a ponerlas en práctica siguiendo el ejemplo de autores tan irreprochables y trascendentales como John D. Rockefeller y Robert G. Ingersoll, para lo cual se citan algunas de sus frases que vengan al caso.<sup>1</sup>

Ahora bien, ¿a quién le molesta que la burocracia gubernamental del sector educativo busque hacer más eficientes sus procesos, optimizar recursos y mejorar la calidad de los servicios que ofrece? A nadie, por supuesto. Pero resulta significativo que los maestros del nivel medio superior perciban salarios miserables, y que a cambio de ello se les exija la excelencia académica. Como resultado, se

han suscitado diversas movilizaciones de protesta.

Por otra parte, cualquiera puede darse cuenta que las autoridades (no sólo educativas) parecen tener la mirada y los ideales firmemente instalados en los Estados Unidos, pero del mismo modo en que un subordinado observa a un admirado y poderoso jefe, así que, de ser cierto, su visión no puede ser sino parcial y maniquea. Esta concepción burocrática parece nutrirse de las lecturas comunes que circulan en el ámbito de los negocios y a las que se ha hecho mención líneas atrás: *best sellers* y revistas para *emprendedores*. El contacto cada vez más estrecho con empresarios mexicanos (para quienes su admiración por los Estados Unidos se limita al ámbito administrativo y gerencial, ignorando deliberadamente las conquistas laborales y prestaciones sociales), y estadounidenses (quienes alaban sinceramente la docilidad y laboriosidad de los trabajadores mexicanos, para no mencionar lo comprensivo que se muestra el sindicalismo oficialista), también es resultado de la formación que la alta burocracia ha recibido en escuelas y universidades de Estados Unidos, con lo cual este país logra que se reconozca su liderazgo en esta parte del mundo, lo que no es poca cosa: frutos de la paciencia.

Esta insistente búsqueda de reconocimiento por parte del empresariado estadounidense, sin embargo, implica evidentes desventajas para el resto del mundo, en general, y para Latinoamérica y México en particular. Entre otras, ya se ha señalado suficientemente que aprovecha las ventajas comparativas para el capital foráneo en regiones y países con alto desempleo, contribuye al estancamiento de salarios y prestaciones laborales, favorece las representaciones sindi-

cales espurias al tiempo que desalienta la organización de sindicatos democráticos, y ha mostrado una continua tendencia para eliminar la competencia nacional, incorporando como administradores, representantes, gerentes, concesionarios o franquiciatarios a los empresarios nativos. En todo caso, éstos bien pueden funcionar como proveedores, siempre que cumplan con los estándares de calidad que fijen las grandes compañías.

Las repercusiones para el ámbito educativo nacional ya pueden verse. Las políticas del sector durante el presente sexenio muestran que el acento se ha puesto en los niveles básicos, en detrimento de la educación media superior, superior y particularmente en la investigación científica y posgrado, sobre todo la que se refiere a ciencias exactas.<sup>2</sup>

La demanda de educación superior se concentra en carreras administrativas, de turismo, sociales, de comunicación, salud e ingenierías. Además, de no alterarse la oferta de educación superior, es posible prever que, para el año 2000, por lo menos un millón de jóvenes con las capacidades y posibilidades para mantener su ascenso en la pirámide educativa, no tendrán ninguna opción para hacerlo. En el nivel de bachillerato, alrededor del 57 por ciento del grupo de edad correspondiente no tiene acceso a éste, y se ha producido una marcada segmentación social y económica entre las instituciones que atienden la demanda. Su eficiencia terminal se mantiene baja, puesto que solamente cerca del 40 por ciento del total de sus ingresantes puede concluir sus tres años de formación.<sup>3</sup>

Resulta claro que la oferta educativa institucional no ha logrado atender a la creciente demanda, y cada día lo hace menos. Agréguese a ello los continuos recortes presu-

puestales a todos los niveles, y particularmente en posgrado e investigación científica.<sup>4</sup> Podrá predecirse sin dificultades que nuestro país incrementará su composición de analfabetas funcionales, desempleados y mano de obra mal pagada.

