

## CAPÍTULO III

### **El federalismo educativo**

*Raúl González Schmal*

En la nueva Ley General de Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993, se presenta el federalismo educativo como el elemento que estructura el nuevo ordenamiento, lo inspira, y lo constituye en signo distintivo respecto de las anteriores leyes reglamentarias sobre educación.

Ahora bien, como el federalismo además de una técnica jurídico-constitucional de gobierno es un producto histórico, parecería conveniente, antes de entrar en el análisis de la ley, hacer una breve referencia a los antecedentes histórico-legislativos en el campo del federalismo y la educación, y explorar con la mayor precisión posible el concepto mismo de federalismo.

#### **I. Constituciones federales**

En la Constitución de 1824 se estableció, en su artículo 50, fracción I, como facultad exclusiva del Congreso General: “Promover la ilustración [...] sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados”. Como se aprecia, en

dicho precepto se distribuyó la función educativa pública entre la Federación y los estados. Aún el *laissez faire, laissez passer* no se imponía como divisa del Estado y a éste se le atribuyó responsabilidad en la instrucción pública.

En la Constitución de 1857, en cambio, no se planteó la distribución de la función educativa entre los órdenes federal y local, porque se consideró, de acuerdo con la concepción liberal individualista de la época, que el Estado no debía intervenir en la enseñanza. El artículo 3º se reducía a establecer que “La enseñanza es libre” y “la ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir”. Por otra parte, al no otorgar el artículo 72 facultad alguna al Congreso federal en materia de educación, dicha materia debía considerarse reservada a las entidades federativas, de conformidad con el artículo 117, idéntico al 124 de la Constitución vigente, que prescribía: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Por ello, las leyes orgánicas de instrucción pública de 1867 y de 1869, expedidas por el presidente Juárez en uso de las facultades extraordinarias para legislar de que se hallaba investido, tuvieron como ámbito de vigencia únicamente el Distrito Federal. Lo mismo ocurrió cuando el presidente Díaz creó, en 1905, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, a la que solamente se le encomendó la instrucción pública en el Distrito y Territorios Federales.<sup>1</sup>

Los ministerios o secretarías de Estado que, en las distintas épocas y formas de gobierno, se han encargado de la instrucción pública, son las siguientes:

1821-1836    Secretaría de Relaciones Interior y Exterior.

1836-1841    Ministerio del Interior.

---

<sup>1</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Editorial Porrúa, 1984, p. 391.

- 1841-1843 Ministerio de Instrucción Pública e Industria.
- 1843-1847 Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.
- 1847-1853 Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 1853-1857 Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.<sup>2</sup>
- 1905-1917 Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.
- 1921..... Secretaría de Educación Pública.

Por lo que respecta a la Constitución vigente de 1917, con sus 76 años y sus 450 reformas, ésta es su trayectoria en la materia que nos ocupa:

El texto original del artículo 3º aprobado por el Constituyente, mucho más restrictivo en materia de libertad de enseñanza que el proyecto que había enviado Venustiano Carranza, al establecer las características constitucionales de la enseñanza impartida por el Estado, y la primaria, elemental y superior de los establecimientos de los particulares, daba por cierto que existían “establecimientos oficiales de educación”, aparte de “los establecimientos de particulares”, de donde podía inferirse que el poder público atendería la función educacional, aunque no en forma exclusiva; por lo demás, no se planteaba ninguna distribución de funciones entre los órganos centrales y los estados miembros.<sup>3</sup>

Como una novedad de la Constitución de 1917, la entonces fracción XXVII del artículo 73 facultó al Congreso “para establecer escuelas profesionales... y demás Institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares,

---

<sup>2</sup> Aceves Fernández, León *et. al.*, *El Federalismo en sus aspectos educativos financieros*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: UNAM, 1976, p. 107.

<sup>3</sup> Tena, *op. cit.*, p. 392.

sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación”. Cabe observar que en este tipo de establecimientos, el precepto instituía una doble concurrencia: la de los particulares con el poder público y, dentro de este último, la concurrencia federal con la estatal. Por lo que hace a la primera, el *desiderátum* consistía en que los particulares llegaran a asumir íntegramente la función educativa, de suerte que sólo como temporal y supletoria procedía admitirla dentro de la actividad del poder público. En cuanto a la segunda, la fracción XXVII autorizó la libre e indiscriminada concurrencia de la Federación con las entidades federativas.

De lo anterior se desprende que en la Constitución del 17 se consagró la participación del poder público en la enseñanza, la cual podía ser compartida, aunque en forma restringida, por los particulares. La concurrencia de la tarea educativa entre los órdenes federal y local era tácita en el artículo 3º, al no otorgarse explícitamente a ninguno de los dos, y constaba expresamente en la fracción XXVII del artículo 73.<sup>4</sup>

El Constituyente de Querétaro, en el artículo 14 transitorio de la Constitución, suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, toda vez que al no tener la Federación ninguna facultad exclusiva en materia de educación, era inútil mantener la existencia de aquélla.

Para atemperar las excesivas restricciones a la libertad de enseñanza que contenía el texto del artículo 3º constitucional, en noviembre de 1918 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de septiembre de 1918 y presentado a la Cámara de Diputados el 11 de diciembre del mismo año), el presidente Carranza envió una iniciativa de reformas a dicho artículo, la cual no prosperó.

El 8 de julio de 1921 se reformó la entonces fracción XXVII del artículo 73 constitucional para dotar al Congreso de nuevas facultades en materia educativa y para tildar en el artículo 14 transitorio la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Como consecuencia de esta última reforma se pudo crear, el 5 de septiembre de

---

<sup>4</sup> *Idem*, p. 392.

1921, la Secretaría de Educación Pública. El artífice de estas reformas que iniciaría una prodigiosa revolución en la educación pública de México fue el maestro José Vasconcelos.

En la citada reforma al artículo 73, fracción XXVII, a la que se denominó “federalización de la enseñanza”, el tema de la educación pública no quedó sustraído íntegramente del patrimonio jurídico de los estados para transferirlo a la Federación, sino que la reforma delimitó los campos, al conceder a esta última sólo una competencia circunscrita y dejar a salvo la potestad de los estados para legislar en lo no otorgado limitativamente a la Federación.<sup>5</sup> La zona acotada a la Federación, a la que más adelante nos hemos de referir con más detenimiento, es la relativa a la facultad de establecer, organizar y sostener escuelas de cualquier tipo y grado en toda la República y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones.

En el año de 1934 (*Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre) se realizó una reforma a los artículos 3º y 73, fracción ahora XXV, correspondiente a la antigua fracción XXVII a que ya se ha hecho referencia arriba, la cual por supresión de las dos que inmediatamente la precedían pasó a ocupar el lugar de la XXV, según se publicó el 20 de agosto de 1928. En el aspecto que nos interesa, dichas reformas introdujeron, tanto en el artículo tercero, como en el quinto párrafo de la fracción IV (actualmente fracción VIII) y en la fracción XXV del artículo 73, la facultad del Congreso de la Unión, que ha permanecido en los textos vigentes, “para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando *unificar y coordinar* la educación en toda la República” (cursivas nuestras).

