



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo
acuerdo número 985162 de fecha 17 de agosto de 1998.

La Educación Pública en México.

Análisis crítico desde la óptica del Servicio Público y su vinculación a la
actividad presupuestaria del Estado.

Tesis que para obtener el grado de

Doctor en Derecho

Sustenta el

Mtro. Juan Gualberto Araque Contreras

Director de la Tesis

Dr. Luis José Béjar Rivera

ÍNDICE

Introducción	7
--------------------	---

CAPÍTULO I

EL SERVICIO PÚBLICO

1.1 Antecedentes históricos.....	13
1.2 Reflexiones sobre algunas teorías del servicio público.....	17
1.3 Lineamientos teórico-jurídicos del servicio público.....	21
1.4 La administración pública y la naturaleza del servicio público.....	22
1.5 Fundamentos esenciales del servicio público.....	23
1.6 Elementos del servicio público.....	24
1.7 Características del servicio público.....	25
1.8 Criterios para establecer la naturaleza del servicio público.....	27
1.9 El servicio público y el interés público.....	29
1.10 El servicio público y el interés general.....	30
1.11 Servicios estatales y la crisis del servicio público.....	32
1.12 Cometidos y servicio público.....	42
1.13 Tendencias actuales del servicio público.....	44
1.14 Concepción objetiva y subjetiva del servicio público.....	46
1.15 Potestades y deberes públicos.....	50

CAPÍTULO II

BREVES NOTAS HISTÓRICAS SOBRE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

2.1 El servicio público de la educación pública.....	57
2.2 Algunos ámbitos de aplicación del servicio público de la educación pública..	62
2.3 Otros ámbitos de aplicación del servicio público de la educación pública.....	65
2.3.1 El servicio público de la educación pública y el bienestar social.....	65

2.3.2 El servicio público de la educación pública y el desarrollo económico.....	66
2.4 Las políticas públicas y el servicio público de la educación pública.....	71

CAPÍTULO III

IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA POR SEXENIOS (1970 – 2013)

3.1 Luis Echeverría Álvarez.....	84
3.2 José López Portillo.....	85
3.3 Miguel de la Madrid Hurtado.....	86
3.4 Carlos Salinas de Gortari.....	87
3.5 Ernesto Zedillo Ponce de León.....	92
3.6 Vicente Fox Quesada.....	93
3.7 Felipe Calderón Hinojosa.....	94
3.8 Enrique Peña Nieto.....	96
3.9 Consideraciones jurídicas, económicas, políticas y sociales sobre el artículo 3 de la CPEUM	105
3.10 Aspectos relevantes de la Reforma de 2013.....	107

CAPÍTULO IV

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

4.1 La actividad financiera.....	109
4.2 El Presupuesto de Egresos.....	116
4.3 El gasto público.....	123
4.4 Presupuesto por programa.....	139
4.5 Los inicios de la presupuestación programática.....	142
4.6 Planeación y programación.....	146

4.6.1 Planeación.....	146
4.6.2 Programación.....	153
4.7 El presupuesto por programa y los servicios públicos.....	158
4.8 El sistema de programación en la Administración Pública Federal y Estatal	163
4.9 Presupuesto por programa: el costo-beneficio.....	170
4.10 Otras disposiciones y conceptos que fundamentan la aplicación del presupuesto por programa.....	172
4.10.1 Políticas Públicas.....	176
4.10.2 Instituciones.....	178
4.10.3 Programas de la Secretaría de Educación Pública con la aplicación del presupuesto por programas.....	181
4.11 Las finanzas públicas, el gasto público y la inversión pública y su relación con el servicio público de la educación pública	181
4.11.1 Finanzas públicas	181
4.11.2 El gasto público	183
4.11.3 La inversión pública	183

CAPÍTULO V

LA CUENTA PÚBLICA Y LA EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

5.1 La Cuenta Pública.....	187
5.2 La evaluación del gasto público.....	193
5.3 Distribución de competencias en materia presupuestaria federal estatal y municipal	195
5.4. El presupuesto basado en resultados. El Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Económico y el Sistema de Evaluación del Desempeño.....	198
5.5. La evaluación del gasto público asignado a la Secretaria de Educación Pública conforme a la aplicación del presupuesto por programa <i>¿cuantitativo o cualitativo?</i>	200

5.6 Los recursos asignados al sector educativo.....	203
5.7. La baja calidad de la educación como producto.....	205
5.8. La ausencia o deficiencia de la preparación y metodología para impartir la educación.....	206
5.9 El control, la fiscalización y la transparencia del gasto público	209
5.10. El derecho a la información y la transparencia del financiamiento al servicio público de la educación pública	213
5.11 El servicio público de la educación y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Políticos y Culturales.....	216
Conclusiones	219
Bibliografía	223

Introducción

La creación de una empresa de cualquier tipo requiere invariablemente tomar en cuenta para su establecimiento y operación dos elementos fundamentales: un capital desde el punto de vista económico y un capital humano. Ambos son necesarios, independientemente de otros aspectos como son los fines y objetivos que persiga y la planeación y programación del proyecto *grosso modo*.

De manera independiente a lo expresado en el párrafo que antecede, habrá que considerar para la empresa privada otros elementos que en presente trabajo no serán motivo de estudio ya que se analizará otro enfoque: el caso del Estado como una organización económica, política y social en función de las acciones que realiza y que tienen un ámbito de influencia mucho mayor, sobre todo cuando se trata de satisfacer necesidades colectivas que requieren una atención de mayor o menor grado de prioridad según se transforma el desarrollo de las distintas necesidades por la urgencia de casos en concreto, la disponibilidad de recursos, el crecimiento de la población y la problemática política que representa la solución de los grandes problemas nacionales y, en su caso, internacionales dependiendo de la materia sobre la que versen los temas a tratar.

Dado el caso específico del Estado de manera invariable, año con año, discuten las autoridades competentes, sobre todo el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el monto de las asignaciones o partidas presupuestales con las que deberán contar las dependencias del Ejecutivo en cualquiera de sus variantes: organismos descentralizados, órganos autónomos, empresas de participación estatal, fideicomisos y algunas otras entidades en que las que de una u otra forma participa el gobierno federal, independientemente de su naturaleza jurídica, por la presentación de eventos no contemplados en el documento denominado Presupuesto de Egresos de la Federación.

Tratándose del Estado es obvio que se combinan elementos de diversa naturaleza como es el caso de una agenda pública, el plan de desarrollo, las corrientes políticas e ideologías de los partidos, grupos de presión y la sociedad en general, que en la actualidad es la más interesada en conocer qué se hace con los ingresos recabados por el propio estado vía contribuciones y la aplicación de los mismos como egresos (gasto público), es decir, la materialización en infraestructura y la prestación de servicios públicos, como es el caso que nos interesa en el presente trabajo.

Todo lo anterior, como someramente se mencionó, requiere de un proceso muy complejo. Inicia con la llegada de los españoles y el establecimiento de la Nueva España, que requirió de urbanización, construcción de edificios públicos para la autoridad e inmuebles para instituciones de enseñanza como fueron los conventos atendidos por las diferentes órdenes eclesiásticas que en un principio se preocuparon por incorporar a los indígenas a la religión y después al conocimiento más avanzado.

Regresando al tema de los recursos públicos para la educación, cabe señalar que en principio estos fueron aportados precisamente por las órdenes llegadas de España y que a ciencia cierta el gobierno, cualquiera que fuese éste, no atendía esta actividad de la administración de manera importante.

Con el transcurso del tiempo y la conformación de instituciones ya con mayor responsabilidad, se crearon aquellas que, fomentaban la enseñanza y el aprendizaje con mayor profundidad a las clases de población que mayormente pugnaban por adquirir educación y cultura a través de esas instituciones tanto particulares como públicas, estas últimas ya con apoyo del gobierno.

La provisión de recursos económicos por parte del Estado se incrementa de manera importante y nacen, entre otras, la Real y Pontificia Universidad, el Colegio de San Carlos, etc.

Crece el Estado y su estructura en términos generales va incrementando sus gastos que se canalizan a las actividades más urgentes para un desarrollo económico, político y cultural que, como es lógico suponer, demandaba una mayor inversión en el rubro de la educación. Así también se incrementó el interés de la población en el destino de los recursos captados por Estado como fue el caso de la educación y la salud, y es en este tema en donde cabe la interrogación: ¿eran debidamente aprovechados por o en la comunidad?

Porque no se trata de montos de menor importancia dadas las necesidades que tiene en un país como el nuestro en el que según la tendencia del Poder Ejecutivo se desarrollaban acciones en áreas que no estaban tan necesitadas de apoyos económicos o bien que por alguna razón no existía la disponibilidad suficiente para para ellas.

En el caso concreto de la educación, la historia nos dejó el legado de una educación impartida por el clero y no precisamente para el aprovechamiento económico de México sino para el adoctrinamiento de los indígenas en materia religiosa sin que existiera, como es lógico suponer, un apoyo por parte de los gobernantes de la época. En primera instancia tal situación cambia a partir del movimiento de independencia en el que se pretende establecer un sistema educativo que respondiera a las inquietudes de la comunidad de acuerdo a las tendencias de progreso que la ciudadanía requería para salir del atraso en que se encontraba la sociedad organizada.

Es así que, conforme avanza el tiempo, la necesidad imperante de enseñanza a la población obliga a la autoridad competente a invertir cada día más y más en centros educativos de mayor y mejor nivel según se tratara de enseñanza

primaria, secundaria, media superior y superior. Esto trajo como consecuencia la inevitable inversión de recursos en ese sector por parte del Estado, de tal manera que a la fecha el órgano encargado de tal función, como es en la actualidad la Secretaría de Educación Pública, es la que tiene el mayor monto en todas las asignaciones presupuestales.

Ahora bien y como se trata de demostrar en el presente trabajo: ¿tanta inversión, produce los resultados esperados?, es decir, que haya más profesionistas o técnicos que colaboren con sus conocimientos para que este país pueda competir en el actual mundo globalizado.

El anterior cuestionamiento podría ser respondido de manera positiva desde el punto de vista de la infraestructura educativa, es decir, instalaciones, equipamiento, personal docente, etc., sin embargo, por más que se ha insistido desde un enfoque de la calidad, la respuesta sería negativa. De esta forma se podría decir que se gasta más y el producto no tiene la calidad deseada o correspondiente a la inversión efectuada por el Estado.

Tal situación es el principal objetivo de este trabajo y por otro lado el análisis de los instrumentos de los que el Estado se sirve para distribuir los recursos de que se dispone a través del presupuesto de egresos en tan importante actividad administrativa considerada además, como se demuestra, un servicio público por disposición de la Constitución y la ley de la materia.

El análisis comprende los antecedentes de la actividad educativa antes y después de la colonia, las consideraciones relativas al servicio público, en tanto opiniones de expertos en la materia, algunas notas históricas breves sobre el servicio público de la educación y sus ámbitos de aplicación, el desarrollo de políticas públicas en los distintos sexenios con diversas reformas a la ley de la materia, el enlace con el instrumento en virtud del que, por medio de la actividad financiera y el presupuesto de egresos utilizando el presupuesto por programa, se coordina la asignación

presupuestal a la educación, la comprobación del uso de esos recursos y la evaluación correspondiente desde un punto de vista cuantitativo, más no cualitativo, para finalmente llegar a las conclusiones.

CAPÍTULO I

EL SERVICIO PÚBLICO

1.1 Antecedentes históricos

La reunión de seres humanos más o menos numerosa ha originado, a lo largo de la historia, la necesidad de solucionar determinados problemas que no se pueden satisfacer de manera individual y más aún cuando ese grupo de personas se va incrementando y es indispensable formar una organización de personas con poderes y facultades que cumplir dentro de un régimen de derecho que asuman, entre otras cosas, funciones para atender esas necesidades de mayor o menor importancia, según sea el tamaño del territorio, el número de habitantes, las condiciones geográficas, el tipo de gobierno que lo regule jurídica y políticamente.

Esto último tiene importancia dadas las circunstancias y condiciones en que se ejerce el gobierno, ya sea un régimen monárquico, democrático o de otra naturaleza. Además de los intereses o fines que persiga quien lo establece.

Independientemente de lo señalado en el párrafo que antecede, corresponde destacar la evolución histórica que ha tenido el servicio público como instrumento del Estado a través de la administración pública, a partir de una reflexión filosófica realizada por uno de los más grandes pensadores de la antigüedad, derivada entre otras cosas, de los fundamentos de la democracia y la estructura social existente en esa época (384 a C.-332 a C.): “[...] *la summa divisio que realiza Aristóteles entre la sociedad civil a quién le concierne el interés privado y la sociedad política que defiende <utilidad general> y el <bien común> [...]*”¹.

¹ Traducción libre del texto original que dice: “Aristote avait ebauché la *summa divisio* entre la société civile qui concerne les intérêts privé et la société politique qui defend l’ «utilité généralé» et le «bien commun», Clark Jacqueline Morand-Deviller, *Droit Administratif*, Montchrestien, Lextenso éditions, 12^a edition, Paris, LMD Édition 2011, p.453

Por otra parte, habría que considerar la existencia de un régimen de derecho que regulara esas actividades de la administración pública que en la actualidad se ubicarían como servicios públicos tal y como lo especifica Nava Negrete:

“En la fase antigua o previa a la concepción de los servicios públicos, se establece que aun cuando las organizaciones políticas de la antigüedad realizaban una serie de tareas que bajo los estándares actuales se pudieran considerar servicios públicos, no lo eran realmente, máxime que no podemos contemplar una verdadera concepción del Derecho Administrativo”²

En este orden de ideas, de lo que se trata es de separar los intereses o necesidades que correspondía atender a cada uno de esos sectores, es decir, aquellos que no tenían que ver con el poder o no estaban integrados en este y los que sí estaban organizados como estructura estatal con poderes y funciones del gobierno de la ciudad.

Lo que de alguna manera queda comprobado en los términos siguientes: *“Así Roma ya prestaba ciertos servicios identificados con la integridad física, tales como la seguridad y salubridad públicas”³*. En el entendido de que estos atendían más bien al concepto de orden de policía vigilante de la seguridad pública de los ciudadanos, así como el de salud de la comunidad.

Con posterioridad, en la Edad Media se modifica la organización estatal. Ramón Parada anota:

“La monarquía absoluta, en efecto, sentó las bases de los primeros servicios públicos, los más ligados al ejercicio de la soberanía: la

² Luis José Béjar Rivera: *Una aproximación a la teoría de los Servicios Públicos*. Editorial UBIJUS, Universidad Panamericana, Primera edición, enero de 2012, México, p. 25

³ *Ibidem*

defensa nacional, las relaciones exteriores, la justicia, la moneda, la hacienda, los caminos, el correo (en régimen de arriendo)”⁴

Aunque cabe agregar que las actividades que se establecen como servicios públicos en esa época no necesariamente consistían en resolver la problemática de los ciudadanos en el sentido que se entiende a partir del siglo XVIII y XIX sino más bien:

“[...] con ánimo coactivo o de limitación más que como un derecho para los gobernados, que lejos de beneficiar a la colectividad, se buscaba por supuesto que el monarca cimentara más aún su poder”⁵

Es entonces que a través de esta concesión, por así decirlo, buscaban allegarse con mayor intensidad el apoyo de sus vasallos y conservar el poder en el tiempo y en el espacio. Por lo que es posible agregar que *“[...] El servicio público tuvo desde sus orígenes (seguramente en los siglos XVIII y XIX), antes que su sistematización jurídica, una significación sociológico-política”⁶* cuando ya aparece la forma del Estado como entidad organizada por voluntad de los ciudadanos.

Sin embargo, a decir de Morand-Deviller *“[...] la noción de servicio público... es una actividad de gestión pública que pasa a una dimensión ideológica y política que explica en parte su evolución”... en “[...] la vida económica (revolución industrial), las causas sociales (combatir la desigualdad) y la refundación política (fortalecimiento del modelo republicano)”⁷*, lo anterior, en Francia a fines del siglo XIX.

⁴ Ramón Parada: *Derecho Administrativo I. Parte General*. (Décima octava edición), Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, 2010, p. 402

⁵ *Ibid*, p. 26

⁶ Jorge Albertsen: *La Naturaleza del Servicio Público y su relación con el contratista del Estado, Derecho Administrativo, Perspectivas Contemporáneas*. (Luis José Béjar Rivera Coord.), Porrúa, México, 2009, p. 183

⁷ *Ibidem*

En virtud de estas características, la existencia del interés general y otras situaciones colectivas ligadas con la organización gubernamental, se empiezan a regular por el derecho público:

“[...] así nace el concepto de servicio público: actividades generalmente de contenido comercial-industrial (en especial a partir de la segunda mitad del siglo XIX) destinadas a satisfacer necesidades de interés público directo e inmediato y sometido a un régimen de derecho público”⁸.

Lo que en otros términos significaría que el aspecto económico resultaba de primordial importancia, en tanto se traducía a su vez en desarrollo económico y crecimiento de la misma naturaleza como pudiera ser el servicio público de transporte con su correspondiente infraestructura, sin importar si éste era prestado por el Estado o particulares.

En cuanto al servicio público Parada hace referencia a los bienes afectados a un servicio público cuando señala:

“a) En cuanto a la titularidad, por cuanto la afectación a los servicios públicos se refiere a los bienes del Estado únicamente, y no a los de los Entes locales (arts. 339.2 y 344) del Código Civil Español”⁹, en este contexto se considera que sólo los bienes en que se encontraban en dependencias u oficinas gubernamentales podrían ser considerados los servicios públicos más no aquellos que a pesar de poder ser considerados como tales pudieran ser prestados por particulares.