Este desalentador panorama no parece preocupar a las empresas –mexicanas o no–, pues normalmente están en posición de entrenar para labores específicas a quienes contratan. Aun así, preferirían ahorrarse ese gasto, lo que explica la creciente importancia que desde hace algún tiempo se le otorga a los bachilleratos técnicos. Por eso, tampoco es casual el cambio de tono tendiente a mimetizarse con la jerga empresarial.

Aprender a administrar el tiempo, saber delegar responsabilidades, conocer la importancia de valores como la puntualidad o el respeto, es deseable y necesario, pero parece dirigido a empleados de confianza más o menos bien pagados, poco frecuentes en un mercado laboral como el mexicano, permeado por los abusos hacia el trabajador, los bajísimos salarios, la inestabilidad en el empleo y las crisis económicas recurrente. Educar para adaptarse a estas condiciones sólo contribuirá a perpetuarlas, en beneficio del sector patronal y de los sindicatos blancos.

En todo caso, nada se ha hecho para obligar a los empleadores a que mejoren sustancialmente la calidad de vida de los asalariados, y éstos deben soportar impotentes las exigencias de incremento en su productividad a cambio de mayor miseria, y como alternativa, el desempleo, la delincuencia o la cárcel. En la actualidad, si a todos aquellos que perciben un salario en México se les diera la oportunidad de emigrar a los Estados Unidos o Canadá, el país se convertiría en un páramo desierto al cabo de pocos días.

Quienes ahora se educan bajo este modelo tal vez funcionen bien dentro de la estructura de una empresa, pero estarán dotados de un individualismo feroz, serán poco aptos para organizarse en defensa de sus intereses colectivos, ignorarán cualquier noción de solidaridad y actuarán conforme a la conveniencia de los propietarios. La tendencia a crear seres uniformes e indiferenciados, *estandarizados*, muestra hasta qué grado el Estado mexicano ha sido dominado por la lógica del gran capital, en perjuicio de todos los demás sectores de la sociedad y de una visión coherente y de largo plazo.

Es muy claro que el empresariado nacional no tiene interés en financiar la investigación científica en México, pero favorece la formación de cierto número de técnicos bien entrenados y dóciles. Para proveerse de cuadros dirigentes cuenta con los egresados de universidades privadas, quienes se muestran entusiasmados por el uso de tecnologías y procesos importados, que a la larga colocan en situación desventajosa a los productos y servicios mexicanos frente a la competencia del exterior. Como ya se indicó anteriormente, puede notarse que, salvo algunos sectores bien consolidados, los empresarios nacionales pasan con mayor frecuencia a ser meros representantes de compañías extranjeras.

A esta visión responden actualmente las *novedosas* y *modernizadoras* políticas que implementan las autoridades educativas en los bachilleratos técnicos, en particular, y en el sistema educativo en general. Por eso, no sorprende que personalidades como Arthur Kornberg, Premio Nobel de Medicina en 1959, recientemente haya criticado a las autoridades mexicanas por el duro recorte al presupuesto destinado al campo de la inves-

tigación científica, y señalara que países como el nuestro deben aplicar mayores recursos para impulsar la ciencia y la tecnología, ya que son inversiones a largo plazo.<sup>3</sup>

Lamentablemente, no parece que estas políticas vayan a revertirse, pues el creciente desmantelamiento y el evidente descuido en que se mantiene a las instituciones de nivel medio superior y a las universidades públicas (que se pretende *compensar* con un incremento en todo género de evaluaciones externas) marginan día con día a más sectores de jóvenes mexicanos. Tal vez la intención sea ahuyentar definitivamente al estudiantado mediante los exámenes de selección y el incremento en las cuotas, para entregar, finalmente, la educación a los empresarios.

¿En qué se fundamentan las tendencias comprobables de elevar el gasto por alumno de educación básica, a costa de disminuir el de los niveles posbásicos? ¿No sería importante que la SEP explicara y justificara ante la opinión pública los efectos cuantitativos y cualitativos que estas políticas están teniendo sobre los niveles medio superior y superior? (...) “Si bien las autoridades señalan que el monto total del presupuesto educativo aprobado para 1999 resulta mayor en 1.85 por ciento en términos reales respecto del cierre estimado para el año anterior, es distinto el panorama si el gasto federal ejercido en educación se relaciona con el crecimiento de la población y con el de la matrícula pública, dimensiones esenciales para apreciar su valor real.” (...) Si se dimensiona lo que el gobierno federal gasta en educación con el crecimiento demográfica y con la

expansión de la matrícula atendida, se concluye que en todos los años del gobierno del presidente Zedillo el gasto federal educativo ha disminuido en términos reales, contradiciendo el propósito estipulado en la Ley General de Educación. Así será también, previsiblemente, en 1999.<sup>6</sup>