Al comentar dicha reforma, el licenciado Manuel Ulloa señalaba que *unificar y coordinar*, “son dos propósitos contradictorios entre sí, puesto que se coordina lo que es diferente, que tiene pluralidad; pero si ya todo es lo mismo, no puede haber ya coordinación sino únicamente

---

<sup>5</sup> Tena, *op. cit.*, p. 393.

sumisión al patrón adoptado y asignación de competencias no por materia sino sólo territoriales, de tarea de vigilancia entre los funcionarios y empleados públicos, respecto de la materia previamente unificada". Y, más adelante, concluía Ulloa: "El sistema federal queda, así, destruido".<sup>6</sup>

En plena coincidencia con dicha interpretación, Tena Ramírez explica que "unificar" y "coordinar" son dos verbos excluyentes entre sí. El primero quiere decir hacer de varias cosas un solo todo, y el segundo consiste en ordenar entre sí varias cosas, que no por ello pierden su individualidad. "Mientras la unificación lleva a la desaparición de las partes para integrar un todo, la coordinación presupone la subsistencia de las partes, relacionadas entre sí sistemáticamente".<sup>7</sup> Tena, al igual que Ulloa, llega a la conclusión de que "la unificación, en el sentido de centralización, ha acabado de hecho por ganar la partida a la coordinación, más allá de cualquiera interpretación jurídica".<sup>8</sup>

En 1946, nuevamente se modificó el artículo 3º, pero sólo fue afectado en lo que tiene de garantía individual, no así sus disposiciones en materia orgánica constitucional. El 13 de enero de 1966, se reformó la fracción XXV del artículo 73, vigente hasta la fecha, en el sentido de otorgar facultades al Congreso de la Unión "para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional".

---

<sup>6</sup> Ulloa Ortiz, Manuel *El Estado Educador*, Editorial Jus, México, 1976. Vale la pena recordar, por la vigencia que aún tienen, las palabras de Manuel Ulloa Ortiz, en relación con la teoría y práctica de la federalización en México: "Por una de esas curiosas inconsecuencias de nuestra vida política oficial la federalización de alguna institución o servicio significa no una descentralización, no se entiende como un reparto de competencias, sino que constituye la atribución de todas las facultades, o de la mayor parte de ellas, a los funcionarios federales, de tal suerte que FEDERALIZACIÓN equivale a CENTRALIZAR destruyendo así el sentido obvio de los términos y la naturaleza del régimen federal" (p. 155).

<sup>7</sup> Tena, *op. cit.*, p. 399.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 400.

El artículo 3º de la Constitución, después de la reforma de 1946, ha sufrido otras dos modificaciones, publicada la primera el 28 de enero de 1992 y la segunda el 5 de marzo de 1993, ninguna de las cuales ha afectado su parte orgánica, o sea, su actual fracción VIII, a la que nos hemos venido refiriendo. En cuanto a la fracción XXV del artículo 73, no ha sufrido ninguna alteración desde su última reforma en el año de 1966. El contenido de dicha fracción, como ya se ha mencionado y ahora recapitulamos, se incorporó a la Constitución en 1921 y ha sido objeto de dos adiciones en los años de 1934 y 1966, respectivamente.

## II. Las leyes reglamentarias

En cuanto a las leyes reglamentarias del artículo 3º y de la fracción XXV del artículo 73, ésta es su cronología histórica:

En el *Diario Oficial* encontramos dos ordenamientos que no llegaron a regir. La Ley Orgánica de Educación Pública en el Distrito Federal, de 14 de abril de 1917, que no rigió porque le faltaba la firma del presidente; y otra ley que empezó a publicarse el 3 de mayo de 1920, y cuya publicación se vio interrumpida por la Revolución de Agua Prieta.<sup>9</sup>

La primera ley sobre educación pública fue la Ley Orgánica de Educación, promulgada el 30 de diciembre de 1939, cinco años después de la reforma de 1934, la cual, en opinión de Gustavo R. Velazco, “con dificultad se encuentra una más incompleta, más defectuosa, y que merezca críticas más duras [...] no resuelve los problemas que debería ocuparse y está muy mal redactada”.<sup>10</sup>

A la segunda ley reglamentaria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero de 1942, se le denominó “Nueva Ley Orgánica de la Educación Pública”.

---

<sup>9</sup> Gustavo R. Velazco, “Apuntes de la cátedra de Derecho Administrativo en la Escuela Libre de Derecho”, fotocopia sin fecha, pp. 125-128.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 133.

En cuanto al aspecto del federalismo, dicha ley dispone que los planteles educativos de cualquier tipo o grado que ella establezca en cualquier parte del territorio de la República, dependerán de la Secretaría de Educación Pública, tanto en la dirección técnica cuanto en la administrativa (Art. 123). Este precepto está de acuerdo con el primer presupuesto de la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución, a saber, la potestad exclusiva de la Federación sobre sus propios establecimientos educativos.<sup>11</sup>

Por lo que corresponde a las normas relativas a la distribución y coordinación de la enseñanza controlada, dicha ley establece que corresponde a la Federación, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y con exclusión de los estados, municipios y particulares, la formulación de planes, programas y métodos de enseñanza, los cuales son obligatorios por igual para las escuelas dependientes de la Federación (la que de este modo se da a sí misma sus propias normas) y para aquellas otras que establecen los estados, los municipios y los particulares (que observan normas ajenas, como son las emitidas por la Federación). Además también excluye a los estados y a los municipios por lo menos de la dirección técnica de los planteles e instituciones por ellos establecidos y sostenidos (Arts. 124 y 127).<sup>12</sup> A diferencia de la enseñanza controlada, la enseñanza libre en sus propios establecimientos corresponde íntegramente a las entidades, así en la dirección administrativa como en la técnica, salvo lo que se determine en los convenios de coordinación (Art. 118, fracc. V).

La tercera ley reglamentaria sobre la materia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de noviembre de 1973, es la Ley Federal de Educación, que también, como la de 1942 que abrogó, otorga al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, la facultad de prestar en toda la República el servicio público educacional, sin perjuicio de la concurrencia de los estados y municipios y de otras dependencias del Ejecutivo Federal, en sus respectivos

---

<sup>11</sup> Tena, *op. cit.*, p. 405.

<sup>12</sup> *Idem*, *op. cit.*, pp. 404-406.

ámbitos de competencia; la de formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos; la de autorizar el uso de material educativo, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, y la de vigilar en toda la República el cumplimiento de la ley (Art. 25).

Tiene la ventaja sobre la ley anterior de que ésta, por lo menos, otorga a los estados y los municipios la dirección técnica y administrativa de los servicios educativos de cualquier tipo y modalidad que establezcan (Art. 28), sin la humillante prevención de la de 1942, en el sentido de que las entidades podrían entregar a la Federación la dirección administrativa y técnica de todas sus escuelas, de cualquier tipo o grado, mediante convenios, sin que ello liberara a las entidades federativas de sus aportaciones económicas para el sostenimiento de las mismas (Art. 127). Lo anterior no significa, empero, que la ley de 1973, aunque la suaviza, no deje de acusar, igual que las precedentes, una fuerte tendencia al centralismo educativo.

La cuarta y última ley reglamentaria de la materia de educación pública, es la recientemente publicada Ley General de Educación, que será objeto de nuestro análisis en la parte relativa al federalismo educativo, en los siguientes párrafos.

### **III. La nueva Ley General de Educación**

La Ley General de Educación contiene un amplio capítulo II –el más extenso de cuantos la integran– que denomina “*Del Federalismo Educativo*”. Dicho capítulo, a su vez, está dividido en cuatro secciones, con los siguientes subtítulos: 1) “De la distribución de la función social educativa”; 2) “De los servicios educativos”; 3) “Del financiamiento de la educación”; y 4) “De la evaluación del sistema educativo nacional”. Sin embargo, dispersas en otras partes de la ley también se encuentran disposiciones relativas al tema del federalismo.

