

## MUNICIPIO, EDUCACIÓN Y CULTURA

Germán CISNEROS FARIÁS

La formación del Estado, vista de manera general, descansa en la afirmación de que la existencia de intereses comunes, tradiciones comunes, creencias comunes, ideologías comunes, espacios vitales comunes, llegan a formar casi de manera espontánea un Estado.

Doy por sentado que a todos nos conviene conservar la comunidad jurídica y social en que vivimos.

Doy por sentado que todos estamos de acuerdo en preservar nuestra identidad nacional. Doy por aceptado también, que estamos de acuerdo en que al Estado le corresponde conservarlas a través de una de sus instituciones de más penetración y convivencia en la vida de los seres humanos, como lo es la educación. Quiero convencerlos, sin que haya aceptación previa de mi juicio, de que en nuestro país existe un resquebrajamiento peligroso entre identidad, educación básica y la estructura jurídica del Estado.

Afirmo de inmediato que el resquebrajamiento pasa por el olvido, la negligencia ciudadana y la apatía político-institucional, de no tomar en cuenta en estas tareas, a la que hemos llamado la base territorial, administrativa y política del Estado, o sea el municipio libre.

Efectivamente, el municipio es libre y está libre de la responsabilidad que de manera innata y genuina le corresponde, como lo es la convivencia, costumbres, cultura e identidad nacionales. El municipio no debe estar libre ni exento de esa misión.

En el contexto de la reforma nacional hacendaria es necesario tomar en cuenta la tarea histórica que tienen los municipios de nuestro país, para hacerse cargo de la identidad nacional y de la educación preescolar.

Para entender el papel del municipio en la educación y la cultura es necesario hacer una breve reseña pretérita del artículo 3o., aprobado

en Querétaro en 1917, y su correspondencia con el artículo 73 constitucional.

El artículo 3o. de 1917 se puede resumir en tres grandes apartados

a. La enseñanza es libre (lo que resulta en un federalismo pleno). El estado puede establecer regular e impartir la educación en todos sus tipos, pero a la educación primaria se le sujeta a dos condiciones: laica y gratuita.

El municipio, como integrante de la Federación, en el contexto del artículo 115 constitucional de 1917, también está facultado y condicionado a lo anterior.

b. Los particulares están sujetos a restricciones para impartir educación primaria; así, de manera expresa, a las corporaciones religiosas y/o ministros de esas corporaciones se les prohíbe intervenir en educación primaria.

c. Por exclusión, fuera de la educación primaria, hay libertad de enseñanza para todos los sujetos jurídicos y para todos los tipos educativos.

De esa forma se estableció entonces competencia constitucional concurrente para la Federación y las entidades para legislar en materia educativa, pudiendo las legislaturas locales regular este servicio público y dejar su parte operativa bajo la responsabilidad de los municipios. Efectivamente, diferentes legislaturas locales dejaron en manos de los ayuntamientos la prestación de esa actividad pública.

En tanto, la Federación, a través de facultades específicas del Congreso, podía establecer y regular otras instituciones educativas fuera de la educación primaria, creando un vacío de atención a ese sector y en la práctica abandonando la educación primaria en el país, pues no hay que olvidar que en el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917 se suprimieron las secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes.

En un lapso no mayor de cuatro años, el gobierno federal bajo el liderazgo de José Vasconcelos se dio cuenta de tal abandono, por lo que, para tales efectos, se propuso en 1921 la modificación sustantiva de la entonces fracción XXVII del artículo 73 constitucional, adicionando lo siguiente:

Artículo 73, fracción XXVII... organizar y sostener en toda la república, escuelas rurales elementales, superiores, secundarias;... y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones. La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo

de la libertad que tienen los estados (facultad constitucional coincidente) para legislar sobre el mismo ramo educacional.

Es menester informar en este espacio que la fracción XXVII del artículo 73, debido a la supresión de las fracciones XXV y XXVI, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, la entonces fracción XXVII pasó a formar parte del artículo 73 mencionado con el numeral XXV.

Así, con la adición constitucional mencionada y con la supresión de la parte correspondiente a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, del artículo 14 transitorio, la Federación pudo crear la Secretaría de Educación Pública, para operar el establecimiento de las instituciones educativas descritas en la adición correspondiente a la original fracción XXVII, ahora XXV, del artículo 73 constitucional.