⁸ *Ibid*, p.184

⁹ Ramón Parada: *Derecho Administrativo*. T III, p. 43

A manera de corolario citando a Alejandro Oliván se dice que “[...] administrando se lleva con regularidad el conjunto de los servicios públicos [...]”¹⁰ lo anterior, en amplia referencia a la administración pública que se encarga de los servicios públicos [...]”¹¹ como es el caso del servicio público de la educación pública que en términos de lo expresado por José Posada de Herrera es motivo de la materia administrativa “17. Instrucción Pública: enseñanza; profesorado; alumnos; niveles de enseñanza; universidades, tipos de enseñanza técnica [...]”¹²

1.2 Reflexiones sobre algunas teorías del servicio público

El origen del servicio público se encuentra íntimamente relacionado a la creación del Estado habiéndose formulado sobre esta noción un sinnúmero de teorías, lo anterior, independientemente de las que se atribuyen a las diversas formas de surgimiento del segundo, algunas del cuales cita Serra Rojas:

*“[...] la de Hegel, las teorías sociológicas del Estado, la teoría de la institución de Maurice Hauriou, las teorías dualistas de o de las dos facetas de George Jellinek, las teorías jurídicas. La teoría formalista de Hans Kelsen, las teorías antiformalistas que superan la consideración estrictamente jurídica del Estado y la escuela de la sociología política”*¹³

En cualquiera de los supuestos de estas teorías dicha organización al estar dotada de poderes por voluntad de los gobernados llega a constituir, lo que bien es cierto se ha dado en llamar Estado de Derecho, crea un sistema de normas jurídicas y consecuentemente distintas ramas del mismo, como es el caso del Derecho

¹⁰ Alejandro Oliván: *De la administración pública con relación a España*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954 (1843) 316 p. Hay una versión en RAP Fraga. pp. 120-133

¹¹ *Ibidem*

¹² José Posada de Herrera: *La Ciencia de la administración en España en el siglo XIX*. Textos Universitarios en Ciencias Sociales, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1978 (1843) Tres Tomos, 3287, 335 y 336 p. Hay una versión en RAP Fraga, pp. 135-172

¹³ *Ibid*, p. 286

Administrativo, que Jèze define: “[...] *El Derecho Público Administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos*”

De manera específica se encarga el cumplimiento de esas reglas al Poder Ejecutivo por ser el responsable de la administración pública dentro de la que forman parte, además, los servicios públicos, esenciales para la satisfacción de necesidades de todo tipo para la comunidad.

En este orden de ideas, dicho poder asume la responsabilidad de solventar la problemática correspondiente de tal forma que: “[...] *los gobernantes, funcionarios, etc. están llamados a satisfacer las necesidades y aspiraciones públicas, o sea, aquellas que interesan a toda la colectividad.*”¹⁴. A partir del supuesto de que por estar incluidos en la organización estatal deberían desarrollar sus funciones administrativas no tan sólo por el hecho de haber sido designados como tales sino el de cumplir en debida forma con esa responsabilidad.

De tal forma que corresponde de manera original al Estado la prestación del servicio público que se transfiere a quienes están a cargo de la administración pública en sus diferentes ramas de las que el Derecho Administrativo determina las actividades reguladas por éste en las leyes aplicables a cada servicio público siendo entonces que: “[...] *en sentido general debemos afirmar que las tareas de los gobernantes consisten en crear los servicios públicos y las de los funcionarios y empleados en llevarlos a cumplida ejecución*”¹⁵

Lo anterior, en términos de un cometido u obligación de la Administración Pública y dentro de ciertos supuestos, entre otros, el abastecimiento de agua, energía eléctrica, transporte, salud, educación, etc., estableciéndose como una función social que, como ya se mencionó, fue resuelta a través del servicio público que día

¹⁴ Arturo Julián Modesto Ruz: *Principios de Derecho Administrativo*. Escuela de Ciencias Comerciales, 2003, p. 22

¹⁵ *Ibidem*

a día crece con el incremento de la población y para lo cual es susceptible de establecerse prioridades de aquellos para asignar los recursos indispensables que correspondan.

No se omite mencionar que con el correr del tiempo y el crecimiento de la población nacen nuevos servicios públicos orientados a satisfacer derechos, algunos de ellos considerados como fundamentales, así como tendencias canalizadas a lo que en la actualidad se llama Estado Social, en virtud del cual el propio Estado se ha visto obligado a responsabilizarse, además, de otros servicios, como el cuidado del entorno ambiental o la protección civil.

El Estado ha considerado el servicio público como medio para cumplir un fin, en el entendido de que este último en la actualidad ha sufrido variantes, ya que inicialmente, algunos como la educación, eran de la esfera eclesiástica, posteriormente la asume el Estado, por sí conservando el control y supervisión de los planes de estudio como es el caso de la impartición de la educación por los particulares en los términos del texto constitucional.

Entre otros, Maurice Hauriou refiriéndose a este tema señala:

“[...] El poder del Estado persiste siempre; pero no es un derecho subjetivo de que el Estado como persona jurídica sería titular: es ante todo una función social. Esta función social es, en el fondo, el servicio público[...]”¹⁶, y por la naturaleza, el origen y las necesidades que plantea la sociedad se convierten en una función esencial de tal forma que: *“[...] M. Hauriou se halla muy cerca de reconocer que el servicio público es el único y verdadero fundamento del sistema moderno”¹⁷* En lo que se refiere a esta figura jurídica ubicada en el ámbito del Derecho Administrativo como antecedente histórico según David Elías Melgen *“[...] existen diversas corrientes de opiniones en cuanto al surgimiento del concepto de*

¹⁶ Maurice Hauriou: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1962, p. s/n.

¹⁷ *Ibidem*

Servicios Públicos, algunos autores intentan atribuirle la paternidad del mismo a León Duguit[...]”¹⁸ y a la Escuela de Burdeos.

En otros términos, el servicio público, a nuestro saber y entender es inherente a la Administración Pública de la que forma parte como actividad natural en razón de las necesidades provocadas por la asociación de personas y creación de una organización de las mismas con carácter colectivo a cargo del Estado.

A mayor abundamiento Maurice Hauriou definía el servicio público “[...] como un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública [...]”¹⁹ dado que prestar de otra manera el servicio público no podría cumplir con la función social para la que estaba destinado, como más adelante lo ratifica el propio autor, y la responsabilidad asignada a quien era elegido para cumplirla.

Independientemente de lo expuesto en el párrafo anterior, Hauriou determina que el servicio público bien pudiera observarse con otro enfoque, a saber, como la “[...] existencia de una obligación de un orden jurídico que se impone a los gobernantes, [...] obligación de asegurar sin interrupción el cumplimiento de una cierta actividad”²⁰

Es importante tomar en cuenta que en la anterior consideración no se incluye el concepto de interés público que se encuentra íntimamente relacionado con el de interés general sobre del que más adelante se realizará una referencia desde un punto de vista conceptual. Lo anterior, tomando en cuenta, por un lado, que se trata de un servicio que presta el Estado de forma particular en alguna de sus

¹⁸ David Elías Melgen: *Evolución del concepto de servicio público y surgimiento del Derecho Público Económico*. Artículo online, p.1

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ León Duguit: *Las transformaciones generales del derecho público y privado*. Biblioteca Jurídica Heliasta, Vol. II, 1975, p. 31

dependencias, y por el otro, que satisface a un grupo o comunidad considerada de manera colectiva y en forma permanente.

1.3 Lineamientos teórico-jurídicos del servicio público.

Con el propósito de conocer los aspectos de origen teórico llevados al ámbito jurídico, se llevará cabo el estudio de una serie de opiniones de expertos en la materia, para reflexionar respecto de éstas y sus características tomando en cuenta, entre otros, diversos conceptos y definiciones con significados similares, pero que al fin y al cabo nos llevan a formar una opinión más completa de lo que en sí constituye el servicio público, sobre todo aplicado al de la educación pública como tal.

El análisis sobre el servicio público del profesor argentino Miguel S. Marienhoff inicia con la clasificación de los servicios públicos propios e impropios debatida, entre otros, por Arnaldo de Valles²¹ y, si bien es cierto que es importante la idea, sería necesario precisar de manera específica el significado de dos conceptos que se utilizan de manera indiscriminada: “*función pública y servicio público*”²².

Para estos efectos, es conveniente partir del significado de función, que representa el destino o utilidad que se da a algo, o bien como función pública, “*toda actividad temporaria o permanente, remunerada u honoraria realizada por una persona en nombre del Estado o de sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos*”²³ aplicándose, en este caso, al ámbito de la Administración Pública en los conceptos citados en el párrafo precedente.

Por su parte Marienhoff enfatiza que el concepto de “*función pública*” debe vincularse al de “*funciones esenciales*” del Estado (Legislación, Justicia y

²¹ Arnaldo de Valles: “I servizi pubblici”, en “Primo Trattato, etc”, pp. 385-386

²² Miguel S. Marienhoff: *Tratado de Derecho Administrativo*. T. II, Servicios Públicos, Actos de la Administración Pública, Cuarta edición. ABELEDO-PERROT, Buenos Aires, 2003, p. 22

²³ Diccionario Jurídico. Editorial Valetta, Argentina, 29° edición, 2001, p. 327

Administración). En cambio “*servicio público*” es un concepto que se desenvuelve dentro de la *Administración* cuya actividad, contrariamente a lo que acaece con la Legislación y la Justicia, es *inmediata, tal y como lo requieren las necesidades e intereses que se satisfacen mediante el servicio público.*²⁴

Como se puede observar, los conceptos son distintos en su significado acotándose en el primer caso a los tres poderes y, en el segundo, a la actividad de la Administración Pública.

1.4 La Administración Pública y la naturaleza administrativa del servicio público

En primera instancia es conveniente examinar el tipo de actividades realizadas por el Estado que han dado lugar a considerarlo como servicio público atento a la acción administrativa de la administración pública, en la que se llevan a cabo la mayoría de estos, por no decir todos, con las diferentes variantes que en el algunos casos se aplican, ya sea exclusivamente por aquél o en una combinación con los particulares como en fecha reciente ha venido sucediendo en el entendido de que, el servicio público en sí, se relaciona además de su finalidad con otros conceptos que tienen que ver con los intereses y conveniencias de quienes, al fin y al cabo, son los destinatarios de los mismos.

Sin embargo, atento a lo expresado en el título del presente apartado, no se omite mencionar que: “*La Administración Pública tiene diferentes formas de actuación que le permiten concretizar los fines de la norma, en especial del interés general, orden público, interés público o cualquier otro concepto indeterminado utilizado por el legislador, y que al final del día se traduce en la satisfacción de una serie de necesidades de la colectividad.*”²⁵ Tal idea se expresará en repetidas ocasiones a

²⁴ *Ibid*, p. 46

²⁵ Luis José Béjar Rivera: *El acto administrativo y su finalidad*. Editorial Porrúa-Universidad Panamericana. México, 2011, p. 59

lo largo del presente trabajo, sobre todo en lo que corresponde al orden público, el interés público, el interés general y su fundamento legal.

Ahora bien en un supuesto similar de la clasificación que realiza García de Enterría se pudiera decir que la naturaleza del servicio público cabe en los “[...] *Actos de administración activa* [...]”²⁶ cuyo origen es la administración pública.

1.5 Fundamentos esenciales del servicio público

Cuando de servicio público se trata, dice Fernández Ruiz, la definición depende de la apreciación que se tenga de sus características o elementos esenciales, por lo cual indica:

*“[...] Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, de manera uniforme, regular y continua, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, en beneficio indiscriminado de toda persona [...]”*²⁷

En lo que corresponde al elemento del servicio, a que se hace referencia en el párrafo anterior, cabe especificar que el Estado como ya se dijo, es en primer lugar, la organización o entidad que al estructurarse como tal lo realiza ante las necesidades que plantean los grupos humanos asentados en su territorio y que con su reunión van requiriendo de cierto tipo de servicios, que si bien es cierto se pueden solucionar con la unión de fuerzas y elementos materiales, en la mayoría de los casos, pueden surgir obstáculos para dicha solución, entre ellos, carecer de una organización adecuada bajo un régimen jurídico, contar con los recursos económicos y el personal adecuado por tratarse de una función que no pueden desarrollar, por ejemplo: fomentar actividades productivas que bajo ese régimen

²⁶ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I, Editorial Temis. Bogotá-Lima, 2008, p. 554

²⁷ Jorge Fernández Ruiz. *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Cuarta edición, Editorial Porrúa-Universidad Autónoma de México. México, 2001, p. 70

de derecho emitido por la autoridad competente del Estado evite la creación o concentración de la riqueza en pocas manos, etc.

La convivencia en sociedad en ocasiones plantea problemas imprevisibles, por lo que el Estado deberá estar prevenido para proponer y aplicar satisfactores a esas necesidades y evitar desenlaces que provoquen daños a los grupos que componen la población, independientemente del tamaño que tenga, aunque en ocasiones ciertos fenómenos naturales superan la capacidad de respuesta.

Sin embargo, es menester que el Estado convoque la participación de los particulares en la satisfacción de ciertas necesidades, por lo que si bien es cierto que se encuentra dentro de sus deberes pudiera no ser capaz de hacerse cargo de aquellas y entonces acude al apoyo de terceros que se encuentran sujetos al régimen del derecho privado y cuya intervención rebasa los límites de ese régimen legal para sujetarse al derecho público, en condiciones previamente acordadas.

En tal virtud, acontecería que los particulares no necesariamente participaran porque el servicio no fuera costeable y entonces el Estado deberá proveer a aquellos de ciertos elementos que les permitan, a quienes los presten, obtener una utilidad razonable.

1.6 Elementos del servicio público

Entre otras opiniones que se pueden tomar en cuenta, se puede decir que, los elementos del servicio público son parte fundamental para su funcionamiento de tal forma que de este último se pueden considerar de la definición siguiente:

“[...] una actividad técnica que de manera general, uniforme, regular y continua realiza el Estado por sí o a través de los particulares, conforme

*a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general*²⁸

Como es de observarse de la anterior definición se derivan básicamente los siguientes elementos: es técnica, general, regular, continua, estatal y en su caso realizada por particulares, establecida en la ley, satisface necesidades de interés general, en el entendido de que tiene la característica específica de ser técnica, entendida como un conjunto de procedimientos que se usan en una actividad determinada y que coincide con lo mencionado en su momento por Hauriou.

1.7 Características del servicio público

En opinión de Nava Negrete los términos que mayormente se adecuan a una definición del servicio público son aquellos que se encuentran íntimamente relacionados con una actividad específica, realizada para la comunidad, por la estructura estatal de manera ininterrumpida en razón de problemas que es menester atender por ser de carácter público refiriéndose a esa función, de la siguiente forma: “[...] es un servicio técnico prestado al público por una organización pública en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas”²⁹.

En ocasiones se presenta una confusión entre función pública y servicio público, y se estima de igual manera que la misma situación da lugar a la aplicación de los conceptos de función y fines del Estado toda vez que *“En su vida, en la vida del Estado, tiene que haber determinadas manifestaciones de actividad imprescindibles, que no pueden faltar, pues si desaparecen, si faltan, se destruye la vida misma del Estado, pues a través de esas funciones, por medio de esa actividad, es como el organismo político pueden llegar a realizar los fines que*

²⁸Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa: *Compendio de Derecho Administrativo*. Porrúa, quinta edición. México, 2002, p. 365

²⁹ *Ibidem*

*originan y justifican*³⁰. Es decir, el fin y la función son conceptos interrelacionados llegándose al extremo, como señala Porrúa Pérez: no pueden coexistir uno sin el otro en el entendido de que, al parecer, lo que desea destacar dicho autor es la coincidencia de ambos términos en la vida del propio Estado.

Sobre esto último, no está por demás referirse a la teoría de los fines del Estado mencionada por Serra Rojas cuando apunta que:

*“[...] los fines exclusivos del Estado son aquellos que la Constitución o la legislación en general señalan como fines que sólo el Estado debe atender con exclusión del cualquier particular. Tal es el caso de la defensa nacional el banco único de emisión, correos y telégrafos, y otras actividades que la ley señala como propias y exclusivas del Estado”*³¹

A mayor abundamiento, dentro de esta corriente de los fines del Estado cabe agregar la opinión de Georg Jellinek de los fines o finalidades del Estado a los que clasifica en exclusivos:

*“[...] que se reducen a la defensa exterior, el mantenimiento del orden público, la realización del derecho y a la promoción de la vida económica y cultural del pueblo y por otro lado los fines concurrentes que pueden realizarse por los particulares o por el Estado o ambos”*³²

La figura del servicio público en la opinión y estudios de los diferentes autores tiene su origen, desde el punto de vista teórico, en el derecho francés y se ha

³⁰ Francisco Porrúa Pérez: *Teoría del Estado, Teoría Política*. Trigésima Octava Edición, Porrúa, México, 2004, p. 391

³¹ *Ibid*, p. 448

³² Georg Jellinek: *Teoría General del Estado, Política y Derecho*, Prólogo y Traducción de Fernando de los Ríos, Fondo de Cultura Económica, México, p.261.

difundido a otros países, por lo que se ha considerado conveniente exponer, de manera enunciativa mas no limitativa, algunas de las definiciones sobre aquella.

En íntima relación con esto último Jellinek señala los fines del Estado incluyendo, entre otros, “[...] asegurar los servicios públicos [...]”³³, lo anterior, en tanto actividad al interior de la Administración Pública y obligación del Estado para proporcionar el bienestar social que brinde un mejor nivel de vida de los ciudadanos, sobre todo aquellos que serían esenciales como el abastecimiento de agua.

Esto sobre todo en las denominadas áreas estratégicas, lo anterior, dentro de la teoría tradicional del servicio público adoptada por Nava Negrete y en atención a lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución en los párrafos 4º y 6º que se refieren a esas actividades, entre otras.

1.8 Criterios para establecer la naturaleza del servicio público

Gustavo Arturo Esquivel Vázquez, subraya que existen criterios para establecer la naturaleza del servicio público

El autor en mención, siguiendo a Morand-Deviller, señala en cuanto a la actividad o función del servicio público, que éste presupone la aplicación de tres criterios o elementos, que reunidos materializan esa función de la administración pública.

*[...] “Ella supone el recurso de tres elementos: criterio finalista (el interés general), criterio orgánico (persona pública o privada), criterio material (régimen de derecho público más o menos pronunciado)”*³⁴

³³ *Ibid*, p.70

³⁴ Gustavo Esquivel Vázquez, *Prestación de un servicio público por un organismo público autónomo*, en *Derecho Administrativo, Perspectivas Contemporáneas*. Luis José Béjar Rivera (Coord.). Porrúa, Universidad Panamericana, México, 2010, p. 202

Como es de observarse, el primero de los tres elementos hace alusión a lo que invariablemente es inherente al Estado, que lo realiza ante el interés de la comunidad en general; por un ente de carácter público que puede ser privado y, plasmado en la Constitución, como norma superior de la que derivan todas las leyes, reglamentos y otras disposiciones aplicables en un estado de derecho y sobre todo aquellas que atienden a la búsqueda del bien común.

