

EL MARCO NORMATIVO DE LA EDUCACION PUBLICA EN MEXICO

EDUARDO CASTELLANOS HERNANDEZ *

1. Introducción

Un aspecto no suficientemente bien estudiado todavía de la función educativa es su marco normativo ^{1**}. Sin embargo, la función educativa, pública o privada, se desarrolla en el interior de un orden normativo cuyos lineamientos deben ser cumplidos escrupulosamente, so pena de incurrir en responsabilidades u omisiones que entrañen consecuencias jurídicas para las instituciones o individuos, o bien que afecten la eficiencia de su funcionamiento.

La creación de organismos públicos descentralizados, desconcentrados o centralizados, con fines educativos; la incorporación de escuelas; la planeación, programación y presupuestación de la función educativa pública; las relaciones jurídico-laborales de los trabajadores de la educación; la descentralización de ciertos servicios federales educativos al ámbito de competencia de las entidades federativas, etc., son otros tantos ejemplos de la necesidad urgente que tienen el administrador, el planificador y el investigador de la educación de conocer el marco normativo dentro del cual se desarrolla su objeto de estudio. En virtud de que el mayor número de profesores, alumnos e instituciones corresponden a la educación pública y no a la privada, dedicaremos este artículo a tratar de definir el marco normativo de la educación pública en México, y de clasificar y enunciar los ordenamientos contenidos en el mismo. Puesto que en un país con el nivel de desarrollo propio del nuestro, la acción orientadora y correctora del Estado en determinadas áreas de la vida social y económica es fundamental, este principio adquiere una importancia particular en el caso de la educación. Es por ello que la necesidad de optimizar la eficiencia en la prestación de servicios educativos, por parte del sector público, no sólo es una etapa indispensable para obtener un mayor nivel de desarrollo económico, sino un supuesto de la legitimación del Estado por la vía de una gestión pública eficaz.

Además del conocimiento per se del orden normativo jurídico de la educación pública en nuestro país, esta recopilación, clasificación y descripción de un conjunto importante de ordenamientos nos dará la ocasión de observar la estructura y el funcionamiento del sistema educativo público. Ahora bien, no obstante que se trata de, llamémosle así, un corte vertical de nuestro objeto de estudio en un momento de su desarrollo y que, por lo tanto, nos aporta sólo una visión estática del mismo, no por ello deja de ser importante para constatar tendencias centralizadoras evidentes, dándonos la ocasión, además, de intentar un análisis prospectivo de la legislación educativa nacional en un momento fundamental de la administración pública mexicana, durante el cual se constata un partearguas entre la tendencia centralizadora tradicional y la descentralización de la vida nacional, propuesta como proyecto político y como política pública.

* Director de Educación del Gobierno del Estado de Oaxaca; Coordinador de la COEPES-Oax., y representante de educación ante COPLADE-Oax.

** Las notas de referencia son presentadas al final del texto.

¹ Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, S. A., segunda edición, México, 1983, pp. 470 y ss.; varios autores, Administración y legislación educativa. Antología. Secretaría de Educación Pública. México, 1976; Hermoso Nájera, Salvador, Legislación Educativa. Ediciones Oasis, 4a ed., México, 1982. Estos autores dan una visión incompleta, a mi juicio, de los ordenamientos que constituyen el marco normativo de la educación pública en México.

2. El orden normativo

En su sentido más amplio la palabra norma se refiere a toda regla de comportamiento, sea obligatoria o no. En su sentido restringido se caracteriza por imponer deberes o conferir derechos. En ambos casos, el fin de las normas es provocar un comportamiento.

La norma jurídica tiene como características, de acuerdo con E. García Máynez ², ser bilateral, habida cuenta que impone deberes y facultades; exterior, toda vez que regula los actos externos del hombre sin importarle, salvo contadas excepciones, su subjetividad; coercible, en virtud de que para obtener la observancia de sus prescripciones el derecho puede incluso emplear la fuerza, y heterónoma, puesto que el origen de la norma no está en el libre albedrío del individuo, sino en la voluntad de un sujeto diferente.