Desde 1921, bajo los ordenamientos legales mencionados, el gobierno federal, durante 71 años, en veinte estados, borró cualquier intento de regulación y operación de la educación en general, pero de manera subrayada, la educación básica en nuestro territorio nacional.

Bajo ese esquema, las veinte entidades carecieron de alguna manera de la regulación apropiada para establecer, organizar y operar escuelas de educación básica. El Distrito Federal hasta hace tres años era un ejemplo de lo aquí mencionado.

Pero todo esto ha cambiado de manera drástica y alto significativa.

En mayo de 1992, el gobierno federal trasladó y los gobiernos locales recibieron, los servicios de educación básica y normal y demás instituciones formadoras de maestros. A esa operación administrativa se le ha denominado “federalismo educativo”, que en la práctica pudiera llamarse, aunque no de manera formal, “descentralización educativa”.

Respecto a la certeza, deslinde o univocidad del término, no nos detendremos por ahora. Lo cierto es que todavía existe una parálisis en el sector de educación básica, por parte de las entidades federativas, agravada ahora por el retiro casi total de la Federación, en el establecimiento, organización y sostenimiento de la educación básica, aunque, justo es decirlo, la Secretaría de Educación Pública ha elaborado con gran éxito un fuerte andamiaje regulador, por cierto de alta calidad en ese sector .

La causa o causas por las cuales se ha dado la parálisis mencionada deben ser materia de estudios interdisciplinarios, que coadyuven a la solución de ese peligroso problema educativo nacional.

A nosotros nos corresponde colaborar desde la perspectiva jurídica como ahora lo hacemos.

La propuesta versa sobre la conveniencia de dejar en los municipios la tarea relativa a la educación preescolar, con los propósitos y objetivos que más adelante se explicarán a detalle.

Iniciemos nuestro estudio.

En el artículo tercero actual existe un federalismo pleno en materia educativa, salvo tres excepciones:

a) Un marco ideológico para la identidad nacional a favor de la Federación, y en particular de la Secretaría de Educación Pública para ejercer la exclusividad de planes y programas de estudio en educación básica y en la formación del magisterio.

b) Laicismo y gratuidad en la educación básica pública.

c) Competencia exclusiva para el Congreso de la Unión, para distribuir la función social de la educación, entre la Federación, estados y municipios.

En ese contexto ha funcionado el federalismo educativo en la última década, pero ahora se ha ampliado con un espacio más, y éste se refiere a la educación preescolar.

A partir del 12 de noviembre de 2002 se publicitaron las reformas relativas a la obligatoriedad de la educación preescolar; en consecuencia, el Estado mexicano —Federación, entidades, Distrito Federal y municipios— impartirán educación preescolar, primaria y secundaria, en el contexto del concepto de educación básica obligatoria, a partir de 2004.

Con esa misma fecha se adiciona al artículo 31 constitucional una obligación para los mexicanos: hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar.

Estas circunstancias, relativas a la obligatoriedad de la educación preescolar, son la base de nuestra investigación. No pretendemos que la educación básica la absorban los municipios; no se trata de eso. Tan sólo proponemos que la educación preescolar cumpla su obligatoriedad, adscrita a ellos, es decir, que sean transferidos dichos servicios con los presupuestos correspondientes.

No debemos pasar por alto que las entidades locales no operaron la educación básica, salvo en algunos casos, y que de repente se encuentran con esa grave responsabilidad y que ahora deben operar la educación preescolar.

A nadie escapa la importancia que tendrá para nuestro desarrollo nacional una mejor cobertura y calidad en la educación básica, incluyéndose a partir del 2004 la impartición de la educación preescolar, según se lee en los transitorios quinto y sexto de la anteriormente mencionada reforma a los artículos 3o. y 31, que a continuación transcribo.

Quinto. La educación preescolar será obligatoria para todos en los siguientes plazos: en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006; el primer año de preescolar a partir del ciclo 2008-2009. En los plazos señalados, el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

Sexto. Los presupuestos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales incluirán los recursos necesarios para: la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios en preescolar; con sus correspondientes programas de formación profesional del personal docente así como de dotación de materiales de estudio gratuito para maestros y alumnos. Para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructuras para la prestación del servicio de educación preescolar, las autoridades educativas federales en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los educandos a los servicios de educación primaria.