Como es fácil deducir, en todas las definiciones del servicio público se otorga de manera general la intervención del Estado como criterio orgánico, aunque como se establece en la definición, dicha actividad puede ser desempeñada por una persona pública o privada según sea el servicio.

Por último, la referencia en sentido material a la actividad o función del servicio público no parece del todo clara, ya que la utilización en ese sentido de un régimen legal o de derecho, no es muy común en el lenguaje de los expertos en la materia porque bien pudiera entenderse de recursos económicos u otra clase de elementos, como tal vez fuera la materialización de un deber del Estado, que a través de ese régimen jurídico, da forma a la actividad de la administración pública.

Por otro lado, Esquivel Vázquez retomando su definición lleva a cabo la descripción de esos aspectos de la siguiente manera:

“[...] Elementos: La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio; la actividad destinada a satisfacer dicha necesidad; el universo de usuarios potenciales del servicio público; la intervención estatal; el sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria; los recursos empleados en la prestación del servicio y el régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.”³⁵. Agregando como características del servicio público la: “[...] generalidad o universalidad;

³⁵ *Ibid*, pp. 135 a 137.

*uniformidad e igualdad; regularidad; continuidad; obligatoriedad; permanencia; adaptabilidad y gratuidad, un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.*³⁶ Agregando como características del servicio público la: “[...] *generalidad o universalidad; uniformidad*”³⁷

Como es de observarse en el contenido del párrafo que antecede, se puede decir que se encuentran reunidos no sólo los elementos del servicio, sino las características del mismo, como es el caso de lo establecido en la última parte.

1.9 El servicio público y el interés público

Botassi dice que en lo que corresponde al interés público, éste cobra singular importancia cuando dice es “[...] *una suma de querer individuales coincidentes, en busca de objetivos que se estiman valiosos para la comunidad*”³⁸, es así que el Estado debería de considerar metas u objetivos para satisfacer necesidades existentes en una determinada comunidad e incluso preverlas a futuro.

En los términos anteriores son varios autores que utilizan el concepto de interés público dado, por un lado, que éste proviene del Estado en su carácter de entidad gubernamental regulada por el derecho público. Por otro, la obtención de metas y objetivos que tiene un valor indispensable para la convivencia de ellos como grupo humano que desea tener una vida con calidad en todos los sentidos, por lo que adquiriría también peculiaridades de otras actividades a las que está obligado a prestar el Estado, y por otro lado “[...] *los fines concurrentes que pueden realizarse por los particulares o por el Estado o ambos* [...]”³⁹

³⁶ *Ibidem*

³⁷ *Ibidem*

³⁸ Carlos Botassi: *Ensayos de derecho administrativo, Estado de Derecho y función administrativa*. Editorial Platense. Colombia, 2006, p. 52.

³⁹ Georg Jellinek: *Teoría General del Estado, Política y Derecho*. Prólogo y traducción de Fernando de los Ríos. Fondo de Cultura Económica, México, p. 261

Aún en el riesgo de caer en repeticiones, dos son pues las características que habría que tomar en cuenta en esta posición del autor en mención: lo referente al concepto técnico del que ya se emitió la definición y la prestación del servicio que debe ser regular y continua para satisfacer esas necesidades que el universo de la población requiere, como es el caso de la educación.

Por último, la referencia en sentido material a la actividad o función del servicio público no parece del todo clara, ya que la utilización en ese sentido de un régimen legal o de derecho, no es muy común en el lenguaje de los expertos en la materia porque bien pudiera entenderse de recursos económicos u otra clase de elementos, como tal vez fuera la materialización de un deber del Estado, que a través de ese régimen jurídico, da forma a la actividad de la administración pública.

Por otro lado, Esquivel Vázquez retomando su definición lleva a cabo la descripción de esos aspectos de la siguiente manera: *“Un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.”*⁴⁰ Agregando como características del servicio público la: *“[...] generalidad o universalidad; uniformidad e igualdad; regularidad; continuidad; obligatoriedad; permanencia; adaptabilidad y gratuidad”*⁴¹

Como es de observarse en el contenido del párrafo que antecede, se puede decir que se encuentran reunidos no sólo los elementos del servicio sino las características del mismo, como es el caso de lo establecido en la última parte.

1.10 Servicio público e interés general

Existe una diversidad de opiniones de autores extranjeros que se han expresado sobre el tema del servicio público y el interés general, como es el caso de Jorge Albertsen, profesor argentino quien parte de la situación que prevaleció en su país:

⁴⁰ *Ibid*, pp. 135 a 137

⁴¹ *Ibidem*

“[...] del furor de las privatizaciones que surgió en la última década del siglo pasado, hoy estamos viendo una tendencia al regreso a la prestación directa de los servicios públicos por parte del Estado [...]”⁴², motivo por el cual efectúa la reflexión que continuación se señala “[...] el Estado como sujeto titular de los servicios públicos [...]”⁴³

Para este supuesto, sería discutible una afirmación de tal naturaleza cuando menos si se generaliza a todos los servicios públicos, aún si se tomara como argumento lo observado por Albertsen en el sentido de que, la razón fundamental por la cual surgieron las privatizaciones en aquella oportunidad, fue la necesidad de reducir el gasto público cuando se podía acudir a otro tipo de medidas como la reducción del gasto público en el aparato burocrático, la separación de determinadas áreas del control de las empresas, como se encontraban algunos de esos servicios, etc.

De acuerdo a lo señalado por dicho autor, el problema radicaba en un argumento que desde hace tiempo se maneja en nuestro país: privatizar determinados servicios o permitir la inversión privada significa perder soberanía, cuando lo que realmente se pierde son ingresos adicionales. Lo anterior, siempre y cuando se implanten los controles establecidos en las leyes correspondientes.

Por último, el tema relativo al interés general es obvio que se encuentra ligado al tipo de situación en la que se encuentra ubicada la comunidad entera de una población con necesidades que los afecta individual y colectivamente, es decir, de manera generalizada.

⁴² *Ibid*, p. 181

⁴³ *Ibidem*

No obstante lo anterior, se dice que “[...] *las cosas destinadas a la satisfacción del interés general se rigen por los principios y reglas del dominio público y no por las establecidas para regir el dominio privado [...]*”⁴⁴.

Como ya se ha comentado en razón de las diversas opiniones y corrientes doctrinarias, el servicio público es una función, en principio, inherente al Estado bajo un régimen de derecho público.

1.11 Servicios estatales y la crisis del servicio público

Desde otro enfoque conceptual cabría mencionar la denominación de servicios estatales o servicios públicos como en un momento dado los señala Jaime Vidal Perdomo, quién utiliza el argumento ya multicitado de que los miembros de una comunidad son incapaces de satisfacer, en términos de sociedad, sus necesidades ya que:

“[...] de un tiempo acá se ha visto cómo no basta la proclamación solemne de las libertades de las personas, sino que para progresar vitalmente es menester que el Estado atienda directamente necesidades del conglomerado social, pues éstas no pueden verse resueltas por el simple esfuerzo individual [...]”⁴⁵

Lo afirmado en el párrafo precedente es ocioso repetirlo, pero a la vez concuerda con el argumento histórico de que el crecimiento de la sociedad, ya no sólo a nivel nacional, inclusive internacional, ha ocasionado nuevas necesidades sobre todo con el avance de la tecnología, como es el caso de las telecomunicaciones, que son un servicio público que requiere regulación, entre otras cosas, por el hecho de que en algunos casos se vuelven monopolios, mismos que conviene evitar porque

⁴⁴ *Ibid*, p. 25

⁴⁵ Jaime Vidal Perdomo: *Derecho Administrativo*. Legis Editores, segunda reimpresión 2010, Décima Tercera Edición 2008, Colombia, p.339

concentran la riqueza en pocas manos y no permiten que determinados sectores de la población tengan acceso a ellas.

Todo lo anterior, choca con principios y valores sobre la libertad económica de las personas en regímenes democráticos y aún con la calidad de vida que debieran tener.

Más que enfocarse en la materia del servicio público prestado por parte del Estado habría que analizar un segundo problema que es “[...] *el valor jurídico de la teoría del servicio público [...] la cual, significa la aparición de lo que en el extenso lenguaje de esta materia se ha traducido al parecer en las crisis de la noción jurídica de servicio público [...]*”⁴⁶

De los autores de Derecho Administrativo estudiados en este trabajo, Vidal es el que mayor énfasis pone en la noción del valor jurídico del servicio público, de allí el interés de tratar este tema con mayor amplitud, con el riesgo de caer en transcripciones de las ideas fundamentales de su teoría, incluida la del mito y realidad del servicio público. Todo lo anterior, sin dejar de tomar en cuenta que la mayoría de estos de ninguna manera desecha la idea de que el servicio público se encuentra en el régimen de derecho que el Estado impone.

Dicho autor realiza la clasificación de los servicios públicos aportando nuevos elementos a los ya citados en el presente y a los que se refiere de la siguiente manera:

“Una clasificación tentativa haría aparecer cuatro grupos principales de servicios: 1) los puramente administrativos (aquellos que atienden a las gestiones que los ciudadanos hacen ante las autoridades para su vida civil); los de carácter social (vivienda, educación, salud, previsión social,

⁴⁶ *Ibid*, p. 341

*recreación; 3) los industriales y comerciales (que están destinados a aumentar la riqueza) y 4) los de mejoramiento de la vida ciudadana (transporte, comunicaciones, mercados, electricidad, etc. [...])*⁴⁷

Como es de observarse, la clasificación descrita atiende más bien a la prestación de servicios por parte del Estado, sin embargo, en algunos casos existen excepciones como por ejemplo la vivienda, la recreación, los industriales y comerciales y, en lo que este trabajo corresponde, la educación que en algunas ocasiones resultaría concurrente, como lo señala Jellinek cuando establece la diferencia con los esenciales.

Como en el caso de su país se pretendía “[...] *la intervención de los usuarios que ratifican el principio de pertenencia en la necesaria satisfacción del interés comunitario es imprescindible, como por ejemplo en las audiencias públicas [...]*”⁴⁸

Lo anterior se ha venido presentando sobre todo por causas económicas, es decir, la escasez de recursos del Estado con el propósito de canalizarlos a necesidades más urgentes y la de fomentar el empleo utilizando la intervención de empresas particulares, esto, sin dejar de contemplar la intervención del Estado para que aquellos puedan recuperar su inversión, aunque a un precio controlado, que les permita a los usuarios acceder a esos servicios o bien por la insatisfacción de los servicios públicos y su planteamiento en esas audiencias a la autoridad competente.

Retomando el tema jurídico cabe señalar que Vidal expresa lo que la forma jurídica de los servicios públicos:

⁴⁷ *Ibid*, p. 343

⁴⁸ Roberto Dromi: *Ciudad y Municipio, Gerenciamiento y Gobernabilidad local. El gerenciamiento local*. Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2007, pp. 455-474

“[...] puede confiarse a la administración ya existente, o crearse un organismo con ese encargo especial, y él puede ser un establecimiento público, una empresa estatal o una sociedad de economía mixta [...]”⁴⁹.derecho administrativo (como acto administrativo, contrato, responsabilidad, funcionario público, etc. y, en segundo término, definir que los conflictos relacionados con la actividad de servicio público son de la competencia del juez administrativo, en los países en que existe la dualidad de las jurisdicciones”⁵⁰

En cuanto al primer supuesto, se estima que encuadra, no sólo como una noción sino como una figura jurídica de la que se sirve el Estado, sujeta a un régimen jurídico especial.

Como tema novedoso es Vidal Perdomo el que sostiene la tesis del mito y realidad del servicio público en razón del *“[...] papel sobresaliente que la noción del servicio público ha ocupado en el derecho administrativo del siglo XX [...]”⁵¹* y que involucra cinco aspectos fundamentales que se pasará a exponer de manera sucinta:

“[...] A. Los aspectos políticos. Cuyo fundamento, entre otros, radica en el hecho de que “La visión en términos de servicio público implica que la autoridad se ha erigido en tutor de la colectividad y protectora de cada quién, preocupada del bienestar y el desenvolvimiento de los administrados, encargada de satisfacer las necesidades de todos, proporcionándoles lo que reclaman”⁵²

⁴⁹ *Ibid*, p. 346

⁵⁰ *Ibid*, p. 348

⁵¹ Jaime Vidal Perdomo, “Mito y realidad del servicio público”, en *Revista Estudios Socio Jurídicos*, vol. 2, núm. 2, septiembre 2000, pp.50-67. Universidad del Rosario, Colombia.

⁵² *Ibid*, p. 52

En otros términos significaría que en cualquier tipo de ideología que fuera la existente dentro de un Estado, le corresponde a este último, atender las necesidades de los individuos considerados como miembros de una comunidad y por ende de los estimados como individuales, lo anterior, sin dejar de tomar en cuenta la escasez de recursos económicos, la priorización de determinadas necesidades como la alimentación y la diversificación de las mismas que resulta cada día más complejo pero que de alguna manera tendrá que atender de forma directa por el Estado.

Dicho de otra manera, se modifica sustancialmente la relación entre gobernantes y gobernados al crearse una nueva forma de prestarse el servicio público por la intervención de los particulares y que el Estado se reserve sólo los esenciales.

“B. Los aspectos sociales. Por el contrario, el desarrollo de los servicios públicos es el resultado de la dinámica social producto de la aspiración de los ciudadanos y los grupos a tener más seguridad y protección, una sociedad más justa y humana, más igualitaria”⁵³

Es decir, la situación de necesidades insatisfechas por parte del Estado provoca que los particulares busquen resolverlas tomando como base, podría ser, la creación de empresas, previa autorización del Estado.

En este sentido cabría preguntarse, si bien es cierto que se hace referencia a que grandes sectores de la población serían los que contarían con los recursos para establecer los servicios públicos, ¿qué pasaría con aquellos que no estuvieran en posibilidad de sufragarlos o que no tengan los recursos para construirlos?

“C. Los aspectos económicos. La ligazón que existe entre los temas sociales y los económicos nos ha llevado a hacer algunos

⁵³ *Ibid*, p. 53

planteamientos de estos últimos en el espacio dedicado a los primeros [...] Sin embargo, la expansión del Estado como consecuencia de la multiplicación de los servicios públicos va a dar lugar a cuestionamientos provenientes que el Estado tiene que respetar en el terreno económico”⁵⁴

Este sería el caso de la libertad de comercio e industria expresado por el propio Vidal Perdomo y que es congruente con la realidad social. Es decir, la reglas del mercado, que el Estado en su momento tendrá que aceptar para tener una mejor relación con los particulares y que tienden por lo general al desarrollo económico.

“D. El régimen jurídico y administrativo del servicio público. Naturalmente la teoría del servicio público significó un impulso considerable a la construcción del servicio público; así se explica la afirmación de Gastón Jéze de que era su piedra angular [...] Todos los capítulos que conforman el derecho administrativo podían explicarse en torno de la teoría del servicio público [...]”⁵⁵

Como ha sido común observar, las diferentes teorías, opiniones y definiciones giran en todos sentidos alrededor de su origen en el Derecho Administrativo ante la organización estatal regulada por el derecho en general y, muy particularmente, en el caso de la Administración Pública, de dónde deriva la aplicación de los servicios públicos, cualquiera que sea su naturaleza federal, estatal, local, municipal; o en cualquiera que fuera el sujeto prestador del servicio, Gobierno, los particulares o una combinación de ambos.

La definición del servicio público o los elementos especiales. En algún momento a lo largo del desarrollo de este trabajo se ha utilizado el concepto de interés general que realza Vidal Perdomo y que no deja de ser parte del servicio público porque

⁵⁴ *Ibid*, p. 55

⁵⁵ *Ibid*, p. 57

atañe a toda la población, o la mayoría de ésta, agregando que: “[...] la noción respondía a una propuesta política y se deslindaba de los intereses particulares a cargo de ellos mismos [...]”⁵⁶. Nada más cierto desde cualquier punto de vista y que no vale la pena aclarar.

Como ya en su momento lo comentamos, no se puede desligar el concepto de servicio público de un régimen jurídico, en este caso del Derecho Administrativo.

“[...] Sin embargo, se ha discutido si el régimen jurídico es un elemento intrínseco de los servicios públicos, en forma que sólo sean catalogados como tales los que tengan una gestión de derecho público, o este régimen es una consecuencia de calificar a “[...] alguna actividad de servicio público [...]”⁵⁷

Lo que también es del todo cierto porque como ya se mencionó, en determinados casos como el de las sociedades mercantiles, existe una duplicidad en la regulación de sus actividades en las que se sujetan al derecho privado, independientemente de la característica del servicio público como en alguna época sucedió en nuestro país con la nacionalización de la banca para la cual se expidió la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito⁵⁸.

Para sustentar de mejor manera la crisis del servicio público culmina su análisis utilizando la misma metodología, en cuanto a la noción del mito y realidad del servicio público, señalando en primera instancia: “[...] Existe si no en forma total, en buena medida, un nuevo concepto de servicio público [...]”⁵⁹ a lo que podría responderse que sí, sólo que se ha ido transformando de acuerdo a los cambios que, tanto el Estado como el derecho administrativo, han sufrido en razón de las circunstancias relativas a las nuevas necesidades que existen en la población.

⁵⁶ *Ibid*, p. 58

⁵⁷ *Ibidem*

⁵⁸ DOF. de 14 de enero de 1985

⁵⁹ *Ibid*, p. 59

Para sostener su teoría Vidal Perdomo expresa que “[...] Se oye hablar más del interés general y de la sociedad social de la eficacia en la prestación de los servicios públicos y de sus tarifas [...]”⁶⁰

Al respecto, no es tanto el peso específico de la tarifa establecida por la prestación del servicio público sino el hecho de que este servicio sea eficaz y que se preste, entre otros requisitos, con regularidad, permanentemente, para toda la colectividad, etc.