Está claro que el propósito explícito de la ley es darle una especial relevancia al federalismo constitucional y elevarlo a criterio supremo en la distribución de la función educativa entre los tres niveles de gobierno: Federación, entidades federativas y municipios. En la exposición de motivos de la ley se pone de manifiesto este objetivo, en los siguientes términos:

La ley propuesta es general puesto que contiene disposiciones que serían aplicables a los tres niveles de gobierno y, en el marco del federalismo, induciría a las legislaturas de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia con la propia ley general. Esta precisión técnica respalda el sentido federalista que hoy caracteriza al esfuerzo educativo gracias a la concurrencia de los gobiernos de la Federación, de los estados y de los municipios del país.

En la propia exposición de motivos se señala que

[...] de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero constitucional y con objeto de dar mayor precisión al federalismo educativo, el capítulo II de la iniciativa determina las atribuciones que, en sus respectivas competencias, corresponderían de manera exclusiva a las autoridades educativas locales.

Y más adelante concreta el *desideratum* de la nueva ley en lo que concierne al federalismo:

Al construirse un sistema educativo en el que concurren la autoridad local y la autoridad nacional con responsabilidades claramente delimitadas, se conjugan democracia local y rectoría de la autoridad federal, participación comunitaria y unidad nacional, fortaleza de las expresiones regionales y el sentimiento de pertenencia a una gran nación.

Definir las “atribuciones concurrentes de la Federación y los estados”, “acercar a las autoridades locales con la escuela, que es esencial al federalismo educativo”, hacer avanzar sustancialmente y consolidar “un nuevo sistema educativo nacional fundado en el federalismo”, son otras tantas expresiones de la exposición de motivos que revelan, por

lo menos en la expresión retórica, la tendencia federalista de la nueva ley. La referencia y el reconocimiento a la hazaña educativa de José Vasconcelos, insigne fundador del federalismo educativo en México, constituye, además, una encomiable voluntad de justicia histórica.

Ahora bien, sentados ya suficientemente los principios que en materia constitucional pretenden sustentar la ley y los objetivos que intenta alcanzar al traducirlos en normas reglamentarias de la función educativa, conviene ahora analizar si efectivamente esos principios y esos objetivos se concretan en el articulado de la ley. En otros términos: debemos preguntarnos en qué medida el federalismo y las facultades concurrentes a las que se refiere la Ley General de Educación están recogidas en sus disposiciones y, aún más, si en el propio artículo 3º, en su fracción VIII, y en el artículo 73, fracción XXV, se encuentra plasmado el federalismo educativo y se distribuye convenientemente la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

Como supuesto para el análisis, es necesario tener un marco teórico de referencia que nos aporte los criterios jurídico-constitucionales para analizar la ley.

#### **IV. La técnica del federalismo**

Hay que empezar por recordar que, con prescindencia de su origen histórico, el federalismo ha devenido una técnica constitucional de reparto de facultades entre dos órdenes: el federal o central y el local o regional. Para Herrera y Lasso, la característica del régimen federal es la coexistencia de dos jurisdicciones. “Los gobernados –escribe el insigne constitucionalista– están sujetos a una doble autoridad, ejercida dentro de los límites de su respectiva competencia. La competencia es la medida de la jurisdicción por un gobierno nacional y un gobierno local”.<sup>13</sup> Este reparto o distribución de facultades o jurisdicciones le corresponde hacerlo a la Constitución.

---

<sup>13</sup> Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Políticos y Constitucionales*, Escuela Libre de Derecho, México: Editorial Porrúa, 1986, p. 91.

Nuestra carta magna recoge este principio total en su artículo 124, que no ha sido tocado desde que se redactó en 1917, en los siguientes términos: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entenderán reservadas a los estados”.

El sistema que establece la Constitución respecto a la distribución de facultades entre los órdenes federal y local, genera la consecuencia de que ambos órdenes son coextensos, de idéntica jerarquía, por lo que uno no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro. Sobre los dos está la Constitución y, en caso de conflicto entre uno y otro, subsistirá como válido el que esté de acuerdo con aquélla.<sup>14</sup> El único caso en que prevalece el derecho federal –en opinión de F. Jorge Gaxiola– es cuando hay choque entre una ley federal y una local, ambas constitucionales.<sup>15</sup>

Sin embargo, existe en nuestra constitución un tipo de facultades que constituyen una excepción al principio del artículo 124, a las que se denomina facultades concurrentes o coincidentes, y que son aquellas que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los estados.

Además de las facultades concurrentes o coincidentes, en nuestro derecho constitucional hay otras que sólo en apariencia participan de la misma característica. Entre ellas están las relativas a educación. Estas facultades son a primera vista coincidentes por cuanto corresponde a la Federación y a los estados legislar simultáneamente en cada una de esas materias. Pero en realidad no son coincidentes, porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los estados. La fracción XXV del artículo 73, conforme a la reforma de 1934, dispone que el Congreso de la Unión dicte las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servi-

---

<sup>14</sup> Tena, *op. cit.*, p. 124.

<sup>15</sup> Gaxiola, F. Jorge. México: Editorial Cultura, 1941, p. 96.

cio público; lo que quiere decir que hay, bajo el rubro general de la facultad en materia educativa, una distribución de sectores entre la Federación y los estados, por lo que no pueden considerarse tales facultades como propiamente concurrentes.<sup>16</sup> La nueva ley, como sus tres antecesoras, sin mucha precisión técnica, sigue considerando como facultades concurrentes las que estrictamente no pueden reputarse como tales, porque en realidad se refieren a distinta jurisdicción, como quedó indicado arriba.

Como ya se señaló con antelación, pero conviene repetir aquí, el artículo 3º, en su texto vigente de la fracción VIII, mantiene idénticas las reglas de distribución de la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, tal como las estableció la reforma de 1934, el cual incurre en mera repetición de lo que dispone en su parte relativa la fracción XXV del artículo 73. El párrafo correspondiente del artículo 3º, fracción VII, dice así:

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

Al legislador de 1934 se le olvidó que el federalismo

[...] realiza un fenómeno de unión y no de unidad. Su organización se caracteriza por la coexistencia de órdenes jurídicos distintos, el federal propiamente dicho, que responde al propósito de crear un Estado poderoso desde el punto de vista del derecho internacional y el local que se anima por la necesidad de conservar las particularidades de cada entidad federativa.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Tena, *op. cit.*, p. 123.

<sup>17</sup> Gaxiola, *op. cit.*, p. 71.

Sin embargo, por encima de la unificación centralizadora de la enseñanza, a que conduciría el vocablo totalizador aisladamente considerado, otros elementos del mandamiento constitucional hacen prevalecer la idea de coordinación.