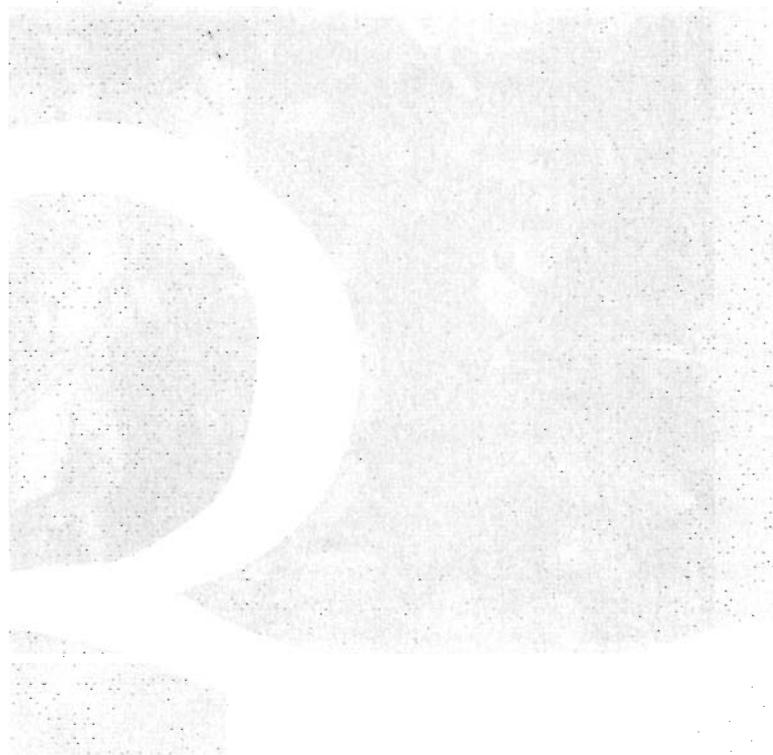
No obstante, los ideólogos empresariales y los autores de *best sellers* continúan sus ventas al por mayor, incluida la terminología que envuelve todos los reductos sociales y educativos, e impone su imperturbable monólogo despersonalizado de productividad, modernización, liderazgo, competitividad, éxito...

## NOTAS

1. Las experiencias exitosas se logran practicando ideas de éxito. Suplemento de casos de éxito, CONALEP, Cuadernos MAI núm. 9, p. 12, septiembre de 1998. El hecho de que ahí mismo se incluyan citas de Eleanor Roosevelt y del mundialmente conocido Luis Castañeda –“No tenemos derecho a mandar mientras no aprendamos a obedecer”–, demuestra, una vez más, que no se puede ser cochero sin antes haber sido caballo, y que se puede ser mujer y citable, para lo cual no es obstáculo haber sido la primera dama de los Estados Unidos.
2. DIDRIKSSON, Axel. “La educación en México: modernización sin modernización”, en *Bucareli Ocho, suplemento de El Universal*, 30 de agosto de 1998, p. 14.
3. *Ibid.*
4. Observatorio ciudadano de la educación: ¿Aumentan los recursos para educación en 1999?, *La Jornada*, jueves 11 de febrero de 1999.
5. ESPÍNDOLA HERNÁNDEZ, Jorge. Fustiga Premio Nobel el recorte al gasto en investigación. *El Financiero*, jueves 11 de febrero de 1998.
6. Observatorio ciudadano de la educación, art. cit.