Dicha situación, no sólo sucede en Colombia sino en muchos países como México aunque no desde el punto de vista de las privatizaciones ya que esto sucede en actividades cuyo costo no puede ser asumido por el Estado porque se trate de algún aspecto distinto al del sentido social que debe conllevar, en otros términos, que es básicamente económico o comercial.

En lo que corresponde al mito y la realidad del servicio público, conceptualizada como la realidad actual de la Teoría del Servicio Público o declinación de la misma, Vidal Perdomo afirma, entre otras cosas, que:

*“[...] El deslinde con las actividades privadas se tornaba borroso, cuando a estas últimas se les aplicaba el régimen de servicio público por su similitud con las que eran verdaderamente servicios públicos. Fue la tesis del servicio público virtual en que se aprovechaba la necesidad de una autorización administrativa para imponer al particular deberes propios de un servicio público [...]”*⁶¹

Como se puede observar, se desprende la utilización de un nuevo término al concepto de servicio público que corresponde al virtual realizado por los

⁶⁰ *Ibid*, p. 60

⁶¹ *Ibid*, p. 61

particulares, es decir, algo que es en apariencia, siendo en realidad un servicio público o actividad del Estado de origen, es decir material.

La aplicación del concepto de crisis del servicio público por parte de Vidal Perdomo consiste en que:

“[...] Mucho se ha hablado de la pérdida de confianza en el Estado y de la necesidad de reducirlo al mínimo [...] Se ha querido tener como fundamento una menor capacidad del Estado como gestor para limitarlo de nuevo a tareas concretas y hacerlo abandonar aquellas responsabilidades que había adquirido al impulso de las tesis intervencionistas [...]”⁶²

Respecto de lo cual vale la pena señalar que esa parte corresponde a una razón válida, sin embargo, habría que tomar en cuenta que desde el punto de vista económico sería dejar de contemplar la satisfacción de necesidades de grupos de una disminuida capacidad económica, como sucede en el Estado Social, íntimamente relacionada con las fallas del mercado.

Y concluye en este aspecto ideológico que: *“[...] En estas apreciaciones la Escuela del Public Choice concluye en la necesidad de hacer una evaluación sistemática de costos-beneficios en las intervenciones públicas [...]”⁶³*

Por otro lado, en relación con la noción de servicio público y su consecuente crisis del servicio público Coroil señala: *“[...] aún en la época de su aparición no fue plenamente satisfactoria, que lejos de presentar un sistema definido, no es otra cosa que simplemente un régimen de derecho, que el servicio público ha cesado*

⁶² *Ibid*, p. 62

⁶³ *Ibid*, p. 63

de ser una institución y deviene una aplicación del Derecho Público a ciertos actos [...]”⁶⁴

En este orden de ideas habría que tomar en cuenta la dinámica del derecho y sobre todo la realidad social que día a día se transforma y en la que cambian los intereses o conveniencias de la comunidad en razón de satisfactores que no reúnen las características deseadas en el servicio público en cuanto a precio, beneficio, rendimiento, etc. Y que inclusive permitiría, atento a las consideraciones citadas en la primera parte de este párrafo, contemplar también el alto grado de corrupción que se inmiscuye en el servicio público o bien en el caos que a veces ocasiona la prestación del servicio al no seguir el orden jurídico establecido.

Es decir, siendo aquí en donde los aspectos económicos del servicio público toman singular importancia porque dan lugar a la creación de monopolios por parte del Estado, aunque en el caso de México es cierto que existen monopolios *vgr.* en las telecomunicaciones, se trata de establecer un nivel medio entre el servicio público y la concurrencia del mismo con terceros, como es el caso de los particulares en la educación más que nada como apoyo a esta última.

Cinco son las conclusiones a las que llega Vidal Perdomo, cuatro de ellas dentro del campo del régimen jurídico-administrativo de lo que él llama nuevo servicio público:

“[...] el deslinde entre servicio público y gestión económica [...] También es un aporte de la teoría española el análisis de los servicios públicos virtuales o impropios...Entre ellos el de desintegración del sector y separación de actividades. Así se puede determinar la libertad de entrada, el libre acceso al mercado, estos es, a la red y a la

⁶⁴ Cfr. Coroil Jean-Louis: *La crise de la notion juridique de service public en Droit Administratif Francais, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1954. p. 2*

*infraestructura, de lo que se ocupa la doctrina de las essential facilities.
[...]*⁶⁵

Lo que se antoja en el devenir de modificaciones al cuerpo constitucional base de la organización jurídica del mismo y en el cual como en el caso de México se encuentra el fundamento jurídico del servicio público.

1.12 Cometidos y servicio público

Una corriente doctrinaria que contempla cierta coincidencia con la Vidal Perdomo, respecto de la crisis del servicio público, es la expresada por Del Piazzo, de origen uruguayo, que en principio especifica que “[...] *mediante actos, contratos y operaciones materiales, la Administración desarrolla las tareas o actividades que el ordenamiento jurídico le asigna en procura del bien común o interés general [...]*”⁶⁶ siendo importante realizar tres tipos de consideraciones sobre lo anterior: que todo acto del que surgen derechos y obligaciones en esta materia está comprendido dentro de la Administración Pública; la regulación de los mismos se contempla en un orden jurídico que corresponde, aunque no se expresa, al Derecho Administrativo y, por último, como es normal en el caso de actos que realiza la Administración Pública, persigue el bien común o interés general, es decir a un conglomerado de individuos.

Lo singular de su teoría se explica, entre otros, a la denominación que utiliza para esos actos de la administración pública llamándolos cometidos, lo que equivaldría a servicios o encomiendas que tiene a su cargo el Estado para satisfacer necesidades de la comunidad.

En la parte conducente de su obra, tomando en cuenta el concepto especial referido en el párrafo precedente, señala que en cuanto existen “[...] *diversas*

⁶⁵ *Ibid*, p. 66

⁶⁶ Carlos E. Del Piazzo: *Derecho Administrativo Uruguayo*. Porrúa, México, 2005, p. 319

*actividades estatales, ha distinguido entre cometidos esenciales, servicios públicos, servicios públicos, actuación estatal en el campo de la actividad privada, y aspectos administrativos de la regulación de ésta [...]*⁶⁷

Como es lógico suponer, para efectos de este trabajo la parte que nos interesa es la relativa a los servicios públicos, tomando en cuenta la parte final, al señalar que se trata de una tarea o actividad que el ordenamiento jurídico le asigna y que persigue el bien común.

*De esta manera, Del Piazzo “[...] entiende que por tales aquellos desarrollados por entidades estatales o por terceros mediante un mandato expreso (a través de una concesión), para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos bajo un régimen de derecho público, cuya determinación requiere de un acto legislativo, tanto desde un punto de vista material como formal por cuanto implica sustraer la actividad respectiva del campo de la actividad privada[...]*⁶⁸

Es decir, Del Piazzo de principio plantea la posibilidad de que el servicio público no es necesariamente prestado por el Estado sino también por terceros, en virtud de una concesión que finalmente es un mandato del Estado, quien tiene esa facultad de origen, y que se sobreentiende, puede ser delegada a través de esa concesión en el entendido de que el régimen de control es de derecho público previamente determinado por el poder legislativo.

Sin embargo, la parte última de su definición pone énfasis en el sentido de que es necesario sustraer esa actividad del campo de la actividad privada lo que es de llamar la atención tomando en cuenta que desde el principio admite la posibilidad de que puede ser desarrollada por terceros.

⁶⁷ *Ibid*, p. 322

⁶⁸ *Ibidem*

Ahora bien, dadas las condiciones que deben existir en lo que se refiere al servicio público, la tesis de Del Piaggio se reitera y contiene alguna similitud con la de Vidal Perdomo, cuando este último habla de crisis del servicio público tomando en cuenta que se ha redimensionado la intervención estatal en los servicios públicos dados “[...] los límites imprecisos entre el sector público y el sector privado y la fuerza de expansión de la ideología del servicio público [...]”⁶⁹. Es decir, por un lado se entiende que algunos de los servicios públicos de otra naturaleza, como los económicos o industriales, no deben ser prestados en razón de un interés general por parte del Estado y sí por particulares, como los sistemas de abastecimiento de agua, transporte, entre otros.

“[...] Se ha querido tener como fundamento una menor capacidad del Estado como gestor para limitarlo de nuevo a tareas concretas y hacerlo abandonar aquellas responsabilidades que había adquirido al impulso de las tesis intervencionistas [...]”⁷⁰

Dicho de manera diferente: el Estado ya no es autosuficiente y no puede abarcar el cumplimiento de todas las necesidades que es indispensable satisfacer, tanto bajo el régimen del Derecho Administrativo dentro del cual se encuentra el servicio público, por lo que tiene que apoyarse en los particulares en una combinación de Derecho Público y Derecho Privado.

1.13 Tendencias actuales del servicio público

No menos importante resulta la opinión de Rincón Salcedo por su enfoque dentro del contexto de la globalización; señala las categorías mundiales del derecho, entre las que destaca, la del Servicio de Interés General y la que ya se mencionó anteriormente, ambas difundidas en la comunidad europea, aunque en otro contexto, y divididas en:

⁶⁹ *Ibid*, p. 58

⁷⁰ *Ibid*, p. 62

“[...] dos grandes categorías de Servicios de Interés General en función de que la actividad sea o no un servicio económico [...] Así, dentro del marco del derecho comunitario europeo, de un lado, encontramos los servicios no económicos de interés general, sustraídos totalmente de las reglas de la competencia, los cuales presentan como característica principal el ser actividades de poder público [...]”⁷¹ como sería el caso de la educación.

“De otro lado, encontramos en esta distinción los Servicios Económicos de Interés General, los cuales se caracterizan por desarrollar actividades consistentes en ofrecer bienes y servicios en un determinado mercado”⁷² y continua señalando:

“[...] En efecto la misión de interés general es una misión de la que se encarga un individuo determinado (público o privado) dentro del contexto de unas obligaciones específicas de servicio público las cuales el mismo no hubiera asumido dentro de un ambiente estrictamente competitivo. [...] En este orden, el carácter de actividad de interés general presenta una doble utilidad: por una parte, servir de criterio para determinar si un servicio puede ser incluido dentro de la categoría de Servicio Económico de Interés General, y entonces el prestador del servicio asume obligaciones de servicio público; y por otra parte, justificar la no aplicación de las reglas de la competencia a una determinada actividad como mecanismo para proteger dicho interés general [...]”⁷³

En este sentido habría que diferenciar entre aquellos servicios públicos que se encuentran íntimamente relacionados con actividades económicas y los que no, como es el caso de la salud, la educación, etc.

⁷¹ Jaime G. Rincón-Salcedo: *La noción de “Servicio de interés general”: un elemento jurídico de base para la construcción de un derecho global*, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*. Bogotá, Colombia, No. 11, mayo de 2008, p. 212

⁷² *Ibid*, p. 213

⁷³ *Ibid*, pp. 215 y 216

1.14 Concepción objetiva y subjetiva del servicio público

Contemplado dentro del contexto de la evolución del derecho, sobre todo del Derecho Administrativo y más aún de la figura del servicio público, Montaña Plata, entre otras cosas, revive el concepto de interés general al que también alude Rincón Salcedo, como quedó de manifiesto en párrafos anteriores, al referirse el primero a éste como: “[...] un tercer criterio de carácter material que pareciera caracterizar la acción de la Administración Pública: el interés general [...]”⁷⁴

Como resulta lógico suponer el concepto o criterio de que se trata se encuentra íntimamente relacionado, tanto con el Derecho Administrativo como al de Administración Pública. En el primer caso, como rama en la que por esencia se ubica al servicio público cual figura jurídica, y por el otro lado, como función inherente a la administración pública, no sólo ya en sí de esta última, sino del Estado en general porque nadie puede negar la relación entre una y otra institución o figura jurídica del derecho público.

Sin embargo, al igual que Vidal Perdomo, por mencionar a alguno de los autores administrativistas que insisten en la crisis del servicio público, señala que es necesario hacer una separación o deslinde entre los servicios públicos que el Estado debe prestar de manera exclusiva y aquellos servicios públicos que podrían o deberían ser prestados por particulares con la autorización del Estado, previo establecimiento de planes y programas, o bien de plano permitir que estos salgan del ámbito estatal como ya también se indicó, los industriales y comerciales, pero que de alguna manera responden al concepto del interés general.

⁷⁴ Alberto Montaña Plata, *El Concepto de servicio público en el Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Colombia, 2002, p. 132

Montaña Plata considera al servicio público bajo dos concepciones, la subjetiva y la objetiva y dice de la primera:

“[...] la concepción subjetiva de los servicios públicos aparece más como una consideración orgánica de estos, es decir, entendiéndolos como un conjunto de agentes y de medios que una persona pública asigna a un mismo propósito [...]”⁷⁵

Que en todo caso correspondería a un fin o finalidad determinado que en la mayoría de los casos es el bien común.

Respecto de la concepción objetiva:

“[...] pretende atribuirles a estos un contenido material o sustancial, que a su vez logre determinar la necesidad de una normatividad (derecho administrativo), pues justo esta actividad es la que determina el objeto único de la Administración Pública [...]”⁷⁶ y alude al Decreto 753 de 1956 en Colombia que definió los servicios públicos como:

“[...] Toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas, todo lo anterior, desde el punto de vista teórico [...]”⁷⁷

Por otra parte, contempla: *“[...] la reivindicación de una concepción objetiva de los servicios públicos como requerimiento teórico de la nueva realidad jurídico administrativa [...]”⁷⁸*. Lo anterior, en el entendido de que la Constitución colombiana no define al servicio público, como aclara el mencionado autor.

⁷⁵ *Ibid*, p. 158

⁷⁶ *Ibid*, p. 162

⁷⁷ *Ibid*, p. 143

⁷⁸ *Ibid*, pp. 157-162

Al parecer el autor colombiano se inclina más al enfoque objetivo y material mencionando, entre otros autores, a Jean Rivero quien define esta concepción “[...] como toda actividad de interés general que la administración asume [...]”⁷⁹

Lo anterior, dentro de una tendencia inclinada al Derecho Administrativo como invariablemente sostiene a lo largo de su exposición y resulta congruente porque es el derecho que rige a la administración pública, aunque en ocasiones se presenta una combinación entre derecho público (derecho administrativo) y privado (derecho civil), íntimamente relacionado con ese elemento y actividad del interés general, siguiendo a Montaña Plata:

[...] inspirada en otro concepto, el de bien común, de origen aristotélico y de gran trascendencia a partir de los trabajos de santo Tomás de Aquino, sólo que con connotaciones más morales, éticas y teológicas que jurídicas [...]”⁸⁰

En esos términos, económico y utilitarista serían elementos o características secundarias, estas últimas, que vale la pena también señalar, atenderían al individuo en particular, contrario al bien común que lo hace extensivo a todos los individuos. Es de llamar la atención que dentro de estos elementos y características no aparece el elemento técnico que otros tratadistas como Fernández Ruiz⁸¹, Delgadillo Gutiérrez, Manuel Lucero Espinosa⁸² y Nava Negrete⁸³ mencionan en sus definiciones, lo que ocasiona el cuestionamiento de si necesariamente debe aparecer o no este elemento o característica.

⁷⁹ Rivero, Jean y Marcel Waline: *Droit Administratif*. Paris, Dalloz, 1996, p. 400

⁸⁰ *Ibid*, p. 163

⁸¹ Cfr. Jorge Fernández Ruiz: *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Cuarta edición. Porrúa-Universidad Autónoma de México, México, 2001, p. 70

⁸² Cfr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa: *Compendio de Derecho Administrativo*. Porrúa, quinta edición actualizada, México, 2002, p. 365

⁸³ *Ibid*, p. 419

Se ha comentado en diversas ocasiones que, en la opinión de la mayoría de los autores, la intervención del Estado en los servicios públicos es fundamental o básica para considerarlos con esa naturaleza, pero también se ha comentado que no todos los servicios públicos son prestados por el Estado, ya sea porque no tiene los recursos económicos suficientes o porque se trata de actividades de carácter económico en las que de alguna manera propicia la competencia sin que se llegue al monopolio, o porque el crecimiento de la población no se lo permite, motivo por el cual acude al apoyo de los particulares, como es el caso de la educación, las telecomunicaciones, etc.

En los términos anteriores se puede decir que la doctrina del servicio público ha cambiado ya que: “[...] *ha dejado paso al concepto funcional de servicio universal, como servicio de calidad a un precio asequible para todos [...]*”⁸⁴, lo anterior, sería necesario aclarar en cuanto al precio asequible por el monto de éste y la calidad, porque de manera constante los usuarios se quejan de la ausencia de estos aspectos, pero al parecer hace referencia a los potenciales usuarios de los servicios públicos.

En párrafos precedentes ha quedado claro que existe el debate entre si los servicios públicos deben de ser prestados exclusivamente por el Estado o con la intervención de los particulares como los comerciales e industriales, es por eso que se habla de una crisis del propio servicio público toda vez que “[...] *autores hay, quienes piensan que ese concepto, a pesar de su tradición, es ya obsolescente, y que se deben buscar otras orientaciones para explicar el régimen de Derecho Público aplicable a cierta actividad del Estado [...]*”⁸⁵

⁸⁴ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*. T. II. Temis- Palestra, Bogotá- Lima, 2008, p. 57

⁸⁵ *Ibid*, p. 897

Lo que presupone en algunos casos la aplicación del Derecho Privado en particular dependiendo si se trata de actividades comerciales o industriales como ya se mencionó.