Para el autor citado, las fuentes del derecho pueden ser de tres tipos: formales, reales e históricas. Las primeras consisten en los procesos de creación de normas jurídicas, y son: la legislación, la costumbre y la jurisprudencia.

Las fuentes reales consisten en los factores económicos, políticos, sociales, técnicos, etc., que determinan el contenido de las normas jurídicas. Las fuentes históricas son los documentos que contienen textos de ley vigentes en algún lugar y época determinados.

Sin embargo, el criterio adoptado por García Máynez para definir la juridicidad hace que, para el caso del derecho mexicano, prácticamente tengamos que equiparar lo jurídico a lo legislativo. Ahora bien, ¿cuál sería, entonces, la naturaleza de un acto de gobierno tal como un plan nacional de desarrollo o un programa de educación?; ¿se trata de un acto jurídico o no-jurídico?

Frente al criterio formal de creación de juridicidad sostenido por García Máynez, encontramos el criterio material sostenido por Serra Rojas ³, para quien el Poder Ejecutivo realiza también actos legislativos.

Desde esta nueva óptica, el acto legislativo realizado tanto por el Poder Legislativo como por el Ejecutivo tiene como consecuencia la creación de una norma abstracta e impersonal, general y permanente, y obligatoria.

De cualquier forma, de acuerdo con los criterios mencionados, la creación de juridicidad (o normatividad) queda reducida a un acto legislativo. Es necesario, por lo tanto, acudir a la teoría del acto administrativo para explicar tal creación. Serra Rojas señala al efecto ⁴ que los elementos del acto administrativo son los siguientes:

1. Es un acto jurídico, ejecutivo, de derecho público;
2. Es una decisión ejecutoria y no contenciosa;
3. Emana de la voluntad de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de una potestad pública;
4. Unilateral y oportuna, produce una situación jurídica concreta;
5. La administración crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva, y
6. Se propone la satisfacción de un interés público en general.

Con el fin de concluir a la luz de la doctrina mexicana del derecho administrativo el análisis de los elementos que nos permitan definir, con la mayor claridad y exactitud posibles, el marco normativo de la educación pública en México, señalaremos que para Gabino Fraga ⁵ los actos administrativos pueden ser clasificados, en razón de su finalidad, en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones, y en actos de

²García Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. Editorial Porrúa, S.A. Decimoséptima edición, México, 1970.

³Serra Rojas, Manuel. Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa, S.A. Tercera edición, México, 1965.

⁴Idem, p. 249.

ejecución; de los cuales el primero y el tercer grupo pueden ser llamados actos instrumentales, en oposición a los actos principales representados por las decisiones y resoluciones.

Del análisis doctrinal precedente se desprende que en el ámbito de la administración pública mexicana la normatividad o juridicidad tiene un doble aspecto, legislativo y administrativo. El aspecto legislativo, como su nombre lo indica, se deriva del proceso formal de elaboración de leyes, las cuales están sujetas a un orden jerárquico que establece la supremacía de determinados ordenamientos con respecto a otros.

El aspecto administrativo, por su parte, tiene su propio orden jerárquico, derivado de la relación jerárquica entre autoridades. Sin embargo, es importante precisar que la norma administrativa se deriva de una facultad otorgada por la norma legislativa, de tal suerte que, en sentido estricto, el origen de nuestro orden normativo se encuentra en la ley y, originalmente, en la Constitución Política del Estado Mexicano.

Sin embargo, se debe precisar que la ley sólo faculta a la autoridad administrativa para actuar. El contenido o materia de la acción administrativa ejercida por aquélla se independiza de la ley y adquiere vida propia; de tal suerte que la norma administrativa, aun cuando fundamentada en la ley, crea obligaciones nuevas o autónomas distintas del texto legislativo. Este nuevo orden normativo, contemplado, como hemos visto, por la teoría del acto administrativo, constituye la política pública, normas administrativas o normas jurídicas lato sensu para distinguirlas de las normas legislativas o jurídicas stricto sensu, pues, al igual que éstas, crean consecuencias de derecho. Crear consecuencias de derecho es, pues, el rasgo distintivo de lo jurídico en su sentido más amplio.