---

# Reseñas





El tianguis de Tlatelolco (detalle), 1944

Diego Rivera

# Lógicas del Discurso Parlamentario

Diputado Bernardo Batiz Vazquez\*

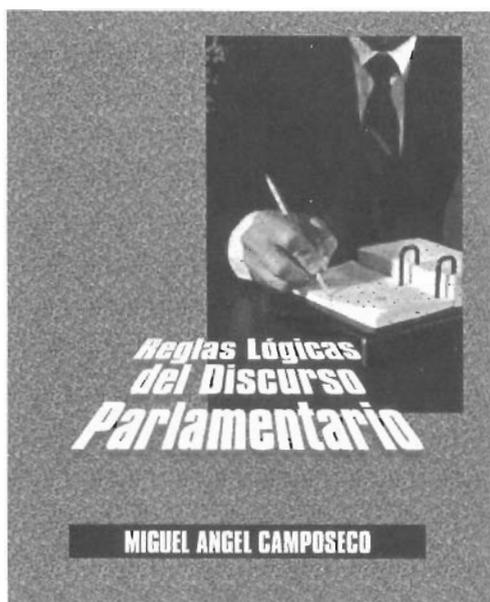
EN LA medida en que en nuestro país, la independencia efectiva y la autonomía del poder legislativo, va siendo una realidad, tanto a nivel federal como estatal, se ha ido también haciendo necesario el estudio y la reflexión en turno, tanto al derecho parlamentario, como entorno a las diversas técnicas que se hacen necesarias en el quehacer legislativo.

En estos campos, el abogado y profesor de derecho, Miguel Angel Camposeco, ha sido en nuestro país, pionero, pues desde hace ya más de dos décadas se ha ocupado de escribir sobre temas de legislación y práctica parlamentarias.

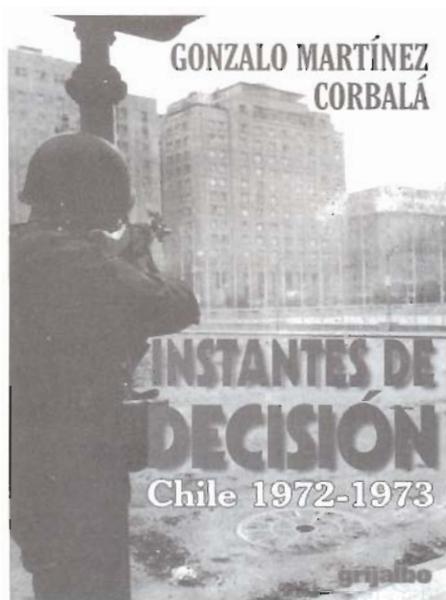
Recientemente, salió a la luz pública la pequeña pero importante obra que aquí reseñamos, elaborando en forma de sentencias cortas o pequeñas reflexiones relativas al discurso parlamentario. En la obra, el autor sugiere a los oradores parlamentarios ideas de fondo y forma, para hacer un discurso sólido, lógico y convincente.

En su trabajo, lo mismo se ocupa de la presentación de los argumentos, su orden y su estructura, como de la congruencia interna, el contenido teórico y hasta de la forma externa, ademanes y gestos del orador.

Estamos ciertos de que esta obra, que incursiona en un campo nuevo del quehacer legislativo y parlamentario, debe ser leída y meditada por quienes son o aspiran ser legisladores.



\*Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados.



## Instantes de Decisión: Chile 1972-1973<sup>1</sup>

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros\*

*Solo le pido a Dios... si un traidor puede más que unos cuantos, que esos cuantos no lo olviden fácilmente*

LEÓN GIECO

Este testimonio es importante pues nos relata el permanente y simultáneo proceso al que el licenciado Gonzalo Martínez Corbalá estuvo sometido en cada "instante de decisión" de este momento histórico para toda la humanidad y en especial para la región latinoamericana. Al apoyar al régimen de Salvador Allende, el gobierno mexicano, en este caso a través de su embajador, por una parte daba cumplimiento a la trayectoria histórica de nuestro país en materia de política exterior de respeto y colaboración con el pueblo latinoamericano; pero por otra parte en el licenciado Martínez Corbalá siempre existió a lo largo de todos los momentos cruciales el total cumplimiento de su voluntad personal y de sus convicciones en la defensa de la justicia y la legalidad.