Por lo anteriormente desarrollado, se entiende nuestra adhesión a tales propuestas, no sin hacer las precisiones relativas a los peligros de una deficiente aplicación material, legal y técnica que pudiera darse en demérito de un fuerte número de municipios de nuestro país.

Por ello proponemos que existan regulaciones normativas que permitan a los municipios hacerse cargo de manera directa de los servicios mencionados, y en consecuencia deberán revisarse los marcos jurídicos siguientes a fin de encontrar la armonía jurídica de esta petición académica .

Primero. Para distribuir la función social educativa (léase aportaciones económicas) se expedirá una ley específica para coordinar la educación básica, en el contexto de la fracción VIII del artículo 3o. constitucional y de la fracción XXV del artículo 73 constitucional, que a la letra dicen: (VIII) 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. (XXV)...; así como para 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.

Segundo. Para preservar los aspectos relativos a la identidad nacional, se deberán tomar en cuenta con mayor énfasis las opiniones de los gobiernos de las entidades federativas, de los consejos de participación social que operan en cada municipio del país a fin de incidir en la formación de los maestros mexicanos. Todo lo anterior en el contexto de la fracción III del artículo 3o. constitucional y de los artículos 12, fracción I; 48, 70 y 71 de la Ley General de Educación.

Tercero. En el presupuesto general de la Federación existen diferentes ramos relativos a las distintas aportaciones económicas que se otorgan a las entidades y se aplican al servicio educativo. Uno de esos ramos debe ir directamente a las arcas municipales para que sean los ayuntamientos los que paguen a los trabajadores la prestación del servicio de educación preescolar. Esa medida lleva el propósito de mantener una relación directa entre los profesores, personal administrativo y demás con los ayuntamientos. Este aspecto debe considerarse en la Convención Nacional Hacendaria y en la aprobación del presupuesto federal, previa la promulgación de la ley específica para la coordinación de la educación preescolar, mencionada en la primera petición académica.

Cuarto. Con la medida mencionada en el numeral anterior no se disloca ni ataca la estructura, convenios, asociaciones sindicales ni los aspectos relativos a la seguridad social de los trabajadores, pues esos temas son materia de convenciones particulares que pueden regularse de manera directa por los municipios en el contexto de la fracción II del artículo 115 y de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución federal.

Quinto. Aunque esta propuesta específica puede englobarse en el numeral segundo arriba mencionado, aun así, es conveniente su separación como propuesta particular, en virtud de que incide en la educación bilingüe, y la alfabetización; por ello, resulta conveniente que ciertas y determinadas comunidades indígenas se hagan cargo de manera directa de la

educación bilingüe y de la alfabetización, sin que para ello se requiera una formación profesional determinada. La regulación de esta propuesta se basa en la fracción II del apartado B del artículo 2o. constitucional .

Estoy cierto de que esta propuesta puede caminar en sentido inverso a la inercia administrativa en que se mueven algunas administraciones municipales que dejan o van dejando bajo la responsabilidad del gobierno estatal a los llamados jardines de niños, párvulos o kinders, con el argumento de pasar la carga presupuestal del pago de ese servicio educativo. Lo han hecho en el contexto de presiones políticas, sindicales, presupuestarias, jubilación, retiro o seguridad social, o por mera inercia presupuestal.

Nada más equivocado en una perspectiva integral del Estado moderno. ¿En qué papel quedaremos los teóricos del derecho cuando por circunstancias de otra naturaleza las organizaciones políticas o sindicales convengan en que los municipios impartan la educación preescolar?

Nuestra propuesta se encuentra en armonía con el orden jurídico nacional y en la visión de un Estado moderno que debe cuidar sus raíces históricas, su hábitat, su entorno ecológico, su lenguaje y la integridad familiar.