Podemos ilustrar esta reflexión doctrinal con el caso del plan nacional de desarrollo. De conformidad con el artículo 32 de la Ley de Planeación ⁶, el plan -normatividad administrativa- tiene carácter obligatorio para la administración pública federal. La consecuencia de derecho, derivada del incumplimiento de tal obligación, está prevista en los artículos 7o., fracción VIII, y 47, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ⁷.

Con base en todo lo anterior, estamos en posibilidad de definir el marco normativo de la educación pública en México como el conjunto de leyes, planes, programas, presupuestos, reglamentos, decretos y circulares que regulan la función educativa pública en su aspecto legislativo, administrativo, financiero, económico y pedagógico.

3. Los criterios de clasificación

De lo antes expuesto se derivan dos criterios iniciales de clasificación del marco normativo de la educación pública en nuestro país. El primero se refiere a la naturaleza misma de las normas que regulan la función educativa pública; normas legislativas y normas administrativas. Ambas son obligatorias para las autoridades y empleados de la administración pública educativa, pero se diferencian por el hecho de que, en tanto las normas legislativas tienen como fuente el proceso legislativo, las normas administrativas se derivan de las facultades del Poder Ejecutivo contenidas en el artículo 89 constitucional.

El segundo criterio se refiere al ámbito espacial de validez de la norma jurídica (legislativa y administrativa) que, para el caso de nuestro sistema de gobierno, puede ser: federal, estatal y municipal.

Finalmente, un tercer criterio de clasificación se refiere al ámbito material de validez, es decir, el campo específico regulado por la norma. Al efecto, hemos reunido los diversos ordenamientos vigentes en los siguientes grupos:

- a) Normas constitucionales;
- b) Normas sustantivas de la educación;

⁵Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Duodécima edición, México, 1968.

⁶Diario Oficial de la Federación del 5-I-83.

⁷Diario Oficial de la Federación del 31-XII-82.

- c) Leyes orgánicas y decretos que crean instituciones educativas;
- d) La administración pública de la educación: organización y descentralización;
- e) Planeación, programación y presupuestación;
- f) El patrimonio: obras públicas, adquisiciones y arrendamientos;
- g) Normas laborales;
- h) La función pública: servicio civil, responsabilidades y estímulos;
- i) Otras actividades controladas administrativamente por el sector público de la educación, y
- j) Los lineamientos de la política educativa pública.

4. Los ordenamientos normativos federales

La clasificación propuesta de los ordenamientos vigentes, relacionados directa o indirectamente con la educación pública mexicana, comprende, para el ámbito federal, los siguientes ordenamientos específicos:

- a) Normas constitucionales:
 - aa) directamente relacionadas con la función educativa. Tal es el caso de los siguientes artículos constitucionales: 3o.; 31; 73, fracción XXV; 123, fracción XII, y 130.
 - ab) indirectamente relacionadas con la función educativa, pero cuya aplicación reglamentaria tiene una intervención importante en la planificación y administración del sector educativo público. Tal es el caso de los artículos constitucionales siguientes: 25, 26, 89, 90 y 123, apartados A y B.
- b) Normas sustantivas de la educación. Incluimos en este grupo aquellos ordenamientos que regulan directamente la función educativa pública, como es el caso de:
 1. Ley Federal de Educación, D.O. 29-XI-1973;
 2. Ley para la Coordinación de la Educación Superior, D.O. 29-XII-1978;
 3. Ley Nacional de Educación para Adultos, D.O. 31-XII-1975;
 4. Ley del Ahorro Escolar, D.O. 7-IX-1945;
 5. Reglamento de la Ley del Ahorro Escolar, D.O. 8-VI-1946;
 6. Ley Federal de Reforma Agraria (capítulo cuarto, artículos 101 y 102);
 7. Reglamento de la Parcela Escolar, D.O. 10-XI-1944;
 8. Ley General de Sociedades Cooperativas (artículo 13), D.O.;
 9. Reglamento de Cooperativas Escolares, D.O. 16- III-1962;
 10. Ley que establece la Educación Normal para los profesores de centros de capacitación para el trabajo, D.O. 20-XII-1963;
 11. Reglamento para la constitución y funcionamiento de las asociaciones de padres de familia en las escuelas dependientes de la Secretaría de Educación Pública, D.O. 22-I-1949.