En pos de la finalidad indicada de “unificar y coordinar la educación nacional en toda la República”, el precepto constitucional que se comenta dota al Congreso, como un medio de alcanzar aquel objetivo, con la facultad de dictar “leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa”. Distribuir la función educativa entre varios titulares, es todo lo contrario a unificarla en sentido estricto; en cambio, el reparto que asigna una porción funcional a cada uno de los titulares, es a todas luces compatible con una cooperación armónica de los mismos, que es en lo que consiste la coordinación. Hay que advertir, empero, que ni el artículo 3º, fracción VIII, ni el 73, fracción XXV, facultan a la Federación para legislar sobre la educación en general, sino que solamente le otorgan a ésta la facultad para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas, institutos, museos, bibliotecas, etc., y “legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones” y “dictar, las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”. Como se ve, no existe una facultad general de la Federación para legislar en materia educativa sino una facultad restringida para repartir la función educativa y las aportaciones económicas.<sup>18</sup>

Con estos elementos interpretativos se puede aclarar el texto no del todo afortunado de la fracción XXV, en el sentido de que el Congreso de la Unión, aunque le está concedida una intervención hegemónica en la educación nacional, debe dejar a salvo un mínimo de autonomía de las entidades federativas, pues de otro modo no cumpliría con su

---

<sup>18</sup> Velazco, Gustavo R. *op. cit.*, p. 136.

obligación constitucional de *repartir* la función educativa y la de poner orden y armonía entre las funciones que distribuye, las cuales no por estar *coordinadas* pierden su individualidad.

Estamos, pues –como lo precisa Tena–, en presencia de una facultad *sui generis* dentro de nuestro sistema federal. Como ya se dijo, la Constitución, en materia de educación pública, encomienda a la ley ordinaria el reparto de facultades, sin que ello vaya acompañado de alguna base impuesta por la Constitución, que obligaría al Congreso y cuya inobservancia pudiera ser enjuiciada, *salvo por lo que ve a la jurisdicción federal sobre los establecimientos educativos de la Federación, la cual no podría ser compartida por los estados, pues no se podría variar la ecuación constitucional “jurisdicción federal igual a establecimientos de la Federación”*.

La fracción XXV del artículo 73 no demarcó el área de autonomía de los estados. El vasallaje de estos últimos, que lo reciben todo a discreción de la Federación, aparece más humillante si se mira la facultad del Congreso al señalarles las aportaciones económicas con que deben contribuir al servicio público de la enseñanza, mediante lo cual la Federación interviene autoritariamente en los presupuestos de los estados.

En otro aspecto, la fracción XXV realiza una intromisión más en la esfera local, al autorizar al Congreso de la Unión para que directamente, haciendo a un lado a las entidades, imponga a los municipios sus atribuciones en el desempeño de la función educativa y les señale sus aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público. “No es de extrañar –dice Tena– que la anfibología, cercana a veces a la incoherencia, que preside el reparto de atribuciones operado por el texto constitucional, se haya reflejado en las leyes secundarias.”<sup>19</sup>

La absorción de la instrucción pública por el gobierno federal, en la forma que se ha descrito, ha culminado en una centralización autoritaria que una vez más enfrenta entre sí realidades y vocablos. Al fenómeno

---

<sup>19</sup> Tena *op. cit.*, pp. 403 y s.

de ampliación de la esfera federal a costa de los estados, se le ha llamado *federalización*. En realidad es *centralización*, pues en virtud de ese fenómeno nuestra historia recorre el camino de regreso hacia formas de centralismo contra las que pugnaron en el siglo pasado las constituciones de 1824 y de 1857, en un empeño al que se adhirió sin titubeos la vigente de 1917.

El artículo 124, al que se ha hecho referencia arriba, y que contiene el principio toral del federalismo, aplicado a la materia que nos ocupa, equivale a esta proposición: los estados tienen todas las facultades en materia educativa, menos las que la Constitución atribuye expresamente a las autoridades federales. Todas las leyes reglamentarias en materia educativa lo han entendido exactamente en el sentido opuesto. Parten del supuesto implícito de que la Federación posee originariamente la totalidad de la función educativa y que ésta delega algunas atribuciones en las entidades federativas y en los municipios.

## V. El federalismo en la nueva ley

La ley reciente, en la que el adjetivo “federal” que ostentaba en su título la ahora abrogada Ley Federal de Educación de 1973, fue sustituido por el de “general”, si bien es cierto que supera a su antecesora en diversos aspectos, también lo es que, pese a sus buenas intenciones, refleja la misma desorientación en cuanto se refiere al federalismo, que a no dudarlo proviene, por una parte, del propio texto constitucional, que ha quedado intocado desde la reforma de 1934, y, por la otra, a ese enorme fardo que es la tendencia centralizadora que ha seguido pesando sobre todos los aspectos de nuestra vida pública, a despecho de nuestro sistema teórico-constitucional del federalismo, y aun de quienes con sincera voluntad tratan, sin conseguirlo, de revertir dicha tendencia.

La nueva ley incide en el mismo vicio. No obstante su recurrente apelación al federalismo como principio inspirador supremo de ella que plasma en la exposición de motivos y de que en su texto introduce un extenso capítulo, el más amplio de la ley, que titula “Del federalismo

educativo”, en realidad mantiene un total desequilibrio entre las facultades que otorga a la Federación y las que le atribuye a los estados, en perjuicio de estos últimos. Tanto en la calidad como en la cantidad de atribuciones que de manera exclusiva le confiere la ley a la Federación y que, obviamente, no tienen las entidades federativas, vuelve a dejar a éstas en una situación de semivasallaje.

Bien decía Herrera y Lasso que si “en un régimen federal, la autonomía local se redujera a unas cuantas facultades de gobierno, la Federación, con todo y la existencia de las dos jurisdicciones, sólo tendría valor de marbete, de apariencia verbal desprovista de contenido”.<sup>20</sup>

En materia de educación es exactamente igual que en materia de justicia. Hay dos jurisdicciones, dos competencias que coexisten, ninguna de las cuales es superior a la otra. A este respecto, sirva de ejemplo esta declaración de Jorge Carpizo: “La Procuraduría General de la República no tiene una jerarquía mayor que la Procuraduría de equis o zeta estado. Tenemos la misma jerarquía, el problema es de competencia”.<sup>21</sup>

Para saber cómo distribuye la nueva Ley General de Educación la función educativa entre los diversos niveles del gobierno, conviene, en primer término, conocer la connotación conceptual de los distintos términos que usa, como “estado”, “organismos descentralizados”, “autoridad educativa federal”, “autoridad educativa local” y “autoridad educativa municipal”.

Al emplear la palabra “estado”, la misma ley, en su artículo 1º, explícitamente señala que dentro de él comprende a la “Federación, Entidades Federativas y Municipios”. Es decir, parece que considera al Estado en su acepción de comunidad jurídico-política suprema de la Nación. En otros términos, el Estado, en cuanto comunidad nacional suprema, y en

---

<sup>20</sup> Herrera y Lasso, *op. cit.*, p. 136.

<sup>21</sup> Entrevista realizada por Regino Días Redondo a Jorge Carpizo, *Excelsior*, 1º de diciembre de 1993, p. 13-A.

cuanto orden jurídico constitucional también supremo, está sobre el sistema federal. Implica, pues, la supremacía de la Constitución sobre los dos órdenes coextensos, el federal propiamente dicho y el local. Ambos órdenes están sometidos a la Constitución que les otorga su competencia respectiva estableciendo límites que no pueden vulnerar sin cometer una violación a la misma.

En el mismo artículo 1º, la ley se refiere también a los organismos descentralizados del Estado, que por tener asignadas funciones educativas son objeto de regulación por dicho ordenamiento. Como se sabe, éste es un concepto del derecho administrativo, para el cual la descentralización es “una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público”.<sup>22</sup> Estos órganos guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía, por lo cual los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos de la administración pública, lo cual no significa, por otra parte, que el poder central no conserve limitadas facultades de vigilancia y control sobre dichos organismos.