Siendo embajador, Martínez Corbalá comenzó a consignar sus reflexiones sobre la marcha de los acontecimientos. Ahora, 25 años después estas memorias han dado cuerpo a un testimonio que ilustra la evolución política latinoamericana. Son especialmente ilustrativos aquellos pasajes en los cuales el autor nos relata con lujo de detalle, como se fue presentando previo al golpe militar una coyuntura muy propicia para impulsar

Olvido y memoria. La dictadura es la gran máquina del olvido y a través del tiempo el régimen de Pinochet trató de imponer la amnesia histórica en Chile. Frente a la máquina del olvido se levanta el derecho a recordar, a pensar, a no olvidar y actuar. Y así lo ha hecho, junto con miles más, Gonzalo Martínez Corbalá en su libro *Instantes de Decisión: Chile 1972-1973*.

*Instantes de Decisión*, constituye un excelente texto que relata el proceso que dio lugar al deplorable golpe de estado de 1973 sufrido por un régimen legítimamente electo e instaurado en el poder mediante el puntual cumplimiento de la constitucionalidad chilena: el gobierno socialista de Salvador Allende. El libro tiene el valor adicional de estar escrito por un actor de primerísimo orden en la historia de estos hechos: el embajador de México ante el gobierno de la Unidad Popular.

\*Licenciada en Sociología y Economista. Coordinadora de Investigaciones del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

<sup>1</sup>Gonzalo Martínez Corbalá. *Instantes de Decisión: Chile 1972-1973*. Grijalbo, México.

proyectos de desarrollo y cooperación entre México y Chile, el lugar donde se intentaba realizar el proyecto más ambiciosos del mundo progresista: el socialismo democrático y latinoamericano.

Ahora, el autor ha refrendado su convicción por construir un poder mundial más justo, la misma que le llevó a escribir este libro testimonio; al asistir por voluntad propia y por razones de congruencia a Madrid, donde los primeros días de abril de 1999 dará su testimonio ante el famoso juez Baltasar Garzón, de la Audiencia Española.

Es muy interesante y cierta la tesis manejada por el licenciado Martínez Corbalá respecto a la invalidez del alegato de la violación de la soberanía chilena en el juicio contra Augusto Pinochet en Europa, pues de acuerdo con lo narrado por el autor en su testimonio, el mismo Pinochet Ugarte aceptó participar en un golpe de Estado auspiciado desde el exterior, como lo reconoció el propio Henry Kissinger en sus memorias.

Como lo señala el propio autor es increíble lo que puede hacer la injerencia externa en los intereses que corresponden sólo a los ciudadanos de cada país. "Ojalá que Chile hubiera podido decidir su destino sin la intervención de potencias distantes y ajenas a los verdaderos intereses, históricos y sociales de su pueblo", comenta el autor.

A través de reflexiones profundas, anécdotas históricas y relatos estremecedores de aprehensiones ilegales, asesinatos, torturas, el licenciado Martínez Corbalá nos va llevando poco a poco con una prosa sencilla y clara a la reconstrucción de los hechos en que se dio cumplimiento de la obligación de un gobierno solidario por proteger la vida y la libertad de quienes peligraban.

Lo que vimos en esos días fue el terror con que huían no sólo chilenos, sino latinoamericanos residentes en ese país, que buscaban la protección y el asilo en la embajada. La incomunicación total con México, debido a que a partir de la madrugada del día del golpe estaban bloqueadas las líneas telefónicas, de telex y el telégrafo, añadía un toque especial de incertidumbre a la atmósfera en la que vivíamos en esos días. Hombres y mujeres llegaban a tocar las puertas de la embajada en solicitud de asilo diplomático. (p. 190)

Entre el martes 11 y el sábado 15 de septiembre de 1973, la representación diplomática de México en Chile recibió, en la sede de la cancillería y en la residencia del embajador, a casi 400 personas, entre ellas Hortensia Bussi e Isabel Allende.

En fin, por estas y otras razones más, recomendamos ampliamente la lectura de este texto que ahora, con la detención y juicio legal del dictador Pinochet en Londres, nos revive la memoria en un fin de milenio que, a pesar de todos aquellos amnésicos, se niega a olvidar y que afortunadamente nos pone hoy en una coyuntura propicia para la reflexión y ojalá, por fin, para la justicia.

Las palabras pronunciadas por el presidente Salvador Allende momentos antes de morir defendiendo el Palacio de la Moneda resultaron proféticas:

Éstas son mis últimas palabras en la certeza de que mi sacrificio no será en vano. Tengo la seguridad de que por lo menos habrá una sanción moral que castigará la felonía, la cobardía y la traición.