Están en tal congruencia ciertas disposiciones constitucionales y leyes secundarias, que sin necesidad de reforma alguna, y tan sólo con el ejercicio de un federalismo pleno, permiten que las legislaturas estatales puedan entrelazar este tema educativo, de manera coherente e integral, siendo las siguientes:

1. Artículos constitucionales 2o., apartado B, fracción II; 3o., párrafo primero y fracciones III y VIII; 31, fracción I; 73, fracción XXV; 115, fracción II, párrafo segundo, inciso i; 116, fracción VII.

2. Ley General de Educación, artículos 12, fracción I; 13, fracción I; 33, fracciones I, II y III; 48; 70, 71.

3. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículos 1o., fracción III; 5o., fracción I.

Permítaseme hacer algunas reflexiones sobre este tema.

La reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la educación preescolar, mediante tres años, puede significar un avance en el arribo a la calidad de la educación y en la satisfacción plena del derecho que los mexicanos tienen a un desarrollo integral de su personalidad o puede convertirse en un precepto sin cumplir con el riesgo adicional de aumentar la desigualdad de oportunidades educativas, y con ello agravar las

asimetrías de calidad de vida. Su carácter de requisito para el ingreso a la educación primaria pone en desventaja a las comunidades donde este servicio está débilmente implantado; igualmente, considerarlo como un requerimiento en algunos casos y en otros no refuerza la desigualdad de oportunidades.

No debemos olvidar que en el contexto de la descentralización educativa, diversas entidades de la República no han podido establecer las relaciones jurídicas adecuadas en diferentes aspectos laborales, abandonando a su suerte a las comunidades más alejadas de los centros urbanos. Por otra parte, la creación obligatoria de un nivel educativo, en este caso de educación preescolar, favorecerá el diagnóstico y evaluación de toda la educación básica en nuestro país. Permitirá, en su momento, establecer medios, objetivos e instrumentos técnicos para la educación inicial, integrándose finalmente todo el sistema educativo nacional, desde la inicial hasta la superior.

Para ello se requiere establecer convenios que favorezcan la diversidad cultural y lingüística, así como el diseño de propuestas educativas pertinentes a las localidades marginadas (rurales y urbanas), a fin de que las asimetrías de aprendizaje y culturales no formen dos o más Méxicos, en una sola nación. En este tema no escapa la diversidad cultural idiomática existente en la República mexicana, en la que existen más de sesenta idiomas nativos.

Ahora concluyo.

La identidad nacional no es un producto innato, y en este sentido se requiere de un esfuerzo intencionado, sistemático, por medio del cual se definan los objetivos de la sociedad en general. Si bien es cierto que existen diferentes medios para llegar a la construcción de la identidad nacional, es a la escuela y a sus maestros a los que finalmente les corresponde ser agentes específicos para cubrir esta responsabilidad.

La identidad debe ser entendida como un proceso educativo de continuas interacciones que se dan a lo largo de la historia, en relación con los otros grupos. Se trata de un proceso simultáneo y sistemático que intenta reunir en una sola alternativa todas las imágenes y valores que un grupo tiene de sí mismo. Se construye desde la primera infancia, teniendo como contexto a la familia y a la comunidad: desde ahí se moldea una identidad elemental acotada por diversas acciones de los individuos dentro de su entorno.

A las escuelas normales corresponde la función de sistematizar y difundir bienes y valores culturales. Historia regional y nacional, contexto geográfico, manifestaciones culturales, artesanías populares, lenguaje, recursos naturales y la conservación del hábitat diario de los mexicanos, que son aspectos fundamentales en la construcción de nuestra identidad, deben pasar a formar parte de los programas de maestros de educación preescolar.

En los planes y programas de estudio debemos articular el concepto de identidad nacional con los diferentes contenidos programáticos de dicha información.

Ciertamente, el municipio es el primer contacto material del hombre con la organización política llamada Estado. Sin embargo, no veamos ese primer contacto tan sólo en su perspectiva material. El municipio no debe circunscribirse en las prosaicas acciones de apagar o prender la luz, de un semáforo para el tránsito vehicular, de recoger la basura o enterrar a sus muertos. Veámoslo también en su parte espiritual, como el primer contacto del hombre con un Estado moral, obligado a conservar su lenguaje, sus costumbres, su cultura, su identidad colectiva; en suma, como una comunidad humana, simple y sencillamente humana.