1.15 Potestades y deberes públicos

Bajo otro contexto nos restaría mencionar una óptica diferente en cuanto al servicio público que es aquella que elabora: “[...] *Fernando Garrido Falla que hace alusión a las potestades y deberes públicos o poderes o potestades jurídicas [...]*”⁸⁶ adoptada de Santi Romano quien señala que: “[...] *potestad y derecho subjetivo son especies del más extenso género de los poderes (entendida ahora la expresión en sentido amplio) atribuidos por el ordenamiento jurídico en relación con los bienes o intereses por él protegidos, y tanto unos como otros con, en definitiva, manifestaciones de la capacidad jurídica [...]*”⁸⁷ lo que en su momento es susceptible de identificarse en el derecho civil como una relación entre un acreedor y un deudor. De tal manera que “[...] *surge una nueva relación entre el titular de la relación y los sujetos a los que el ejercicio de la misma se refiere [...]*”⁸⁸

Relativo a los deberes públicos en principio se antoja una contradicción; la cita que a continuación se transcribe ante la mención, por un lado, del supuesto de obligación y por el otro, el de potestad, ya que el primero implica una situación de necesidad de cumplir y el segundo como opcional, sin embargo, el continúa siguiendo a Giannini de la siguiente manera:

“[...] *El deber tiene un carácter abstracto, mientras que la obligación se refiere a un bien determinado*”⁸⁹ para definir “[...] *a los deberes públicos aquellos que corresponden con el sistema de potestades Administrativas y que consisten en*

⁸⁶ Fernando Garrido Falla: *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen I (Parte general). Novena edición. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 542

⁸⁷ *Ibid*, p. 543

⁸⁸ *Ibidem*

⁸⁹ Massimo Severo Giannini. *Lezione di diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè, Italia, 1950, p. 270

una limitación por virtud de la cual un sujeto se ve compelido a una omisión, a una participación o una prestación activa de hacer o dar [...]”⁹⁰ como en efecto sucede en la relación del derecho subjetivo en la que el Estado debe rehusarse a realizar un acto para no beneficiar y/o perjudicar a un gobernado o bien otorgarle una prestación o servicio como es el caso de la educación.

Aunque dicho de otra manera todo lo anterior coincide con lo expresado en las obligaciones y prerrogativas del poder público por voluntad de los gobernados, que se manifiesta en la Constitución y transita al Derecho Constitucional íntimamente relacionado con el Derecho Administrativo.

En el entendido de que son varios los autores citados en este trabajo que señalan la coincidencia de que se trata, como acontece con Jean Rivero, Delgadillo Gutiérrez, Esquivel Vázquez y Vidal Perdomo, entre otros, situación que no es posible perder de vista por lo que representa, tanto para el Estado, como para los beneficiados por esa actividad pública.

Como se ha podido observar a lo largo del presente trabajo existen dos conceptos de común utilización en materia de servicio público a los que ya se ha hecho referencia y que corresponden al interés público y el interés general atendiendo el primero, se denomina así:

“[...] a aquel conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado [...] pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para para todos los integrantes de la colectividad [...]”⁹¹

⁹⁰ *Ibid*, p. 547

⁹¹ Diego Valadés (Dir.) *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Porrúa, México, 2002, p. 633

En cuanto al interés general es un concepto que se maneja en algunas de las definiciones del Servicio Público como parte inherente del mismo, dadas las características de esta actividad, por los usuarios existentes y los potenciales tomando en cuenta el incremento de la población y sus necesidades básicas que de una u otra manera tendrán que ser satisfechas por el Estado directamente o a través de particulares, con la excepción determinada por Blanquer:

“[...] el interés general es un factor de aplicación del Derecho Administrativo, ya que toda actividad que persigue el interés general tiene una vocación natural a someterse al Derecho Público. Dando un paso más lejos, cabe pensar que lo que justifica la intervención administrativa es la presencia de intereses generales y colectivos, por lo que Administración debería abstenerse de hacerlo cuando de lo que se trata es de intereses particulares [...]”⁹²

Es así que ambos conceptos coinciden de una u otra manera en el servicio público, sobre todo tomando en cuenta que se trata de que la unión de los dos tenga como fin principal el bien común de la asociación de individuos con intereses colectivos, en el entendido de que el primero se refiere a acciones que los ciudadanos demandan del Estado en tanto necesidades, y el segundo, como la normatividad relacionada con el servicio público en estrecha relación con el Derecho Administrativo del que es inherente para la protección del conglomerado social.

En lo que a México concierne, han sido puestos en práctica, unos con mayor o menor éxito, servicios públicos prestados por, entidades estatales, como es el caso de Secretarías (Educación) o por “[...] organismos descentralizados cuyo

⁹² David Vicente Blanquer Criado: *Introducción al Derecho Administrativo*, Editores Tirant lo Blanch, España, 1998, p. 182

*patrimonio es aportado en su totalidad por él Estado [...]*⁹³ aunque cabe agregar, que con el propósito de apoyar su funcionamiento, los usuarios realizan aportaciones de bajo monto; y por último, por particulares.

En cuanto al primer supuesto, se estima que encuadra no sólo como una noción del Derecho Administrativo sino como un instrumento del que se sirve el Estado sujeto a un régimen jurídico especial. Del segundo supuesto, en algunos casos se utilizan organismos que, por resolución del Congreso de la Unión, se ajustan a la aplicación del servicio público como es el caso del acto administrativo por su origen e intervención del Estado; o bien por particulares como contrato cuando se presenta el caso de la concesión, ya sea para su operación o bien en una combinación entre inversión y concesión para su explotación.

Cabe mencionar que principalmente existen tres tipos de entidades relacionadas con la educación y que son: La Secretaría de Educación Pública de la Administración Centralizada; la Universidad Nacional Autónoma de México, como organismo descentralizado, el Instituto Politécnico Nacional como órgano desconcentrado y desde luego las escuelas privadas a cargo de particulares.

Sin embargo, como ya se mencionó al inicio de esta corriente doctrinaria, lo importante es la noción jurídica de servicio público, citando de nueva cuenta a Vidal Perdomo, de tal manera que dicha situación cobra relevancia sobre:

“[...] si es una categoría jurídica que permite, primeramente, identificar nociones del derecho administrativo (como acto administrativo, contrato, responsabilidad, funcionario público, etc. y, en segundo término, definir que los conflictos relacionados con la actividad de servicio público son

⁹³ *Ibid*, pp. 299-300

de la competencia del juez administrativo, en los países en que existe la dualidad de las jurisdicciones [...]”⁹⁴

En estrecha relación con el contenido del presente trabajo se estima conveniente expresar una clasificación del servicio público desde el punto de vista de quien los presta y dentro de la que bien pudiera ubicarse a la educación aunque con posterioridad se llevará a cabo otra en que se involucren aspectos relevantes de ese servicio público:

“A). Por las personas que los prestan: Públicos. Que están a cargo de entidades y organismos públicos...Vgr: Secretaría de Educación Pública y Universidad Nacional Autónoma de México. II. Atendidos por particulares, vía concesiones, permisos, etc., Vgr. Educación.

B). Por la Entidades Públicas que los regulan, controlan y administran: I. Internacionales a través de la Organización de Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos Vgr. Educación.

*II. Federales: Partiendo de nuestro marco constitucional es de destacarse primordialmente a los servicios públicos que son atendidos privativamente por la Federación, como es el caso de: la energía eléctrica. Otros servicios públicos de la competencia federal de acuerdo a su sistema jurídico se cubren concurrentemente con el apoyo de las entidades federativas, municipios y los particulares como: educación”
[...]⁹⁵*

Una vez expuestas las diversas teorías, opiniones y criterios de los autores de Derecho Administrativo, que tanto han colaborado a la elaboración de la teoría del Servicio Público, se ha considerado conveniente citar la anotación conceptual que hace el ilustre maestro Benjamín Villegas Basavilbaso sobre servicio público y que

⁹⁴ *Ibid*, p. 348

⁹⁵ Narciso Sánchez Gómez: *Primer curso de Derecho Administrativo. Cuarta edición*. Porrúa, México, 1998, p. 54.

de alguna manera contempla dos elementos fundamentales del servicio público, como los ya mencionados por los distintos autores, lo anterior, dentro de la teoría clásica:

*“SERVICIO: cumplir un fin y/o satisfacer una necesidad
Público: referido a la persona pública que lo realiza”⁹⁶*

Finalmente, en cuanto a lo anterior, se puede mencionar que, con base en una razón teleológica, todo ser humano persigue un propósito o un fin en su desarrollo, sin embargo ese fin o fines, en la mayoría de los casos, no puede obtenerlos de manera individual, por lo que requiere de la reunión de voluntades y esfuerzos que canaliza a través de una organización convertida en función y materializada en un servicio que le proporciona el Estado, quien en principio, sí cuenta con los elementos necesarios para satisfacer la necesidad de que se trate, quedando en este sentido cubierto el carácter de público, así sean fines culturales (educación), económicos, políticos, etc.

Es obvio que el tema del servicio público comprende otros aspectos dignos de considerarse, como: su clasificación, los diversos sistemas de prestación, según sea prestado por una dependencia del Ejecutivo o descentralizada, federales o estatales, sólo que el análisis profundo no forma parte de este trabajo, ya que se trata de ubicar a la educación dentro del contexto del servicio público y la manera en que el Estado apoya dicha prestación, así como la efectividad de los recursos aplicados a tal actividad destinada al bien común.

Cabe resaltar que del manejo de estos elementos se puede deducir si la aplicación de que se trata responde a la calidad en los resultados, tomando en cuenta que, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de manera invariable, la

⁹⁶ Benjamín Villegas Basabilvaso, *Instituciones Fundamentales*, Derecho Administrativo, Tomo III, Tipografía, Editorial Argentina, Buenos Aires, 1951, p. 5

Secretaría de Educación Pública, es la dependencia a la que mayor cantidad de recursos se le asigna.

Lo anterior, en razón, entre otros. El crecimiento de la población, la necesidad de formar profesionistas que formen parte del aparato productivo a la brevedad posible para entrar en competencia con otros países o cuando menos estar a la altura de estos, sin rezagos.

CAPÍTULO II

BREVES NOTAS HISTÓRICAS SOBRE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

2.1 El servicio público de la educación pública

A mayor abundamiento habría que tomar en cuenta el proceso evolutivo de la educación en México. Se estima conveniente acotar la información relativa a ese proceso con algunas de las disposiciones relevantes que tuvieron como objetivo implementar y mejorar la educación en México, aunque no necesariamente considerada como pública pero, al fin y al cabo, útil a los diferentes sectores de la población, en principio a los indígenas y posteriormente a los criollos y españoles. Al respecto se puede decir que:

“En México, la preocupación por la educación no es reciente, pues ya nuestras grandes civilizaciones indígenas, entre ellas la mexicana, formaban, en instituciones educativas como los tepochcallis y el calmécac, a los hombres para que cumplieran satisfactoriamente las tareas que mejor convenían a la sociedad de la que formaban parte [...]”⁹⁷

En los términos anteriores las comunidades habitantes del territorio, habiendo tenido una organización social, por rudimentaria que fuera, se preocupaban porque existiera la posibilidad de obtener una preparación intelectual, no sólo en lo que sus propias tareas materiales correspondía, sino también por desarrollar aquellas que de alguna manera les proporcionaran un avance cultural, político y, en su caso, económico que siendo poco se incrementó con la llegada de los

⁹⁷ Fernando Solana Reyes, Raúl Cardiel Reyes, Raúl Bolaños (Coordinadores): *Historia de la Educación Pública en México*. Educación y Pedagogía, CFE-SEP, tercera reimpresión. México, 2007, p. 13

españoles a México aunque en principio cabe decir que los conocimientos adquiridos más bien se canalizaron a la religión que aquellos profesaban.

Esta última afirmación es corroborada por Francisco Larroyo cuando subraya “[...] *el primero de los propósitos educativos en la época colonial fue la evangelización de los aborígenes [...]*”⁹⁸, lo anterior, de ninguna manera como actividad a cargo de alguna institución estatal sino más bien de quien tenía a cargo ese adoctrinamiento como era la iglesia católica española en lugares como conventos y escuelas religiosas exprofeso.

En estos antecedentes cabe una división en lo que corresponde a disposiciones legales elaboradas en España para surtir sus efectos en la Nueva España y las expedidas en el territorio del nuevo continente por las autoridades correspondientes.

Respecto de las primeras o sea de las expedidas en España existió como tal un antecedente legal sobre ese particular mencionándolo de la manera siguiente:

“[...] que es la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, en el artículo 131 en la parte relativa a las Cortes, se establece lo siguiente:

Artículo 131. Las facultades de las Cortes son:

*Vigésima segunda: Establecer un plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias [...]*⁹⁹

⁹⁸ Francisco Larroyo: *Historia Comparada de la educación en México*. Novena edición actualizada. Porrúa, México, 1970, p. 95

⁹⁹ Carlos R. Terrazas: *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1991, p. 81

Como es de observarse, el documento fuente de la cita hace una referencia desde el punto de vista de la enseñanza a la que se agrega el concepto de pública que más adelante se desarrollará con profundidad.

De igual manera es digno de tomarse en cuenta lo dispuesto por el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, en el Capítulo IV, de la Ley, que a la letra dice: “[...] Artículo 39. *La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder [...]*”¹⁰⁰

En los documentos citados, además de otros expedidos en esa época y relativos a la educación, es de resaltarse el uso indiscriminado de términos como enseñanza, instrucción y educación, que en algunos casos agregan al concepto el término de pública y en otros casos no, por lo que se presume que se trata de una actividad ordenada por una autoridad con esa característica, aunque como ya se hizo referencia, no precisamente en una autoridad educativa en particular como es el caso de las Cortes, pero que al fin y al cabo tenía esa función.

En lo que corresponde a los segundos expedidos en la Nueva España se tiene el: “[...] *Plan Constitucional de la Nación Mexicana de 1823 que en la Base Tercera señala: El cuerpo legislativo o congreso nacional [...] debe formar el plan general de educación y en la Base Sexta. La ilustración es el origen de todo bien individual y social. Para difundirla y adelantarla, todos los ciudadanos pueden formar establecimientos particulares de educación [...]*”¹⁰¹

Referido al documento legal señalado se cita la facultad del cuerpo legislativo o congreso nacional como poder o autoridad pública para elaborar directrices sobre el tema de la educación; posteriormente se utiliza el término de ilustración como sinónimo de educación con un fin determinado y, por último, como un primer

¹⁰⁰ *Ibidem*

¹⁰¹ *Ibidem*

antecedente, la posibilidad de que terceros ajenos al órgano gubernamental puedan impartir la educación en los lugares establecidos para esa actividad estatal.

En orden cronológico de importancia es susceptible de mencionarse la Constitución de 1824 que en su artículo 50, fracción I señalaba: “[...] *Son facultades exclusivas del Congreso General: Promover la ilustración [...]*”¹⁰²

De nueva cuenta, como aparece en el citado Plan Constitucional, se maneja el concepto de ilustración atribuida a las facultades del Congreso, entendiéndose poder legislativo o autoridad del Estado, para implementar la actividad de la educación o ilustración.

En cuanto al concepto de educación pública, éste aparece señalado en el origen de las Siete Leyes del gobierno centralista instaurado por Antonio López de Santa Ana. El artículo 14 de la Ley Sexta decía: “[...] *Toca a las Juntas Departamentales: I. Iniciar leyes relativas a [...] educación pública [...]*”¹⁰³, lo anterior, dejando al margen la forma de gobierno, enfatiza el carácter de pública a la educación como una presunción de estar a cargo del Estado y sostenida con fondos públicos.

El antecedente más próximo a la Constitución actual es la de 1857 que declara en su “[...] *Artículo 3º, la libertad de enseñanza [...]*”¹⁰⁴

Al parecer, este último concepto era el que más interesaba, cuando menos en esa época y no tanto el hecho de que fuera pública toda vez que “[...] *En la historia de educación en México, la libertad de enseñanza ha sido uno de los principios más*

¹⁰² Antonio Barbosa Heldt: *Cien años en la Educación de México*. Editorial Pax-México, Librería Carlos Cesarman. 1ª edición, 1972, p. 26

¹⁰³ J. Jesús Cárabes Pedroza, Martha Reid Rodríguez, Federico Pardo Zepeda, José Flores García: *Fundamentos Político-Jurídicos de la Educación en México*. Tercera edición. Editorial Progreso, 2000, México, p. 54

¹⁰⁴ *Ibid*, p. 27

debatidos y su aplicación ha perseguido objetivos diversos de acuerdo con las condiciones específicas del momento en que se ha intentado [...]”¹⁰⁵, lo anterior tiene relación, entre otras cosas, con los momentos y eventos históricos por los que ha atravesado la historia de México, como es el caso de la enseñanza religiosa, el pensamiento liberal, la escuela socialista y el laicismo, entre otros. Todos estos han influido, además desde el punto de vista económico, ya sea que se trate de una función social que adopta el Estado, o bien, ejercida por los particulares que aun siendo social no deja de contemplarse con cierto escepticismo sobre sus contenidos y programas, que en algunos casos se han adoptado por escuelas privadas con ideales religiosos.

Dos documentos llaman la atención en cuanto a la característica que se incorpora al sinónimo de educación, del cual ya se ha efectuado alguna reflexión: La Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867 y la de 1869. En primera de ellas “[...] *el gobierno de Juárez se propuso convertir la educación en una función pública [...]”¹⁰⁶* y, en la segunda, la diferencia, entre otras, era que sólo tenía vigencia en el Distrito y territorios federales. Aquí cabe señalar que en ambas se establece la obligatoriedad y que fuera gratuita, es decir, se comienzan a observar algunas de las características de lo que más tarde se convertiría en un servicio público.

Ahora bien, se hace notar que el sostenimiento material con recursos económicos del Estado se presume que era con cargo a recursos públicos, más no se expresa, sobre todo tomando en cuenta que se ordena la creación de centros de estudio de diferente naturaleza, sin establecer si eran o no con fondos estatales.

Sobre esto último es pertinente señalar que Salvador Moreno y Kalbtk aporta en este sentido la siguiente información: “*Es interesante considerar que de la*

¹⁰⁵ *Ibidem*

¹⁰⁶ *Ibid*, p. 31

*totalidad del gasto público aplicado de 1868 a 1907, sólo se destinó un promedio de 4.5% del producto interno bruto a la educación pública [...]*¹⁰⁷

En este sentido de la distribución de recursos públicos para la educación, se expresa Víctor Hugo Bolaños Martínez cuando apunta que: *“El Presidente Obregón introdujo la iniciativa al Congreso y la Secretaría de Educación Pública fue creada por el decreto del 28 de septiembre de 1921. Contó con el apoyo del Presidente para obtener los presupuestos más elevados hasta entonces, en el renglón educativo [...]*¹⁰⁸ de lo que se puede observar la importancia que va adquiriendo el destinar recursos económicos a tan importante actividad.