Este artículo 1º es prácticamente una reproducción del artículo del mismo numeral de la Ley Federal de Educación de 1973. En cambio, la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942 no menciona a los organismos descentralizados y utiliza la palabra “Estado”, indistintamente como sinónimo de Federación y como organización jurídico-política de la Nación.

Es un acierto de la Ley General de Educación –en la cual es omisa la de 1973– el precisar qué entiende por los términos “autoridades educativas” en los tres niveles de gobierno. En efecto, en el artículo 11, establece que la aplicación y la vigencia del cumplimiento de la ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las

---

<sup>22</sup> Alfonso Nava Negrete, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 240-242.

entidades federativas y de los municipios, entendiéndose por “Autoridad Educativa Federal”, o “Secretaría”, a la Secretaría de Educación Pública de la administración pública federal; por “autoridad educativa local” al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, se establezcan para el ejercicio de la función social educativa; y por “autoridad educativa municipal” al ayuntamiento de cada municipio.

Y como ya se señaló antes, la nueva ley destina el capítulo II, al que intitula “Del federalismo educativo”, a realizar la distribución de competencias de la función educativa entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, además del Distrito Federal.

Hay que aclarar, empero, que hay diversas facultades o competencias asignadas a los tres niveles de gobierno, que no se encuentran incluidas en el capítulo II, sino que están diseminadas en otros lugares del texto de la ley.

Para tener una visión completa de la aplicación del principio federalista en todo el cuerpo de la ley, o, en otros términos, conocer el inventario de las facultades, atribuciones, obligaciones, que se le asignan a cada uno de los tres ámbitos de autoridades educativas, ya sea en forma exclusiva a cada una de ellas o de manera que la ley llama concurrente, es conveniente agruparlas de manera casi enunciativa, en los siguiente rubros:

### **1. Facultades o atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal**

En primer término se encuentran las establecidas en el artículo 12 (con sus XIII fracciones) que resumidamente son las siguientes: determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; establecer el calendario escolar aplicable en toda la República; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos; autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria; fijar lineamientos generales para el uso de

material educativo para los mismos niveles escolares; regular un sistema de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica; fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar; regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias; llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional; fijar los lineamientos generales a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social; realizar la planeación y la programación del sistema educativo nacional, evaluarlo y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar; fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del ejecutivo federal, las relaciones de orden cultural con otros países e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte; y las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

A lo largo de la ley hay otras facultades también exclusivas de la Federación, que por lo tanto excluyen a los estados de su ejercicio, y que están contenidas en los siguientes preceptos: Art. 16, segundo párrafo; Art. 17; Art. 25, tercer párrafo; Art. 34; Art. 48; Art. 60 último párrafo; Art. 63 primer y segundo párrafo; Art. 64; Art. 68; Art. 72.

## **2. Facultades y atribuciones exclusivas de las autoridades educativas locales**

La mayor parte de ellas se encuentran en el artículo 13, y son las siguientes: prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros; proponer a la SEP los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, ajustar el calendario escolar con base en el calendario instituido por la SEP; prestar servicios de actualización permanente

a maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la SEP determine; revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, secundaria y normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos que fije la SEP; otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Otras funciones atribuidas en forma exclusiva a las entidades federativas se encuentran diseminados en los siguientes artículos: Art. 15, segundo y tercer párrafo; Art. 23, primer y cuarto párrafo; Art. 29, primer párrafo *in fine*; Art. 48 primer párrafo; Art. 52, segundo y tercer párrafo; Art. 63, tercer párrafo.

### **3. Facultades concurrentes de las autoridades educativas federal y local**

La mayor parte están previstas en las once fracciones del artículo 14 de la ley: promover y prestar servicios educativos, distintos de los de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, y la normal para la formación de maestros y los de formación y superación profesional para los maestros de educación básica; determinar y formular planes y programas de estudio; revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos a los de la educación primaria, secundaria, y normal; otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria y normal; editar libros y producir otros materiales didácticos. Dichas atribuciones concurrentes solamente se podrán ejercitar en las actividades que no estén otorgadas por la propia ley como facultades exclusivas de las autoridades educativas federales o locales.

Otras funciones concurrentes que no tienen las limitaciones de las anteriores, dentro del propio artículo 14 de la ley, son las siguientes: prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional; promover permanente-

mente la investigación que sirva como base a la innovación tecnológica; fomentar las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas.

La ley, en otras disposiciones, también asigna funciones concurrentes a la Federación y a las entidades federativas, que se consignan en las siguientes disposiciones: Art. 20; Arts. 32-36; Art. 44 primer y tercer párrafo; Art. 58; Art. 78; Art. 84.

## **VI. Comentarios a la distribución de funciones**

No obstante el número tan amplio de facultades que la Ley otorga a las entidades federativas en la función educacional, que daría la apariencia de que efectivamente se está cumpliendo con los propósitos manifiestos en la exposición de motivos y en el propio rubro del capítulo II de dicho ordenamiento, en el sentido de que, a través de ella, se ha instrumentado un verdadero sistema federal en la educación, un atento análisis ya no de número sino de la calidad de las atribuciones que se reconocen a los estados y de los principios fundamentales del federalismo, nos llevarían a una conclusión distinta, es decir, a poner, por lo menos en tela de juicio, si al contrario de las leyes reglamentarias anteriores, la actualmente vigente realiza el federalismo.

Hay que reiterar, al respecto, que es la calidad de las funciones de que disfrutan las entidades federativas y no su número o cantidad, lo que determina la existencia de una Federación.

Para que haya auténtica federalización se requiere que se descentralice, y se reconozca como facultad de las entidades federativas, por lo menos alguna de las facultades más importantes, de mayor trascendencia. La federalización es cuestión de calidad, no de cantidad de atribuciones. Por ello, el Congreso de la Unión al expedir la ley reglamentaria debe dejar a salvo un mínimo de autonomía de los estados en materia educativa, de otro modo no cumpliría con la obligación de “distribuir” la función educativa. Cuando el cúmulo de facultades del poder central tiene una total y absoluta superioridad jurídica sobre el local, no

se puede hablar propiamente de federalismo. Y esto, a pesar de las apariencias, es lo que ha ocurrido en la nueva normatividad de la ley.

En efecto, como se desprende del resumen de la distribución de funciones educativas que se ha presentado arriba, a la autoridad educativa federal se le adjudicaron prácticamente todas las facultades fundamentales y a los estados se les dejó únicamente las accesorias, las operativas, las condicionadas y las obligaciones inhibitorias. A la Federación le corresponde “determinar” los planes y programas, “establecer” el calendario escolar, “elaborar” los libros de texto gratuitos, “autorizar” el uso de otros libros de texto, “fijar” los lineamientos generales para el uso de material educativo y los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar, “regular” el sistema nacional de créditos, revalidación y equivalencias, “realizar” la planeación y la programación del sistema educativo nacional, etc., en tanto que a las autoridades educativas locales se les otorga únicamente facultades subordinadas o condicionales. Casi todas las actividades que pueden realizar están sujetas a determinación, vigilancia, fiscalización, autorización, lineamientos, normas y criterios de la Secretaría de Educación Pública o del ejecutivo federal. En otros términos, las entidades federativas carecen de toda autonomía jurídica en materia educativa.