c) Leyes orgánicas y decretos que crean instituciones educativas. Sin entrar al detalle de la naturaleza jurídica de los organismos creados (centralizados, desconcentrados o descentralizados), lo que a su vez nos daría un nuevo criterio de clasificación, mencionaremos los siguientes:

1. Ley Orgánica de la UNAM, D.O. 6-I-1945;
2. Ley Orgánica de la UAM;
3. Ley Orgánica del I.P.N., D.O. 16-XII-1974;
4. Ley que crea la Universidad Autónoma de Chapingo, D.O. 30-XII-1977;
5. Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, D.O. 3-II-1939;
6. Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, D.O. 30-XII-1946;
7. Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
8. Decreto de creación del Colegio de Bachilleres;
9. Ley del Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica, D.O. 4-XI-1975;
10. Ley que crea el Comité Administrativo del Programa Federal de Construcción de Escuelas, D.O. 10-VI-1944;
11. Reglamento de la Ley que creó el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, D.O. 18-VII-1947;
12. Decreto que crea la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, D.O. 13-II-1959.

d) La administración pública de la educación: organización y descentralización:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. 29-XII-1976;
2. Reglamento Interior de la S.E.P., D.O. 30-VIII-1973;
3. Decreto Presidencial sobre la programación de la descentralización administrativa;
4. Decreto que establece los lineamientos a que se sujetarán las acciones de descentralización de los servicios federales de educación básica y normal.

e) Planeación, programación y presupuestación. Si bien se trata de ordenamientos que no están destinados ni exclusiva ni expresamente al sector educativo, éste, en tanto que parte integrante de la administración pública federal, está sujeto a las disposiciones siguientes, cuyo conocimiento es indispensable para los planificadores y administradores de la educación:

1. Ley de Planeación, D.O. 5-I-1983;
2. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público;
3. Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, D.O. 18-XI-1981.

f) El patrimonio: obras públicas, adquisiciones y arrendamientos. Al igual que el caso anterior, no se trata de ordenamientos explícita o exclusivamente destinados al sector educativo, pero necesarios para la gestión de su patrimonio:

1. Ley de Obras Públicas, D.O. 30-XII-198V;
2. Ley General de Bienes Nacionales, D.O. 8-I-1982;
3. Ley de Adquisiciones y Arrendamiento, D.O. 8-II- 1985.

- g) Normatividad laboral. Las relaciones jurídico-laborales entre los organismos centralizados, descentralizados y desconcentrados del sector educativo se encuentran reguladas por alguno de los dos ordenamientos derivados de los apartados A y B del artículo 123 constitucional. Al apartado A y su ley reglamentaria corresponden los trabajadores de las universidades autónomas por ley, en tanto que los trabajadores de base al servicio de los órganos centralizados, desconcentrados y demás organismos descentralizados, se encuentran regulados en su relación laboral por el apartado B, su ley reglamentaria y los demás ordenamientos citados:
1. Ley Federal de Trabajo;
 2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
 3. Ley del I.S.S.S.T.E.;
 4. Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la S.E.P., D.O. 29-I-1946;
 5. Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la S.E.P., D.O. 14-XII-1973.
- h) La Función Pública: servicio civil, estímulos y recompensas. Los siguientes ordenamientos regulan la situación de los funcionarios públicos:
1. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
 2. Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, D.O.;
 3. S.P.P. Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal;
 4. Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera;
 5. Código Penal para el Distrito Federal (título décimo).
- i) Otras actividades controladas administrativamente por el sector educativo federal. Incluimos en este grupo ordenamientos que regulan otras actividades que las tradicionalmente consideradas propias de la función educativa, pero que están controladas administrativamente por el sector educativo federal:
1. Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, D.O. 8-II-1984;
 2. Ley federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, D.O. 6-V-1972;
 3. Ley Reglamentaria del Artículo 5o. constitucional, D.O.;
 4. Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. constitucional, D.O. 8-V-1975;
 5. Ley Federal sobre Derechos de Autor, D.O. 31-XII- 1956; reformada, D.O. 21-XII-1963.
- j) Los lineamientos de la política educativa pública. Puesto que en los términos de la Ley de Planeación deberá ser elaborado al inicio de cada sexenio un plan nacional de desarrollo con sus programas correspondientes (sectoriales, regionales, especiales), es indispensable señalar tales documentos como parte fundamental del marco normativo de la educación pública en México. Tal es el caso de:
- a) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
 - b) Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988.