Guadalupe Monroy Huitrón destaca que: *“El fenómeno educativo, pues, está estrechamente vinculado a la vida política y social de los grupos, siendo el Estado el que generalmente orienta y dirige la enseñanza [...]*¹⁰⁹, lo que invariablemente podrá observarse a lo largo de este trabajo y sobre todo en lo que se refiere a la presente reseña histórica, en la que el gobernante en turno trata de imprimir su sello a la educación de acuerdo a las corrientes ideológicas imperantes de cada época.

2.2 Algunos ámbitos de aplicación del servicio público de la educación pública

Para efectos de este apartado y habiendo quedado claro que la educación pública es un servicio público, es necesario involucrarse en el tema de las funciones de esta naturaleza que trae consigo para la educación, entre otras cosas, *“[...] ha de realizar los ideales culturales de todos, sin más límite que las aptitudes de la*

¹⁰⁷ *Ibid*, p. 17

¹⁰⁸ Víctor Hugo Bolaños Martínez: *Compendio de historia de la educación en México*. Segunda edición. Porrúa, México, 2000, p. 79

¹⁰⁹ Guadalupe Monroy Huitrón: *Política Educativa de la Revolución (1910-1940)*. Secretaría de Educación Pública, primera edición en Cien de México, 1985, p. 15.

persona y las necesidades efectivas del progreso de la sociedad en su conjunto [...]”¹¹⁰

Es decir, por un lado la cultura en sentido más amplio como tradiciones, costumbres, zonas y monumentos arqueológicos, etc. y por otro, la consideración de la libertad de expresión personal de los miembros de la población que, en última instancia, se va a reflejar en la satisfacción de necesidades que conllevan el avance científico y tecnológico del Estado dentro de la comunidad al interior y en el ámbito internacional y cuya realización se lleva a cabo con recursos del erario público, entendiendo por estos, aquellos que el Estado obtiene por la vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y cuotas de seguridad social, generalmente denominados contribuciones.

En este orden de ideas, siguiendo a Serra Rojas “[...] se entiende por funciones del Estado las diferentes formas que reviste su actividad [...]” encontrándose dentro de esta última, en palabras del propio autor “[...] es una de las funciones que corresponden al Estado y se realiza bajo el orden jurídico...

- II. *Es la función típica que la doctrina y la legislación asignan por regla , al poder*
- III. *ejecutivo federal [...]”¹¹¹*

Por otro lado se dice *“El principal elemento entre las esferas, sanitaria, educativa y asistencial es su reconocimiento como pilares fundamentales de la política de Bienestar Social [...]”¹¹²* que forma parte de todo estado que se precie de tener un régimen democrático en el que, como dice González Navarro, “[...] obviamente, el

¹¹⁰ J. Jesús Cárabes Pedroza, Martha Reid Rodríguez, Federico Pardo Zepeda y José Flores García: *Fundamentos Político-Jurídicos de la Educación en México*. Editorial Progreso, México, 2000, p. 87

¹¹¹ *Ibid*, p. 568

¹¹² Martha Gutiérrez Sastre: *La participación en los servicios Públicos de Bienestar*. Consejo Económico y Social, Colección Estudios, número 177. Primera edición, 2005, Madrid, p. 185

*poder político –ha de estar al servicio del hombre y no al revés [...]*¹¹³ lo que nos queda claro es que, con base en ese poder político o público, de manera prioritaria se resuelven las funciones que el Estado tiene a su cargo propiciando el desarrollo social y económico de un país.

Desde luego es factible señalar que este tipo de funciones son desarrolladas dentro del ámbito de la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo Federal y, por ende, parte del poder político. Procede mencionar que al señalar a la educación en párrafos precedentes como un servicio público, tendría además la característica que la ubica dentro de la política, como ya se dijo, de bienestar social, creándose para estos efectos: “[...] *El primer órgano oficial se denominó Secretaría de Instrucción Pública e Industria y fue establecida por las Bases Orgánicas Centralistas de 1843*”¹¹⁴, sufriendo algunos cambios de estructura y denominación. “*Finalmente, por decreto del 25 de julio de 1921, fue creada con la denominación actual de Secretaría de Educación Pública [...]*”¹¹⁵

Estos son pues los antecedentes legales de la Secretaría de Educación Pública, regulada en principio por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y en la actualidad por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyas facultades se encuentran en el artículo 38 de la misma.

Sin embargo, son varios los servicios públicos determinados en la legislación mexicana como es el caso de: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 3º, fracción VIII; 5º párrafo cuarto, (el de las armas y los jurados) 27, fracción VI (bienes raíces necesarios para los servicios públicos); 115, fracción III (agua potable, drenaje, etc.); 123, fracción XVIII (huelga en servicios públicos) y 132 (fuertes, cuarteles, almacenes de depósito). De igual manera: Ley

¹¹³ Francisco González Navarro: *El Estado Social y Democrático de Derecho*. Ediciones Universidad de Navarra. Eunsa, Pamplona, 1992, p.179

¹¹⁴ Fernando Solana Reyes, Raúl Cardiel Reyes, Raúl Bolaños (Coordinadores): *Historia de la Educación Pública en México*. Educación y Pedagogía, CFE-SEP, tercera reimpresión. México, 2007, p. 13

¹¹⁵ *Ibidem*

Federal del Trabajo, artículo 925 (comunicaciones y transportes, etc.); Ley de Vías Generales de Comunicación y otras.

Así mismo, cabe destacar de que, independientemente de la importancia que tienen todos los servicios públicos a los que se hace alusión en el párrafo que precede, en el caso específico de la educación como servicio público, este último se encuentra se encuentra ubicado en el contexto de los Derechos Humanos y sus garantías, lo que ocasiona una importancia que trasciende sobre la función administrativa a cargo del Estado, concretamente, de la Administración Pública.

Ahora bien, el comentario anterior es susceptible de contemplarse bajo dos enfoques: el primero de estos relacionado con la naturaleza que se otorga al servicio público de la educación como inherente a la persona y, el segundo, el ejercicio del poder político que debe asumir el Estado dada esa naturaleza y la necesidad de salvaguardar ese derecho con el apoyo que se requiera en todos sentidos, no sólo en el material, sino también en lo que significa para el desarrollo intelectual.

2.3 Otros ámbitos de aplicación del servicio público de la educación pública

2.3.1 El servicio público de la educación pública y el bienestar social

En principio sería conveniente mencionar que la “[...] *función de bienestar social es la especificación correcta que determina simultáneamente las necesidades o bienes públicos*[...]”¹¹⁶, lo que es susceptible de traducirse en materia del servicio público de la educación en razón de las necesidades que la comunidad va creando, entre otras cosas, desde un enfoque particular por el deseo de superación personal del individuo, y en lo colectivo, al trascender esa opción del ámbito personal a la comunidad en general. En este último caso el Estado es el

¹¹⁶ Alejandro Ibarra Yunez: *Política Económica y bienestar social*. Instituto Mexicano de ejecutivos de finanzas, México, 1991, p. 53

principal protagonista, quien otorga las prioridades correspondientes aplicando las partidas presupuestales necesarias al servicio público de que se trate, en este caso la educación.

Dicho en otros términos: la función de bienestar social forzosamente, además de la intervención del Estado, implica que este último tenga la sensibilidad de captar cuáles son aquellos problemas que afectan a la comunidad una vez que trascienden el ámbito particular, en el presente caso del servicio público de la educación, en el que se sobreentiende el hecho de que la población tenga acceso de la mejor manera a esta función o actividad que le proporcionará necesariamente una mayor calidad de vida y en consecuencia un estado de bienestar.

No se omite mencionar que el concepto de bienestar social deriva a su vez de otro tema que es el Estado Social o *welfare state* que se integra a su vez de otros elementos característicos de este último que provee a los ciudadanos de beneficios o medidas que atañen, entre otros, al servicio público de la salud como lo señalan los artículos 34, fracción I y 35 de la Ley General de Salud, además de otro tipo de prestaciones que si bien es cierto no son considerados servicios públicos, coadyuvan al bienestar social, como es el caso del seguro de invalidez o vejez que al igual que en la educación se convertían en un instrumento de justicia social que tenía un impacto en el presupuesto de egresos.

2.3.2 El servicio público de la educación pública y el desarrollo económico

Como es lógico suponer, el conocimiento epistemológico adquirido por las personas de manera individual no es suficiente para que se pueda manifestar en el desarrollo económico de un país, ni mucho menos el de una colectividad, si no es a través del método científico o tecnológico originado sobre todo en virtud del servicio público de la educación, tomando en cuenta que esa actividad se presta, entre otras características ser:

“1. Una actividad técnica, encaminada a una finalidad. 2. Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el Derecho Público, pero que en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de Derecho Privado. 3. La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares (mediante concesión). 4. El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general; régimen jurídico que es de Derecho Público.”¹¹⁷

Como ya se ha comentado a lo largo de este trabajo, es principio fundamental que los servicios públicos los preste el Estado de manera directa, tampoco se debe dejar de reconocer que en varios casos los particulares los prestan a cambio de obtener una utilidad, es decir, que sean rentables dentro de ciertos lineamientos que el Estado le impone al particular, como por ejemplo: que los precios de esos servicios se encuentren dentro de criterios razonables, siendo común que en su mayoría sean utilizados algunos de ellos por las clases económicamente débiles o de bajos recursos, sin que esto sea una regla, como sería el supuesto de la energía eléctrica que es manejado por el Estado, cuyo costo ya ha sido regulado en razón de zonas económicas, entorno ambiental, disponibilidad de recursos, demanda de los mismos, etc.

En lo que se refiere al servicio público de la educación se puede decir que tiene dos vertientes: la nacional y la internacional (globalización). En lo que corresponde a la primera, ésta se diversifica en razón de materias relacionadas con la educación pública en áreas económicas, desarrollo sustentable, rural, distribución del gasto público en materia educativa, prioridades para el desarrollo en las que influye la función educativa como servicio público.

¹¹⁷ Miguel Acosta Romero: *Teoría General del Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1990, pp.736 y 737.

Lo anterior se presenta de acuerdo a aquellas actividades en las que el Estado estime necesario contar con elementos personales de egresados de las escuelas e instituciones que se especialicen en áreas o materias que el propio Estado necesita desarrollar y que a veces ameritan la inversión de mayores recursos y que en el menor plazo posible sea redituable esa inversión. En estos términos podrían comenzar a involucrarse conceptos como el empleo, que se encuentra íntimamente relacionado con el servicio público de la educación pública, ya que el avance de la actividad educativa contribuirá a la preparación de mejores técnicos, profesionistas y científicos que coadyuvarán al propósito fundamental del desarrollo: aumento y distribución de la riqueza, y el crecimiento de la calidad de vida de la comunidad.

Respecto de la segunda vertiente, se traduce en la incorporación del tema de la educación pública en el campo de la globalización, específicamente, en virtud de los tratados internacionales como es el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la UNESCO en su publicación *La UNESCO "Retos Mundiales"*, entre los que incluye a la educación cuando en su parte conducente determina: La Organización se centra particularmente en una serie de objetivos globales:

*"Lograr la educación de calidad para todos y el aprendizaje a lo largo de toda la vida".*¹¹⁸

En el desarrollo histórico-político de la educación pública quedaron determinadas cuatro etapas, a saber: la anterior a la revolución en la que la educación, se puede decir, dependía básicamente de la iglesia; la liberal iniciada con la Revolución de Ayutla y la revolucionaria a partir de la promulgación de la Constitución de 1917. En lo que se refiere a esta última, hubo cambios significativos de ideología como es el caso de la educación socialista impulsada por José Vasconcelos; reformas al

¹¹⁸ OCDE

artículo 3 de la Constitución para suprimir dicho concepto y con posterioridad la que se encarga de construir instituciones de diversa índole y expedir leyes relativas a la educación como la Ley Orgánica de Educación Pública de 1942 y otras relativas con tendencias encausadas a la educación que contemplaban aspectos como: escuelas normales, rurales, elementales, de oficios, etc. en razón de los movimientos sociales y económicos a nivel mundial.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la llamada Política Educativa Revolucionaria, de tal forma que: *“La política que inaugura don Venustiano Carranza más adelante, toma muy en cuenta las reivindicaciones de carácter social y, de manera resuelta, se preocupa por los problemas y necesidades de las clases populares. Entre tales reivindicaciones, pronto ocupó merecido sitio el tema de la educación”*¹¹⁹, lo que de alguna manera se manifiesta con la apertura que deja a la educación fuera del control de clero y de su más puro pragmatismo siendo plasmado en el artículo 3º de la Constitución de 1917 de la siguiente manera: *“La educación es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de la educación [...] Ninguna corporación religiosa ni ministro de ningún culto podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria [...]”*¹²⁰

En este orden de ideas se presentó un cambio profundo en términos de ideología respecto del contenido de la educación que fue llevado a la reforma del artículo 3º y que consistió en otorgarle a la educación esa característica, es decir, ajena a todo tipo de influencia religiosa por parte de quienes la impartían, específicamente, no permitir que ningún plantel educativo incluyera enseñanzas de esta naturaleza siendo su principal promotor José Vasconcelos, para lo cual se reformó de nueva cuenta el artículo 3º para quedar en los siguientes términos: *“La educación que imparta el Estado será socialista, y, además de excluir toda doctrina religiosa,*

¹¹⁹ Francisco Larroyo: *Historia Comparada de la Educación en México*. Novena edición actualizada. Porrúa, México, 1970, p. 477

¹²⁰ *Ibid*, p. 478

*combatirá el fanatismo y los prejuicios [...]*¹²¹, es decir, más radical, quedando demostrada la separación definitiva entre la educación impartida por el clero y la oficial, la impartida por el Estado. Lo anterior, sin dejar de reconocer la intención de Vasconcelos en otorgarle un gran impulso a la cultura en general.

La etapa siguiente estableció los inicios del proceso de industrialización para lo cual fue necesario incrementar el presupuesto en todas las áreas administrativas incluida la de educación bajo el rubro de *“Educación para la paz, para la democracia y para la justicia social [...]*¹²² con lo que cambia todo el panorama de la educación en México.

De lo señalado en el párrafo anterior se desprende que el servicio público, cualquiera que sea su naturaleza, tiene una relación vinculante con las tendencias ideológicas en materia educativa, con los procesos económicos y con el comportamiento de los mercados en todos los sentidos, llámese mercado laboral, tecnológico y científico.

Dicho en otros términos, habría que considerar este aspecto del servicio público de la educación, en el sentido de si va dirigido a sólo completar un ciclo educativo que le permita al estudiante obtener un certificado de carácter técnico, es decir, canalizado al ejercicio de una oficio como mecánico, electricista, etc. o cualquier otro mencionado en la Ley Federal del Trabajo, o bien, una licenciatura, maestría y hasta un doctorado en el campo de la investigación en un área en la que se pueda visualizar o prever una aportación al progreso o avance en cualquier rama del conocimiento, por ejemplo: una invención o avance de la ciencia o la tecnología susceptible de explotarse y aportar riqueza a la comunidad y al propio Estado.

Aunque ya se dejó entrever, esta situación se encuentra dentro de la corriente doctrinaria que en materia económica adopte una país por razón de exigencias o

¹²¹ *Ibid*, p. 491

¹²² *Ibid*, p. 511

conveniencias según el tipo de gobierno de que se trate, como es el caso del Estado mexicano que ha optado por el régimen de economía mixta mexicana, es decir, con la participación tanto del Estado como de los particulares, sobre todo el que se aplicó en el sexenio de Salinas de Gortari a raíz de la situación que privaba en México.

2.4 Las políticas públicas y el servicio público de la educación pública

El tema de las políticas públicas es el centro del debate en un gobierno que se precie de ser democrático, toda vez que se discuten sus áreas de aplicación en diversos foros como el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Atento a las tendencias ideológicas y la problemática existente en la comunidad política, en primera instancia, el Estado en sus diferentes ámbitos utiliza estrategias para resolver problemas que se presentan en la sociedad y solucionarlos a la brevedad posible y con la mayor cobertura ya sea a corto, mediano y largo plazo. En ocasiones no es posible atenderlos de esta manera, entre otras cosas, por la falta de recursos disponibles, por la imposición de otros considerada como más conveniente según las condiciones o la más importante por la ausencia de una planificación adecuada.

Los diferentes documentos en los que el Estado, a través de la Administración Pública, maneja este tema son: la Agenda Legislativa, el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas de Gobierno, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos y algunos otros que servirán para sacar adelante el estado de cosas que afectan a la sociedad en este sector.

Sin embargo, en relación con las políticas públicas, es menester referirse al concepto al que alude Pablo Latapí Sarre: “[...] *Entendiendo por ‘políticas’ ciertos*

*‘modos constantes de proceder a los que se otorga prioridad’*¹²³ de tal forma que cuando el Estado adopta una forma de proceder respecto de un problema que afecta a la sociedad y sus necesidades, se trataría de una política de Estado para resaltar entonces su importancia.

El autor en mención señala: *“El rango de política de Estado no es, por supuesto irreversible; estas políticas pueden ser modificadas o abrogadas por las instancias gubernamentales, según su naturaleza [...]”*¹²⁴. Lo anterior se da por supuesto, como ha acontecido a lo largo del tiempo en las diversas reformas al artículo 3º, a la Ley General de Educación y a los diversos planes Nacionales de Desarrollo.

En amplia relación con lo anterior es válido mencionar algunas definiciones y teorías al respecto, *Jellinek* señala *“[...] la política se consideró como la ciencia práctica del Estado o ciencia aplicada, que estudia el modo como el Estado puede alcanzar determinados fines [...]”*¹²⁵, en virtud de lo expuesto, es posible observar la relación que existe entre la política y los fines del Estado, es decir, que estos últimos podrán ser alcanzados a través del establecimiento de una o varias políticas, según se determine, por parte del propio Estado mediante la acción del Poder Ejecutivo con la intervención de los partidos políticos y la sociedad de acuerdo a ciertas prioridades y la existencia de los recursos que se disponga.