Cuando Vasconcelos inició la federalización de la educación en México y creó la Secretaría de Educación, concibió que ésta estaría dotada de amplias facultades en toda la República, “pero la intención del autor –nos dice el doctor Ernesto Meneses– era que la Secretaría se despojara paulatinamente de tales atribuciones en beneficio de las instituciones locales, los consejos de educación y las universidades, hasta que llegara el momento, tras el curso de algunos años, en que el Poder Ejecutivo se convirtiera en simple recolector de los impuestos destinados a educación, y los consejos federal y subsidiario fueran, en cambio, el verdadero poder en materia educativa”.<sup>23</sup> Lamentablemente, aún estamos lejos del anhelo vasconcelista. A pesar de la continua

---

<sup>23</sup> Meneses, Ernesto. *Tendencias Educativas Oficiales en México, 1911-1934*, México: Centro de Estudios Educativos, A.C., 1986, p. 286.

recurrencia a los términos “federalismo”, “federalización”, “descentralización”, y al supuesto propósito de darle sustantividad normativa a dichos conceptos, la realidad es que mientras no se trasladen algunas atribuciones cualificadas al ámbito educativo local, la educación nacional seguirá caminando a remolque de un proceso de centralización, a pesar de algunas concesiones en materia jurídica y la transferencia de recursos materiales a los estados. Estas acciones, hay que insistir en ello, no son todavía elementos sustanciales del federalismo.

Es incuestionable que, como afirma F. Jorge Gaxiola, “Cuando el derecho del poder central tiene esa superioridad jurídica sobre el local, no hay estado federal”.<sup>24</sup> Justamente el mérito de la reforma constitucional de 1921 consistió, por una parte, en haber hecho partícipes en la común responsabilidad a la Federación y a los estados y, por la otra, en haber respetado la autonomía de estos últimos, reconociendo que a su potestad innegable de levantar escuelas, no podía menos que corresponder la potestad de legislar sobre ellas.<sup>25</sup>

No se trata, por supuesto, de negar la necesidad de que la Federación fije lineamientos de carácter general para planes y programas educativos, lleve un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional, y algunas otras de esa especie (que podrían ser las contenidas en los artículos 10, último párrafo; 12, fracciones V, VII, VIII, IX, y XII; 14, fracción VI; 60, segundo párrafo), pero que no absorba y centralice atribuciones que por naturaleza le corresponderían a los estados, dentro de su propia esfera de competencia, como planes y programas de estudio adaptados a su propia región, elaboración y actualización de libros de texto, formación, capacitación y actualización de sus maestros, sistemas de evaluación, elaboración de su propio material didáctico, etcétera.

---

<sup>24</sup> Gaxiola, *op. cit.*, p. 85.

<sup>25</sup> Tena, *op. cit.*, p. 409.

## VII. Facultades del Distrito Federal

Como se sabe, el Distrito Federal es una entidad *sui generis*, sin autonomía constitucional, cuyo gobierno está a cargo del Presidente de la República. Las recientes reformas constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre del año en curso, y que parcialmente entraron en vigor el 25 de noviembre siguiente, no modifican esencialmente su estatus constitucional, en cuanto a que el gobierno seguirá bajo el mando del Presidente (Art. 122, fracción II, inciso a).

Tanto la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942, como la Ley Federal de Educación de 1973 prescribían que la educación que se impartiera en el Distrito Federal correspondía en sus aspectos técnicos y administrativos a la Secretaría de Educación Pública, sin perjuicio de la obligación de dicha entidad de aportar recursos financieros para dicho servicio, que ambos ordenamientos fijaban en no menos del 15 por ciento de su presupuesto de egresos (Arts. 125 y 30, respectivamente). La nueva ley, en cambio, otorga al Distrito Federal la atribución de prestar el servicio de educación inicial, básica (incluyendo la indígena), especial, así como la normal y demás para la formación de maestros (artículo 16), reservándose la Federación la facultad, como en el caso de las entidades federativas, de determinar planes y programas de estudio, calendario escolar, elaboración de libros de texto, etc., y, al igual que las leyes reglamentarias precedentes, establece la obligación a cargo del Distrito Federal de concurrir al financiamiento de los servicios educativos, aunque no determina el porcentaje del presupuesto de egresos destinado a este fin (Arts. 16, párrafo tercero, 25 y 26). Sin embargo, de manera que se antoja inadmisibles, condiciona la asunción de este mandato para que el Distrito Federal se encargue de los servicios de educación básica y otros que le encomienda la ley, a “los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical”. Mientras tanto la Secretaría de Educación se responsabilizará de ellos (Art. cuarto transitorio).

## VIII. Los debates parlamentarios

En los debates que se suscitaron en la Cámara de Diputados, el día 2 de julio de 1993, con motivo de la presentación de la iniciativa de Ley General de Educación, que nos ocupa, algunos diputados señalaron esta discordancia entre el propósito federalista de la ley y su contenido predominantemente centralista. Transcribimos a continuación parte de las intervenciones<sup>26</sup> de algunos diputados en el debate:

Dip. Francisco Salazar Sáenz (PAN):

Nos ha parecido excesivo que se le otorgue una autoridad exclusiva a la autoridad ejecutiva federal para autorizar otros libros de texto además de los gratuitos ...

Dip. Elpidio Tovar de la Cruz (PRD):

[...] la autoridad educativa federal [...] se reserva para sí, las facultades más importantes, legalizándose así una verdadera dictadura pedagógica [...] En manos de esta autoridad educativa federal, estará no sólo la definición de planes y programas, calendario escolar, material educativo, libros de texto, sino hasta la actualización de maestros, regulación de créditos y certificaciones, entre otras atribuciones. En contrapartida, a las autoridades estatales se les asigna la prestación del servicio en sus aspectos operativos. La proposición de contenidos regionales y otros más [...] A este centralismo es al que se quiere disfrazar hoy de federalismo en esta nueva Ley [...] Esta ley está en contraposición con la Ley Vasconcelos que garantizaba una dirección democrática y un respeto auténticamente federalista a estados y municipios [...] Este centralismo disfrazado de descentralización significa dispersión y no autonomía regional, fragmentación de contenidos y condiciones laborales y no sistema unificado de educación.

---

<sup>26</sup> Diario de los Debates, Cámara de Diputados, versión estenográfica.

Dip. Francisco José Paoli Bolio (PAN):

[Aunque considera que la Ley General de Educación] ... es un elemento cardinal para emprender una reorganización considerable del sistema educativo [no deja de reconocer] los elementos persistentes de una tendencia monopólica estatal en la educación normal, y la participación escasa de los gobiernos locales en la definición de contenidos educativos regionales, los cuales pueden proponer solamente.

Dip. Enrique Rico Arzate (PRD):

Ahora se denomina federalización y ayer en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se le denominó “nuevo federalismo”, pero al final de cuentas sólo se trata de una descentralización de los servicios educativos que mantiene el control financiero, y por tanto político, del ejecutivo federal sobre los mismos [...] Pese a que oficialmente somos una República Federal y que esa misma estructura supondría una mayor autonomía de los Estados y Municipios, la vida nacional sigue siendo centralizada [...] La federalización supone que los Estados tendrán una mayor decisión en el uso de los recursos para la educación; sin embargo, las decisiones sobre el monto y el destino de estos recursos seguirán tomándose por el centro por la vía de los convenios entre Federación y Estados...