Un capítulo especial merece el estudio de los llamados planes de la educación superior adoptados por la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior⁸ que, si bien son documentos normativos de la educación superior, no son expedidos formalmente por un órgano estatal, lo cual hace necesario un estudio particular de su naturaleza jurídica. Por escapar del propósito esencial de este trabajo, no examinamos aquí el referido apartado.

⁸Es el caso, por ejemplo, de La Planeación de la Educación Superior en México.

5. Los ordenamientos normativos locales (estatales y municipales)

Habida cuenta de la federalización de la educación pública en nuestro país, tanto por la vía de los hechos (recursos disponibles, capacidad técnica, etc.), como por la vía formal (reforma del artículo 73 constitucional, fracción XXV, leyes reglamentarias que privilegian el rol federal, etc.), es natural que el número de ordenamientos normativos de la educación pública impartida por los Estados de la República sea mucho menor que el acumulado en el ámbito federal, en tanto que la normatividad en el nivel municipal es prácticamente inexistente.

Ahora bien, los criterios de clasificación enunciados en cuanto al ámbito material de las normas vinculadas directa o indirectamente con la educación pública, y señalados ya para el ámbito federal, son perfectamente aplicables al caso de las entidades federativas. Sin embargo, en virtud de la dificultad para recopilar todos los ordenamientos vigentes en los diferentes Estados de la República (recopilación inexistente hasta la fecha), nos vemos en la necesidad de remitir a los lectores locales interesados en el tema a la búsqueda de los ordenamientos normativos en su entidad, siguiendo los agrupamientos propuestos.

Un ordenamiento local que por razón natural no tiene equivalente en el nivel nacional, es el relativo al convenio único de desarrollo que concerta el esfuerzo de Federación y Estado, y norma la acción de ambos en el nivel local.

La importancia de este documento es evidente para el sector educativo y, por lo tanto, su estudio es obligado al estudiar el marco normativo de la educación pública en el nivel local.

6. Conclusiones

Hasta 1982, la centralización de nuestra vida colectiva fue una tendencia sostenida. El crecimiento del Distrito Federal, en detrimento de los Estados de la República, significó una constante. Centralización de los transportes, de la política, de la cultura, en resumen, de casi todos los aspectos de nuestra vida social. Tal parecía que las deseconomías externas o efectos negativos causados por la centralización nunca serían suficientes para modificar la tendencia descrita.

El nuevo grupo gobernante que llega al poder federal en 1982, presenta un proyecto económico y político que, además de coherencia muestra continuidad, ya que las siete tesis del candidato Miguel De la Madrid -de las cuales nos interesa resaltar la relativa a la descentralización de la vida nacional- constituyen los elementos fundamentales que orientan la política pública durante el gobierno del Presidente Miguel De la Madrid. Por lo que toca a la tendencia centralizadora, dicho proyecto económico y político representa un punto de ruptura con dicha tradición, al señalar como decisión política fundamental de su gobierno la descentralización de la vida nacional a través del fortalecimiento del federalismo y del municipio libre. Ahora bien, en el ámbito educativo la tendencia centralizadora ha dejado profundas huellas en los hábitos administrativos y en la legislación vigente. Es por ello que la nueva tendencia descentralizadora tardará tiempo en imponerse y aportar sus frutos. Revertir la tendencia de centralizante a descentralizante es un esfuerzo a largo plazo, y en el cual, cubrir las lagunas legales en el nivel local y modificar la tendencia contenida en la legislación federal, es tan sólo un primer paso.