El profesor Sánchez Agesta considera la política en tres sentidos fundamentales a cual más de importantes cada uno de ellos, sin embargo, se optó por hacer mención de sólo uno de ellos:

¹²³ Pablo Latapí Sarre: *La SEP por dentro. Las Políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. Fondo de Cultura Económica. México, 2012, p. 49.

¹²⁴ *Ibid*, p. 50

¹²⁵ *Ibid*, p. 647

1. *“La política como actuación de poder, en este sentido la política es la actividad que crea, desenvuelve y ejerce el poder...”¹²⁶*

La razón de no aludir a los otros dos sentidos es porque este enfoque se acerca más a la actualidad del problema y en el que está involucrado el ejercicio del poder en su momento derivado de una autoridad ya que “[...] *el Estado, no podría ni existir ni alcanzar su fin, sin una autoridad [...]*”¹²⁷ como señala Jean Dabin y sin esta última además no podrían darse los servicios públicos, en el presente caso, el servicio público de la educación pública ni mucho menos las políticas públicas

En amplia relación con el hecho de que al Poder Ejecutivo es a quien corresponde poner en práctica las políticas públicas habría que tomar en cuenta que se trata de que éstas se materialicen en asignaciones de recursos económicos y consecuentemente con aspectos de la economía del Estado y del derecho como factor fundamental de la acción administrativa, en este caso del cumplimiento de las que corresponden al servicio público de la educación pública ya que como señala Posner:

“La decisión de una dependencia ejecutora acerca de la concentración de sus recursos resulta interesante en vista de la posición monopólica que ocupan con frecuencia las dependencias públicas en la ejecución de la ley”¹²⁸

Lo anterior, de acuerdo en lo que se ha venido insistiendo, en el sentido de que trata de una acción que originariamente compete al Estado como servicio público quien tiene el control de los recursos para estos servicios.

¹²⁶ Luis Sánchez Agesta: *Lecciones de derecho político*. Quinta edición. Prieto Granada, 1954, p. 48

¹²⁷ Jean Dabin: *Doctrina General del Estado, Elementos de filosofía política*. Traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 57

¹²⁸ Richard A. Posner: *El análisis económico del Derecho*. Segunda edición en español. Traducción Eduardo L. Suárez. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 960

Sin embargo, cabría preguntarse: ¿se realizan de manera centralizada o están a cargo de diversos organismos?, ¿son los necesarios?, ¿son aplicados en forma eficiente con resultados positivos?, de nueva cuenta siguiendo a Posner:

“Que una dependencia administrativa puede ser ineficiente de dos maneras. Una es el hecho de tener metas contrarias a la promoción de la eficiencia (la llamada “eficiencia de la asignación”. La otra consiste en fracasar en la minimización de los costos de la persecución de sus metas, cualesquiera que ellas sean (la llamamos ineficiencia interna) [...]”¹²⁹

Atento a lo expuesto se estima poco probable que existan estos dos supuestos, cuando menos si se trata de que tengan metas contrarias a la promoción de la eficiencia, ya que en términos generales, se persiguen metas congruentes que tienden a la racionalidad y al buen uso en el manejo de los recursos económicos, como premisa mayor y, la segunda, específicamente en el caso del servicio público de la educación, aunque se tratara de minimizar costos habría que ver que la inversión en este rubro generalmente no se ubica en este supuesto por la importancia que conlleva, sin querer decir con esto que no se hizo una cuidadosa planificación y programación de ese gasto, para su mejor aprovechamiento con resultados favorables o satisfactorios como se espera de las políticas públicas en cada materia o sector.

La minimización de los costos es un concepto netamente económico como es fácil deducir pero que en este caso tratándose del documento cuyo origen es una ley y su derivación, el presupuesto de egresos, que especifica los montos asignados a los diferentes servicios públicos, no es tanto el hecho de reducir el gasto sino, como ya se dijo, se trata de lo que es mínimo en cuanto a la necesidad que va a cubrir en la sociedad, que dependerá también del funcionamiento interno de la

¹²⁹ *Ibid*, p. 969

dependencia que deberá estar sujeta a controles por parte del poder central sobre la base de diversos instrumentos, digamos órganos especializados, en la vigilancia del manejo de los recursos para darle transparencia.

No se omite señalar que el ejercicio de las políticas públicas necesariamente requiere de la existencia del Estado de Derecho, en el que se persiguen diferentes tipos de fines, entre otros, la organización del Estado y la sociedad, siendo esta última la más beneficiada con la acción educativa que corresponde, entre otros servicios públicos, al de la educación pública, de tal forma que con este enfoque *“La ley tiene tres funciones principales: permitir que se puedan predecir las operaciones del gobierno, que sean técnicamente consistentes entre sí y moralmente legítimas, es decir, consistentes con los principales patrones de valor de la comunidad [...]”*¹³⁰, situación que no es posible desconocer dada la importancia que como servicio público y política pública tiene la educación.

La cuestión está en que los problemas que afectan a la sociedad, y que el Estado debe resolver, finalmente deben quedar integrados en una agenda pública o agenda de políticas públicas según prioridades establecidas, como fue el caso de la reforma educativa con el análisis, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, que en su momento abordaron respecto de la iniciativa preferente propuesta por titular del poder ejecutivo, dada la importancia del tema, en el entendido de que, como sucede en este tipo de procesos, previo al estudio que se hizo del problema, para establecer la relación de la educación como servicio público y las políticas, hubo que tomar en cuenta, entre otras cosas, los antecedentes, lo cuestionable de las soluciones propuestas, los resultados obtenidos, la magnitud del problema, la percepción que de éste se tenía, la opinión pública, la cantidad de recursos económicos para resolverlo, la necesidad de que contara con un fundamento legal que apoyara la política pública específica y el establecimiento de los plazos que correspondieran.

¹³⁰ Karl W. Deutsch: *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. Primera edición en español. Traducción de E. L. Suárez. Ediciones FCE España, 1976, p. 203

Por tal motivo, sin necesariamente abordar a fondo el tema de la política y las políticas públicas como práctica y como ciencia, se estima conveniente expresar los elementos esenciales para después relacionarlo con el servicio público de la educación pública.

En un momento determinado, la utilización del concepto de la política como elemento de la acción gubernamental, se une al hecho de que los gobiernos se enfrentan a un conjunto de situaciones que demandan su intervención en el presente sin dejar de contemplar el futuro, integrando la llamada Agenda de Políticas Públicas con una amplia visión que en principio debe establecer soluciones con decisiones de tipo político que se verán reflejadas en un orden que beneficiará la aplicación de las acciones estatales y el comportamiento de los destinatarios, en razón, entre otras cosas, del bienestar social, el desarrollo económico, la salud y, en el presente caso, la educación, cuyo objetivo principal es el mejoramiento de esta última.

Para mejor proveer siguiendo a Faya Viesca:

“En el campo de la educación, los Estados Unidos y el Japón cuentan con políticas públicas admirables en muchos sentidos. Estos países valoran a la educación en muchos aspectos como un esencial servicio público. A través de escuelas y universidades privadas, los gobiernos de estos países contribuyen con montos económicos importantísimos a la educación de los pueblos [...]”¹³¹, lo que es obvio, tomando en cuenta la importancia que tiene este servicio público no sólo desde el punto de vista de las políticas públicas sino también en cuanto al aspecto económico que representa, en razón de un avance en materia tecnológica, obtenida a través de los conocimientos adquiridos en virtud de la educación.

¹³¹ *Ibid*, p. 377

Sin embargo, tomando en cuenta el hecho de que la educación en esos países no sólo es susceptible de valorarse desde un punto de vista de apoyo económico, habría que considerar otro tipo de situaciones que trascendían, como el hecho de llevar a la política de educación pública para todos sin ninguna distinción, lo anterior, como bien menciona Owen Fiss en el caso de *Brown v. Board of Education* en el que se decía que: *“Había más que juzgar que simplemente confrontar a las palabras de las de la Enmienda 40, que ordenaban que [...] ningún Estado podía negar a cualquier persona en su jurisdicción un trato de igualdad de protección de la ley[...].”*¹³², de tal manera que: *“Los jueces consideraban el papel del Estado, y el lugar de la educación pública en particular, en la vida de la nación y sopesar la evidencia desarrollada en juicio en el impacto de prácticas de segregación.”*¹³³

En este orden de ideas se aprecian dos situaciones, la primera de ellas, que estima la importancia de la educación desde un punto de vista social y hasta cierto punto como un servicio público y, en segundo lugar, el hecho del reconocimiento, por parte del poder judicial, de tomar en cuenta el problema de la educación pública como un tema de carácter político, es decir como una política pública consistente en involucrar a todos los ciudadanos de los Estados Unidos sin distinción de raza, color, sexo, etc.

Al decir de Faya Viesca *“[...] todo servicio público que pueda prestar el gobierno directamente de manera más eficaz que los particulares, es el Gobierno quién debe prestarlo, y no los particulares [...]”*¹³⁴, es decir, que los servicios públicos, entre ellos la educación, deben de cumplirse en los términos contemplados por la propia ley para el Estado independientemente de que esta obligación en la actualidad ha sufrido variantes por razones de orden económico, es decir, que:

¹³² Traducción libre del texto original que dice: *“There is more to judging than simply confronting the bare words of the Fourteenth Amendment, which commands that ‘no state shall’... deny to any person within it’s jurisdiction the equal protection of the laws”*, Owen Fiss: *The Law as it could be*, New York University Press, New York and London, 2003, p. 201

¹³³ *Ibid*, p. 202

¹³⁴ *Ibid*, p. 378

“[...] se deba de llegar al absurdo de concesionar a todos los particulares los servicios públicos [...]”¹³⁵ y por lo mismo:

“[...] la renuncia del Gobierno mexicano a la prestación de importantes servicios públicos, por no aparecer ante el exterior y ante los empresarios nacionales, de que el Gobierno mismo se está apartando de la economía de mercado [...]”¹³⁶

Sobre esto último, habría que tomar en cuenta que, por disposiciones internacionales como es el caso del Pacto sobre Derechos Económicos, Políticos y Sociales, México está obligado a no renunciar, entre otros, a la prestación del servicio público de la educación. Lo anterior, tal cual se ha venido insistiendo a lo largo de este trabajo en virtud de lo que representa en el desarrollo integral de las personas y el crecimiento económico del país.

En relación con el servicio público de la educación, Harvey S. Rosen señala:

“[...] las escuelas pueden ser un importante factor de socialización, así como un vehículo de adoctrinamiento político que potencia la afinidad de los ciudadanos con los gobiernos, contribuyendo de esta manera a la estabilidad política. Agrega: estos argumentos de apoyo a la intervención pública en el mercado educativo guardan relación con la eficiencia económica [...]”¹³⁷ estableciéndose entonces un vínculo con la obtención de un óptimo resultado en la utilización del gasto público.

Como se puede observar, son básicos los elementos que resaltan en la función educativa: lo político, la armonía en la vida ciudadana incluida una buena relación con el gobierno, el aspecto público de la educación en virtud de la participación estatal, y por último, lo que de alguna manera es muy importante, el hecho de que

¹³⁵ *Ibidem*

¹³⁶ *Ibidem*

¹³⁷ Harvey S. Rosen: *Hacienda Pública*. Quinta edición. Mc Graw Hill, España, 2002, p. 49

existiendo un buen desarrollo de la educación va a tener como consecuencia el mejoramiento económico de la sociedad y del propio Estado.

A mayor abundamiento y sobre la base de la importancia de la educación desde el punto de vista económico, se estima que: “[...] *la educación siendo un tema central, ya que se refiere a la materia que generará la base económica del país, entonces la pregunta se remite al inicio de este trabajo hablamos de ¿Gasto o inversión? [...]*”¹³⁸, una de las conclusiones a la que podemos llegar es que, si bien es cierto que forma parte del gasto público, constituye realmente una inversión, ya que genera un capital humano de calidad y productivo. Como hemos podido observar, el tener una planta de trabajadores productivos nos lleva en muchas formas al éxito económico.

En este sentido, no son pocos los esfuerzos que los gobiernos han realizado para mejorar este servicio público a partir de 1940. Lo anterior, según ciertos hechos relevantes de carácter jurídico y de creación de infraestructura educativa, en el primer caso: “Ley Orgánica de Educación; Reformas al artículo 3º de la Constitución, decreto que creaba la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito, Plan Nacional de Educación y, en el segundo, Fundación del Colegio Nacional, Instituto de Capacitación del Magisterio, Creación del Consejo Nacional Técnico de la Educación”¹³⁹, entre otros, que en algunos casos debido a la dispersión de facultades y obligaciones no han tenido el funcionamiento esperado siendo necesario modificar la forma de llevar a cabo las atribuciones a su cargo o bien su desaparición.

Aunque tal vez cabrían argumentos a favor del Gobierno mexicano dados los periodos de crisis por los que ha transitado, como es el caso de lo acontecido en la “[...] *década de los setenta [...] fue fundamental el déficit público y el*

¹³⁸ Iliana Lorena Yáñez Segura. Los impactos del Gasto Público en educación, en www.monografias.com/trabajos29/gasto-educacion/gasto-educacion.shtml. Consultada el 24 de agosto de 2014

¹³⁹ *Ibidem*

endeudamiento externo [...]”¹⁴⁰; “El SNTE quería una institución masiva a su servicio”¹⁴¹. De acuerdo con lo señalado por Iris Guevara González “[...] las modificaciones de la política educativa en estos años se dieron de acuerdo con la evolución tanto de necesidades políticas como económicas [...] Entre las segundas, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la concepción neoliberal de que la educación tiene que estar al servicio de ciertos requerimientos económicos [...]”¹⁴² de igual manera “Una característica importante del periodo en análisis (1976-1982) fue el cambio drástico en las formas de intervención del Estado, singularizado por el repliegue de la intervención económica del mismo para dejar actuar a las libres fuerzas del mercado[...]”¹⁴³ no sólo al interior de la economía mexicana sino también al exterior. “Con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se dio una fuerte disminución del gasto en materia educativa.”¹⁴⁴

Así mismo, en este orden de ideas, en materia de educación se dieron progresos que se mencionarán en párrafos posteriores y que colaboraron al progreso del servicio público de la educación aunque cabe mencionar, como excepción, que en el período de Ernesto Zedillo Ponce de León que “Así, los aumentos del gasto en educación a los que hace referencia el doctor Zedillo se vieron afectados por la inflación y el aumento de la población, y eso hizo que disminuyera el gasto por alumno [...]”¹⁴⁵, sin embargo, es menester tomar en cuenta que “El gasto nacional en educación adquiere especial relevancia ya que durante este sexenio aumentó fuertemente la participación de la educación privada [...]”¹⁴⁶, entendido como una medida de carácter político a fin de mermar el poder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

¹⁴⁰ Iris Guevara González: *La Educación en México, Siglo XX*. UNAM-Editorial, Porrúa, Instituto de Investigaciones Económicas. México, 2002, p. 55

¹⁴¹ *Ibid*, p. 79

¹⁴² *Ibid*, p. 83

¹⁴³ *Ibidem*

¹⁴⁴ *Ibid*, p. 84

¹⁴⁵ Cfr. Iris Guevara, *Op. Cit.*, p. 117

¹⁴⁶ *Ibid*, p. 109

Retomando el tema de las políticas públicas es importante resaltar la íntima relación con la acción gubernamental y todos los servicios públicos, en este caso el servicio público de la educación, toda vez que tiene que ver, entre otros, con la atención de problemas que existiendo no han sido resueltos o que van surgiendo con el crecimiento de la población por nuevas necesidades o que éstas se incrementan y que se tendrán que satisfacer con la eficiencia requerida por parte del régimen gubernamental.

A mayor abundamiento de datos relacionados con las políticas públicas aplicadas en el campo del servicio público de la educación, cabe citar algunos ejemplos de éstas, realizados en periodos sexenales y que de una u otra manera colaboraron o colaborarían, dado el momento, a resolver algunos de los problemas sobre el tema educativo.

En lo que se refiere a la etapa posterior a la guerra mundial, procede aludir a los periodos sexenales a partir de 1970, en los que se dieron importantes cambios en el desarrollo de la educación, que han influido en el avance de la misma en el entendido de que la mayoría de ellos tiene una inclinación de carácter económico por la necesidad del progreso que en esta materia demanda el país.

CAPITULO III

Implementación de políticas públicas en materia de educación pública por sexenios (1970-2013)

Habiéndose hecho referencia en páginas anteriores a las cuatro etapas del desarrollo histórico político de la educación pública en México señaladas como determinantes, para un mejor conocimiento del tema es conveniente ubicarse en épocas en las que tuvo un desenvolvimiento sin la influencia de aspectos económicos, como los señalados anteriormente, aunque no quiera decir que con mucho éxito ya que prevaleció el discurso político, siendo válido reconocer los aumentos importantes que en el gasto público tuvo el rubro del servicio público de la educación pública.

“La implementación es un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas, los métodos del proyecto y el contexto institucional”¹⁴⁷, una definición de esta manera permite introducirse brevemente para ubicarse en un enlace con el tema de las políticas públicas, en primera instancia y posteriormente con las políticas públicas educativas.

En otros términos para Berman, *“[...] el análisis de la implementación cuestiona la validez de la teoría y presupone que P no necesaria ni invariablemente conduce a R, y reformula su idea de la siguiente manera: En pocas palabras, el análisis de la implementación es el estudio de por qué las decisiones de la autoridad (sean estas políticas, planes, leyes u otras no conducen necesariamente al logro de los resultados previstos [...])”¹⁴⁸*, situación que, como más adelante podremos observar, coincide en muchos casos con las políticas educativas implementadas por periodos presidenciales.

¹⁴⁷ Aguilar, L.F. (Ed): “Estudio Introductorio”, *La implementación de las Políticas, Colección Antologías de Política Pública*, No. 4, México, 1993, Miguel Ángel Porrúa, p. 25 y 26

¹⁴⁸ Pedro Flores Crespo, Dulce Carolina Mendoza: *Implementación de Políticas Educativas*, GERNIKA-Universidad Iberoamericana, México, 2012, p. 26

En el contexto de políticas públicas educativas se da cuenta de lo siguiente: “[...] *Estas políticas fueron la federalización o descentralización, la renovación curricular, la profesionalización docente y la participación social [...]*”¹⁴⁹. Para efectos de este trabajo la más importante es la que se refiere a la federalización o descentralización ya que abarca dos ámbitos diferentes, el primero, corresponde básicamente a los distintos grados de estudio que son: el preescolar y la primaria.