## **IX. Transferencia de planteles educativos**

En su V Informe de Gobierno, rendido el 1º de noviembre del año en curso, el Presidente de la República, al referirse a la materia educativa, resaltó que en la nueva Ley General de Educación “se precisa el federalismo educativo y se puntualiza la responsabilidad del Estado de dar una atención educativa especial a las regiones y a los grupos con mayor rezago [...] ello exigía acabar con el centralismo”, y más adelante Salinas de Gortari señaló que se había llevado a cabo “el mayor y más complejo proceso de federalización en la historia de México, preservando el carácter nacional de la educación. El Gobierno Federal transfirió a las entidades federativas casi cien mil planteles escolares con sus 13

millones y medio de estudiantes, y los recursos humanos y financieros para su atención”.<sup>27</sup>

Dejando a un lado por el momento la grave transgresión a la Constitución que implicó esa transferencia de planteles educativos, a la que más adelante se hará referencia, al respecto convendría preguntarse: ¿qué significa transferir?, ¿supone necesariamente una acción de carácter federalista? “Te transfiero pero te controlo”. En realidad constituye una delegación del superior al inferior estatal. Es una decisión del centro que no implica delegación de facultades normativas a los estados, sino únicamente de carácter operativo bajo la potestad, dirección y vigilancia del poder central. En realidad no está orientada hacia una verdadera federalización sino que, contra todas las apariencias y en forma paradójica, es una reafirmación del centralismo educativo.

Con certero criterio, Pablo Latapí señala:

La reciente reorganización de la educación básica no puede reducirse a transferir a los estados la administración de los planteles. Un federalismo efectivo tendrá que profundizar en dos direcciones: impulsar en cada entidad propuestas cualitativas propias, acordes con sus características, y ampliar los márgenes de autonomía de cada municipio, localidad y establecimiento, como lo requiere, por su naturaleza, la actividad de educar.<sup>28</sup>

Por su parte, el entonces Secretario de Educación Pública, Dr. Ernesto Zedillo (quien renunció a su cargo el día 29 de noviembre de 1993), ha insistido también en varias ocasiones en el carácter definitivamente federalista de la Ley: “... ahora también después de 20 años contamos con una nueva Ley General de Educación. Una ley totalmente actualizada conforme a las reformas al artículo 3º, conforme al nuevo federalismo educativo...”. Hemos promovido “una verdadera vigencia del federalismo

---

<sup>27</sup> Texto Integro del V Informe de Gobierno, Suplemento del periódico *Excélsior* del 2 de noviembre de 1933.

<sup>28</sup> Artículo de Pablo Latapí, revista *Proceso*, No. 891, 29 de noviembre de 1993, p. 38.

que está plasmado en nuestra Constitución... Prácticamente todas las decisiones, aun las más particulares, referentes a la conducción escolar cotidiana, pretendían ser tomadas desde la Ciudad de México... por eso, a partir de una concertación políticamente muy amplia, no únicamente con el sindicato, sino con los gobiernos de los estados, fue posible generalizar, es decir, descentralizar la responsabilidad que de manera casi exclusiva venía ejerciendo el gobierno federal hacia los gobiernos de los estados”.<sup>29</sup>

A pesar del loable propósito del entonces Secretario de Educación, en realidad, desde el ángulo del federalismo, el supuesto traslado de responsabilidades no responde al principio federalista, en tanto que sólo se realiza en lo operativo y no en lo normativo ni en lo financiero, y, desde el punto de vista de la constitucionalidad de la medida, ésta es claramente violatoria de la Carta Magna, como se precisará más adelante.

Esta transferencia de recursos materiales de la Federación a los estados no deja de recordar el conocido caso de aquel filántropo D. Juan de Robres, que “transfirió” un santo hospital para pobres, pero antes hizo a los pobres.

México requiere, sin aplazamientos, la aplicación de un federalismo orientado hacia la solidaridad y la justicia distributiva, como lo propone Jorge Madrazo. “Dicho federalismo solidario y distributivo –dice el autor citado– puede y debe darse dentro del marco de un federalismo cooperativo”, en el que la Federación y las entidades federativas “deben concurrir, coexistir y auxiliarse recíprocamente en el desarrollo y ejercicio de una misma función”.<sup>30</sup> Y el cual no debe estar fincado “en la capacidad de imposición del centro hacia la periferia, sino en la concertación,

---

<sup>29</sup> Entrevista realizada por Regino Díaz Redondo, *Excélsior*, 15 de noviembre de 1993, pp. 10 y 11.

<sup>30</sup> Madrazo, Jorge. Ponencia: “Derecho Federal”, revista *Stricto Sensu*, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, Año 5, No. 1, diciembre y enero de 1992, p. 22.

la negociación y el equilibrio entre los propósitos nacionales y las metas y necesidades locales y regionales”.<sup>31</sup>

## **X. Aspectos inconstitucionales de la ley**

Por el prurito verbal del federalismo, y quizá también con el propósito de paliar el problema político sindical que agobia a la Secretaría de Educación, el legislador incurrió en una grave inconsecuencia que afecta lo mismo al principio federalista que a la propia Constitución, es decir, aprobó una ley afectada parcialmente de inconstitucionalidad.

Veamos el punto, siguiendo el análisis que hace Felipe Tena Ramírez de la fracción XXV del artículo 73 constitucional.<sup>32</sup>

El mencionado artículo 73, fracción XXV, otorga al Congreso de la Unión la facultad para

[...] establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación.

El precepto adquiere sentido con el párrafo que le sigue: “y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones”.

La enumeración que de establecimientos de educación y de investigación se hace en el primer párrafo, cabe entenderla, a la luz del segundo, como indicativa de la materia acerca de la que puede legislar el Congreso de la Unión. La facultad se extiende a toda la República, pero solamente se ejercita respecto de los planteles de la Federación, ya que la facultad federal no desplaza la de los estados en la misma materia,

---

<sup>31</sup> *Idem*, p. 23.

<sup>32</sup> Tena, *op. cit.*, pp. 406-412.

dentro de sus respectivos territorios. Existe, pues, una doble jurisdicción en la impartición de la enseñanza por el poder público: la jurisdicción federal, que por razón del territorio abarca toda la República y que por razón de la materia se constriñe a los establecimientos federales; y la jurisdicción estatal o local, que geográficamente reconoce por límites los de cada entidad federativa y dentro de ellos ejercita sobre los planteles que el respectivo estado sostiene.

Debe aclararse que, obviamente, este mandamiento atribuye al Congreso de la Unión una facultad que por su naturaleza pertenece al Poder Ejecutivo, como es la de establecer, organizar y sostener en toda la República las escuelas e institutos que enumera. De fijo no le toca al Congreso, sino al Ejecutivo a través de la Secretaría de Educación Pública, el manejo concreto de los planteles educativos, función típicamente administrativa, que ni siquiera se podría imaginar que pudiera ser desempeñada por el órgano legislativo. Así se ha entendido siempre esta disposición.

La federalización de la tarea educativa, aunque restringida, la hizo posible la reforma constitucional de 1921, como hemos visto, pero la concurrencia que de ahí surgió, inspiró con el tiempo la conveniencia de instituir un regulador que distribuyera, unificara y coordinara la educación en toda la República. A tal finalidad respondió la reforma de 1934, que por ello implicó una innovación en nuestra técnica constitucional.

Como se ve, la Constitución encomienda a la ley ordinaria el reparto de facultades por lo que hace a la educación pública, pero por lo que se refiere a la jurisdicción federal sobre los establecimientos educativos de la Federación, ésta no podría ser compartida por los estados, pues no estaría al alcance de la ley secundaria variar la ecuación constitucional "jurisdicción federal igual a establecimientos de la Federación". Cuando la fracción XXV habla de "dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa", no pretende incluir en la distribución la facultad excluyente de toda otra, que en su primera par-

te reservó el precepto para la Federación. *Lo distribuible como atribución del Congreso a través de la ley, es la función educativa no exclusiva de la Federación, dentro de una zona en la que sí deben actuar los estados y municipios, aunque ello no excluya en ese aspecto la participación de la Federación.*<sup>33</sup>

Sin lugar a dudas, este precepto consagra la potestad exclusiva de la Federación sobre sus propios establecimientos educativos. Todos los planteles educativos de cualquier tipo o grado que ella establezca en cualquier parte del territorio nacional, dependerán de la Secretaría de Educación Pública, tanto en la dirección técnica como en la administrativa. Ésta es la única área ajena a todo reparto, en la que no interviene para nada la autoridad estatal o municipal, y que, por tanto, no es susceptible de que sobre ella ejerza el Congreso su facultad de distribuir el ejercicio de la función educativa.

La Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942 y la Ley Federal de Educación de 1973, a pesar de sus deficiencias, no incurrieron en el desacato constitucional de la ley vigente, pues aquéllas contienen sendas disposiciones en las que se reconoce la facultad de la Federación para establecer planteles de cualquier tipo o grado en cualquier parte del territorio de la República y la potestad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, para sostenerlos y ejercer sobre ellos la dirección técnica y administrativa, sin perjuicio de la concurrencia de los estados y municipios dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales (Arts. 123-124 y 25-30, respectivamente).

La nueva Ley General de Educación, a diferencia de las anteriores, sustrae dicha facultad del haber de la Federación y la traslada como facultad exclusiva de las entidades federativas. El artículo 13, fracción I, de la ley, dice así:

Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes: I. Prestar

---

<sup>33</sup> Tena, *op. cit.*, p. 401.

los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.

Como puede verse, a partir del 14 de julio del año en que entró en vigor la ley, la Secretaría de Educación Pública no podrá establecer en ningún punto de la República, incluyendo el Distrito Federal, ningún establecimiento educativo para prestar los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena; especial, ni la normal y demás, para la formación de maestros.

La misma ley, al establecer como casos de excepción en que la Federación podrá impartir educación básica por razones de equidad (Art. 33, fracciones I y III), en el ejercicio de su función compensatoria (Art. 35), tratándose de educación para adultos (44) y en forma provisional en el Distrito Federal (Art. cuarto transitorio), está confirmando la voluntad del legislador de que, fuera de esas excepciones, la Federación no tenga facultades para prestar los servicios educativos del tipo a que hemos hecho referencia.

Ni siquiera podrá prestar estos servicios de manera concurrente con las entidades locales, porque ésta es una función a cargo exclusivo de estas últimas y, por lo tanto, de acuerdo con nuestro sistema de facultades limitadas, al carecer la Federación de facultad explícita para realizar dicha actividad, queda excluida de la posibilidad legal de realizarlas. En lo que sí concurre con los estados es en el financiamiento de los servicios educativos (Art. 25) y, como ya se mencionó arriba, la Federación se reserva en exclusividad la facultad de determinar los planes y programas de estudio, fiscalizar la aplicación de los fondos federales, fijar el calendario escolar, etcétera.

En otros términos, y para no utilizar eufemismos, hay que señalar claramente que, mediante la nueva ley, la Federación abdica de su responsabilidad de impartir directamente la educación nacional, de manera concurrente con las entidades federativas, en aras de un falso federalismo. Con ello se ha dado un salto hacia atrás, se ha retrotraído el sistema público de educación a épocas anteriores a la de la gran

reforma vasconcelista. Resulta irónico que al mismo tiempo que se reconoce la enorme transformación operada por Vasconcelos en la educación nacional se le aseste un golpe mortal a uno de sus principios clave.

Por otro lado, y con independencia de la inconstitucionalidad de la ley en el aspecto que se ha venido comentando, el hecho es que la transferencia de cien mil planteles a las entidades federativas, del que informó el Presidente en su V Informe de Gobierno, fue un acto en sí mismo gravemente violatorio de la Constitución, pues dicho traspaso tuvo lugar antes de que se promulgara la nueva Ley General de Educación. Es decir, se realizó cuando aún estaba en vigor la Ley Federal de Educación de 1973, que establecía, en acatamiento de la fracción XXV del artículo 73 constitucional, la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Federal de prestar en toda la República el servicio público educativo, dentro de su propia jurisdicción (Art. 25, fracc. I).

Parece ser, como ya se apuntaba arriba, que el trasfondo de esta cesión de facultades de la Federación a los estados, en cuanto a la dirección técnica y administrativa de los establecimientos educativos pertenecientes a aquella, obedeció a una estrategia para intentar debilitar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que se ha convertido en una verdadera rémora para el desarrollo educativo del país. No se puede discutir la necesidad de transformar radicalmente y reencauzar la degradada vida sindical del medio educativo oficial; lo que debe cuestionarse es si es válido hacerlo mediante el abandono de una responsabilidad intransferible que la Constitución impone a las autoridades educativas federales. Y, por otra parte, si en adelante los escenarios en los que se va enfrentar a la hidra sindical, que se multiplicarán por 31, no resultará contraproducente, toda vez que el sindicato conservará su carácter de nacional. Además de que, en concesión inaceptable a éste en un régimen de derecho, el segundo párrafo de la fracción XII del artículo 75 de la ley, establece: "Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos".

En el artículo 63 de la ley se advierte claramente otra grave disposición inconstitucional al otorgarle a la Secretaría de Educación Pública la facultad de determinar las normas y criterios generales a las que se ajustarán la revalidación así como la declaración de estudios equivalentes. En efecto, dichas “normas y criterios generales” no pueden ser otra cosa más que ordenamientos reglamentarios, para cuya expedición carece totalmente de facultades la Secretaría, pues la facultad reglamentaria corresponde exclusivamente al Presidente de la República, como lo prescribe la fracción III del artículo 89 constitucional. Con mucho mejor técnica, la Ley Federal de Educación de 1973, en su artículo 14, atribuía esta capacidad al Ejecutivo Federal, al establecer que “El Poder Ejecutivo federal expedirá los reglamentos necesarios para la aplicación de esta ley”.

No debe dejar de señalarse, por último, la absolutamente inconveniente disposición de la fracción XIII del artículo 12 de la ley, destinado, como ya se mencionó arriba, a establecer las facultades exclusivas de la Federación, y en la cual se le conceden a esta última todas las facultades “necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica...”. Es decir, se abre la puerta para que en forma discrecional se incrementen desmesuradamente las atribuciones de la Federación en detrimento de las entidades federativas. Basta con que la Secretaría de Educación Pública considere “necesaria” cualquiera nueva facultad que supuestamente esté orientada a asegurar la índole nacional de la educación en los niveles indicados, para que se la pueda atribuir al amparo de la disposición mencionada. Esta fracción, por sí misma, es destructiva del régimen federal. No tendría más límites en la ley que las exiguas atribuciones exclusivas de los estados. Ante la sola presencia de esta facultad que la ley concede graciosamente a la Federación, prácticamente saldrían sobrando las anteriores doce fracciones del artículo 12. De suyo, la referida disposición de la fracción XIII pugna con el principio de legalidad al transferirle al poder federal una facultad que mixtifica el régimen federal en materia educativa, que supuestamente pretende implantar la ley.