3.1 Luis Echeverría Álvarez

Por lo que se refiere a este sexenio, es válido señalar que el problema estaba relacionado con los acontecimientos económicos y políticos a nivel mundial, provocando entre otros, cambios radicales en la forma de gobernar, particularmente en lo que correspondía a la educación “[...] *un intento de vincular la educación con las necesidades de la democratización y acumulación de capital planteadas durante el movimiento estudiantil de 1968 [...]*”¹⁵⁰ de tal manera que “[...] *la política educativa del sexenio se denominó Reforma Educativa y mediante esta pretendía transformar a la sociedad [...]*”¹⁵¹ para lo cual se optó por el incremento real del presupuesto para crear instituciones que, hasta la fecha, han venido colaborando con el desarrollo económico, como es el caso del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, entre otras, aunque al decir de Guevara González “[...] *los puntos de confluencia de la política de industrialización y de la política educativa se dieron más en el discurso que en la realidad [...]*”¹⁵²

No se omite mencionar como cambios significativos en este sexenio la expedición de la nueva [...] *Ley Federal de Educación el 29 de noviembre de 1973, la cual rompió con la rigidez del sistema educativo [...]*¹⁵³, “[...] *y la Ley Nacional de*

¹⁴⁹ *Ibid*, p. 69

¹⁵⁰ *Ibid*, p. 55

¹⁵¹ *Ibidem*

¹⁵² *Ibidem*

¹⁵³ *Ibid*, p. 194

Educación para Adultos, por lo cual se planteó un sistema de enseñanza también abierto, ofrecía oportunidad de acreditación de estudios autodidactas a toda persona mayor de quince años que no hubiera recibido enseñanza formal [...]”¹⁵⁴.

Una de las ventajas de esto último, además de proporcionar la oportunidad de desarrollo intelectual a las personas en determinada edad, consistía en el hecho de que con una mayor preparación se integraran a la fuerza de trabajo y por lo mismo a la productividad en la economía del país.

Lo anterior solía suceder en este sexenio, en el que la preocupación era precisamente esa, el discurso político y el lucimiento del titular del poder ejecutivo sin que se hiciera mención de los resultados obtenidos con dicho incremento del gasto público destinado a la educación, ni mucho menos la transparencia de su uso.

La asignación presupuestal para la Secretaría de Educación Pública en el último año fue de 31, 115 MDP.

3.2 José López Portillo

De manera similar al sexenio anterior, en este período se consideró el programa “[...] *Educación para todos* [...]”¹⁵⁵ ya que al parecer era lo más conveniente, además de necesario, como se proclamó elevar la calidad de la educación al ser indispensable para el proceso productivo, tomando en cuenta el atraso que en materia económica tenía el país. Habiendo seguido la aplicación en este periodo, los lineamientos de política de presupuestos por programa, en la inteligencia de que el gasto público en esta rama continuó con una tendencia a la alza.

¹⁵⁴ *Ibidem*

¹⁵⁵ Víctor Hugo Bolaños Martínez: *Síntesis Histórica de la Educación en México*. COLNAMAEP. México, 1982, p. 92

En este sexenio se creó la Universidad Pedagógica Nacional como un elemento de apoyo más al proceso educativo, cuyo objetivo era principalmente formar docentes con mayor preparación dada la necesidad de profesionalizar esta actividad cuya producción se restringía a la escuela Normal de Maestros.

La asignación presupuestal en el último año para la Secretaría de Educación Pública fue 368,608 MDP

3.3 Miguel de la Madrid Hurtado

Con “[...] se da inicio a la aplicación de la política educativa dentro del modelo neoliberal conocida como Revolución Educativa y dadas las condiciones económicas de la época tuvo una serie de altibajos que vinieron a perjudicar la inversión correspondiente presentándose un descontrol que ocasionó el consabido retraso en la infraestructura educativa en virtud de la necesidad de sanear las finanzas públicas siendo lo más grave la baja calidad de la enseñanza [...]”¹⁵⁶

Bajo este enfoque en el que quedaba involucrado el servicio público de la educación, Reyes Heróles decía *“Estamos obligados a pensar y repensar en nuevos sistemas educativos que reduzcan o mantengan sus costos mediante innovaciones dirigidas a lograrlo. México no puede gastar más, tiene que gastar mejor”*¹⁵⁷, lo anterior significaba, entre otras cosas, ineficiencia administrativa en la utilización de los recursos destinados a la educación, independientemente si se trataba de los planes del gobierno, de la corrupción que a lo largo del tiempo imperaba en el seno de los trabajadores de la educación o bien de la falta de preparación de estos últimos para proporcionar una educación de calidad.

¹⁵⁶ *Ibid*, 87

¹⁵⁷ Jesús Reyes Heróles: *Educación para construir una sociedad mejor*, Secretaría de Educación Pública, volumen II, México, 1985, p. 152

Todo esto fue reconocido oficialmente, pero a la vez se consideró como uno de los propósitos específicos de la Revolución Educativa para superar esa baja calidad, en el entendido de que, en este último periodo presidencial existió un gran desorden económico que afectó todos los ámbitos del gobierno y consiguientemente el del gasto público que se redujo dadas las condiciones imperantes, afectándose sobre todo en el campo de la educación.

En el último año del sexenio la asignación presupuestal para la Secretaría de Educación Pública fue de 10,120,060 pesos

3.4 Carlos Salinas de Gortari

En el sexenio de 1988-1994 que correspondió a Carlos Salinas de Gortari, estuvo: *“[...] centrada la transformación económica del país, cuyos objetivos, prioridades y estrategias se definieron en el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, reconoció que la educación era parte del cambio “inevitable” exigido por las transformaciones mundiales para que una nación en vías desarrollo pudiera competir y avanzar en sus intereses, anticipando las nuevas realidades [...]”*¹⁵⁸, lo anterior constituyó un parteaguas por diversas razones, más que nada de carácter ideológico, por la irrupción del neoliberalismo y su planteamiento económico.

Por otro lado, es conveniente mencionar que en el marco de esta etapa se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en el cual *“Se definía la meta como promoción del desarrollo integral del país a través de la “federalización de la educación.”*¹⁵⁹ Mismo que no deja de llamar la atención para efectos de este trabajo ya que *“El acuerdo advertía que, junto al control del*

¹⁵⁸ Josefina Zoraida Vázquez: “El Colegio de México, La modernización educativa (1988-1994)”, *Historia Mexicana*, Vol. 46, No. 4. Homenaje a don Edmundo O’ Gorman (Abril-junio 1997). México, pp. 927-952

¹⁵⁹ *Ibid*, p. 937

*presupuesto y el gasto educativo, los estados asumían la responsabilidad de las relaciones laborales*¹⁶⁰.

Los comentarios de Salinas de Gortari básicamente se enfocaban a los siguientes puntos: “[...] *el gobierno mexicano solicitó ayuda al gobierno estadounidense y se entregó el sistema de pagos, con los bancos del país (previamente refinanciados, a los extranjeros [...]*”¹⁶¹, este cambio de estrategia en materia económica “[...] *se implantó en México desde 1995[...]*”¹⁶².

El cambio de política económica de que se trata ocasionó un giro de funestas consecuencias, aunque es conveniente señalar que expresaba convencido que *“Las acciones para transformar el sistema educativo serán “materia de acuerdo nacional”*¹⁶³ lo que de alguna manera implicaba la participación de todos los sectores, incluido el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, en aquella época bajo el liderazgo de Elba Esther Gordillo.

En 1989 Salinas señalaba en razón a los comentarios de que se trata por ese cambio de estrategia económica que *“El rezago educativo traerá dependencia y subordinación”*¹⁶⁴

A esta etapa de poco o ningún avance en materia política, económica y social le denominó “[...] *la década perdida [...]*”¹⁶⁵, lo anterior, entre otras razones, por la caída de la economía del país atento a las causas que se presentaron a nivel mundial y nacional en el sexenio anterior que tuvo efectos en todos los ámbitos del desarrollo, es decir, tanto económico como social, en esto último, comprendido el servicio público de la educación.

¹⁶⁰ *Ibid*, p. 938

¹⁶¹ Carlos Salinas de Gortari: *La “Década Perdida” 1995-2006, Neoliberalismo y populismo en México*. Random House Mondadori, 2010, México, p. 13

¹⁶² *Ibid*, p. 29

¹⁶³ *La Jornada*, miércoles 21 de diciembre de 1988, p. 9

¹⁶⁴ *La Jornada*, sábado 11 de febrero de 1989, p. 6

¹⁶⁵ *Ibid*, p. 30

Pero habría que agregar según el hoy expresidente *“No sólo eso: la década neoliberal arrojó resultados desfavorables en la calidad de la educación, aspecto central para el desarrollo económico y social. A finales de 2006 la prensa nacional precisó ‘Se perdió una década en educación’ [...]”*¹⁶⁶

Desde este punto de vista, que constituye el tema importante de este trabajo relacionado con la educación, Salinas de Gortari comenta: *“[...] los neoliberales dejaron como herencia un bajísimo desempeño en la calidad de la educación básica. La situación fue similar en la educación media y superior [...]”*¹⁶⁷

Como se puede observar, son fuertes las críticas a la corriente de la doctrina neoliberal en todos los aspectos de la economía de la cual depende, en gran parte, el sustento de la política del Estado referida a los distintos fines y funciones que tiene bajo su responsabilidad el gobierno federal, entre ellas, los servicios públicos y para este caso, el de la educación que se vio restringida, sobre todo, en tanto limitación a uno de los valores más importantes del ser humano *“con razón se ha escrito que la libertad humana empieza con una educación en libertad”*¹⁶⁸

En este sexenio se creó el Programa Solidaridad (PRONASOL-SOLIDARIDAD) que: *“[...] otorgó fondos para el proyecto ‘escuela digna’, que promovió la reconstrucción de escuelas y la reparación del mobiliario de las aulas, obteniéndose cierto éxito con algunas escuelas marginadas y rurales [...]”*¹⁶⁹ En la censura mencionada en párrafos precedentes, entre otras cosas, contempla: *“[...] Tómese el caso de los subsidios directos para la educación. Niños en Solidaridad daba apoyo mediante becas en efectivo a más de un millón de niños, pero lo hacía a través de la movilización de la comunidad, los padres de familia y los propios*

¹⁶⁶ *Ibid*, p. 31

¹⁶⁷ *Ibidem*

¹⁶⁸ Carlos Salinas de Gortari: *México un paso difícil a la modernidad*. Editorial Plaza Janés, México, 2000, p. 635

¹⁶⁹ *Ibid*, p. 941

niños [...]”¹⁷⁰, lo anterior, comparado con el Programa Progres-Oportunidades que también fue utilizado para destinar recursos a la educación en el régimen neoliberal respecto de lo cual dice:

“Por el contrario, si bien Oportunidades y Progres también lograron que los subsidios redujeran la deserción y la repetición de años escolares, lo hicieron a partir del estímulo al individualismo, el rompimiento de los lazos de solidaridad y el aumento del sentido de dependencia respecto del Estado, en vez de liberar la conciencia de sus capacidades para transformar su entorno [...]”¹⁷¹

Es posible resumir la opinión de Salinas de Gortari de la siguiente manera:

- “1. *En la educación los neoliberales dieron pasos atrás;*
2. *Más de la mitad de los estudiantes carecen de conocimientos básicos;*
3. *Resultados adversos en la educación superior;*
4. *Gastaron poco donde era necesario y gastaron mal;*
5. *La baja calidad educativa dejó a México sin capacidad de competir;*
6. *Los neoliberales perjudicaron la carrera magisterial y la descentralización educativa, dos instrumentos fundamentales para elevar la calidad de la educación;*
7. *El reto de las pensiones: elevaron el riesgo de un colapso social y económico y,*
8. *El balance adverso en política social exacerbó el desaliento mexicano”¹⁷²*

En síntesis también se puede decir que “[...] *las políticas neoliberales en educación han mostrado su ineffectividad para cambiar el estado de cosas imperante desde hace un cuarto de siglo [...]”¹⁷³*

¹⁷⁰ *Ibid*, p. 112

¹⁷¹ *Ibid*, pp. 112 y 113

¹⁷² *Ibid*, pp. 132-144

Como ya se mencionó, emprendió el camino de la modernización en virtud de lo cual señalaba que *“La educación modernizadora significa pasar de lo meramente cuantitativo a lo cualitativo.”*¹⁷⁴

A mayor abundamiento de datos *“La modernización educativa se definió como ruptura de [...] usos e inercia para innovar prácticas al servicio de fines permanentes; es superar un marco de racionalidad ya rebasado y adaptarse a un mundo dinámico [...]”*¹⁷⁵

En 1994, en las postrimerías de su mandato señaló *“Mejor educación significará mejor distribución del ingreso y permitirá aprovechar las oportunidades que nos brinda la interrelación económica”*¹⁷⁶, ya en su último informe de gobierno culminaba señalando *“La educación es una prioridad Nacional y así fue atendida”*¹⁷⁷ y agregaba *“[...] los recursos crecieron en términos reales cada año de esta administración; por ello el gasto nacional en educación respecto del PIB pasó de 3.5% en 1988 al 6.1 % en 1994, la proporción más alta en lo que va del siglo [...]”*¹⁷⁸

Así en el esquema de su idea sobre lo que debería ser la educación en su sexenio se puede decir que esa *“[...] política que se denominó Política de Modernización Educativa que formaba parte de un proyecto más amplio de modernización nacional, el cual pretendía transformar a la sociedad creando las condiciones adecuadas para la expansión del capital mediante el cual se reestructuraría la dinámica económica del país [...]”*¹⁷⁹ pretendiéndose de nueva cuenta mejorar la

¹⁷³ Armando Alcántara: “Políticas Educativas y Neoliberalismo en México: 1982-2006”. *Revista Iberoamericana de Educación*, número 48. México, p.1

¹⁷⁴ J. Cueli, M Arzac, C. Martí: Papeles de Educación 1, *Valores y metas de la educación mexicana*, Secretaría de Educación Pública. Ediciones de la Jornada, México, 1995, p. 11

¹⁷⁵ *Ibid, op. cit.* p. 934

¹⁷⁶ *Líderes Mexicanos*, Ferréiz Comunicación. Edición Especial. México, septiembre de 1994, p.1

¹⁷⁷ VI Informe de Gobierno, 1º. de noviembre de 1994, p. 43

¹⁷⁸ VI Informe de Gobierno, 1º de noviembre de 1994, p. 44

¹⁷⁹ *Ibid*, p. 18

calidad del sistema educativo con base en lo expresado en su informe de gobierno, donde también “[...] se exponen aspectos filosóficos en muchos campos, como el papel del Estado, movimiento obrero, reforma agraria, competencia desleal, educación, propiedad del Estado, solidaridad social, etc.[...]” como una apreciación negativa al modelo aplicado en el sexenio anterior.

Cabe agregar finalmente que “el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica “[...] considerado una de las reformas más importantes al sistema educativo realizadas hasta la fecha [...]”¹⁸⁰ fue uno de los instrumentos que Salinas utilizó para crear consensos sobre la aplicación de las estrategias más convenientes para modificar los esquemas tan controvertidos de los neoliberales según su muy particular modo de ver.

La asignación presupuestal en el último año de su mandato fue de 27,610,900 pesos.

3.5 Ernesto Zedillo Ponce de León

La situación anterior no se modificó de manera significativa en cuanto a la política educativa aunque en el “[...] V Informe señaló que la educación es uno de los pilares del progreso de la nación y la base del desarrollo de las personas [...]”¹⁸¹ transmitiendo el mensaje de que no sólo importaban los aspectos económicos, sino también el desarrollo y la superación de las personas a quienes iba dirigida la educación, estableciéndose un vínculo entre la actividad laboral y el aspecto personal de los individuos en lo particular y en lo general.

En este periodo se crearon el Colegio Nacional de Educación Profesional, el Instituto Nacional de Educación para los Adultos y el Comité Administrador del

¹⁸⁰ *Ibid*, p. 4

¹⁸¹ V Informe de Gobierno, 1° de septiembre de 1999

Programa de Construcción de Escuelas, sin embargo, los aumentos del gasto en educación se vieron afectados por la inflación y el aumento de la población.

Una de las acciones administrativas más importantes en este sexenio fue la descentralización de los servicios médicos y educativos, sin embargo, “[...] *la descentralización de los servicios de salud y educación puesta en marcha en los años 1980 y 1990 debería haber contribuido a mejorar la atención que reciben los grupos con mayores rezagos [...]*”¹⁸² situación que no se resolvió dadas las condiciones económicas que vivía el país y si bien es cierto que la educación tuvo un avance este último fue lento por el enfrentamiento entre las autoridades educativas (federales o estatales) y el sindicato de trabajadores de la educación.

De manera complementaria a lo aseverado anteriormente Alberto Arnau expresa: “[...] *la centralización mostró muy pronto, apenas dos décadas después de haberse dado, que más que solucionar los problemas contribuía a crear serios obstáculos para el avance y mejoramiento de la Educación. [...]*”¹⁸³

La asignación presupuestal para la Secretaría de Educación Pública en el último año fue de 82, 177 MDP.

3.6 Vicente Fox Quesada

En el sexenio de Vicente Fox, se repiten las buenas intenciones con el propósito de elevar la cantidad y calidad educativa, lo cual, como nos ha quedado claro, no llegó a cubrir este último aspecto. A pesar de todo, destaca en este periodo el aprovechamiento de los recursos específicamente destinados a la Secretaría de Educación Pública en el Presupuesto de Egresos y los asignados al Programa

¹⁸² Víctor Manuel Muñoz Patraca: “En busca de una mayor justicia social: la descentralización de los servicios de salud y educación en México”. Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre. México, 1999, p. 4

¹⁸³ Alberto Arnau: *La federalización educativa en México*. El Colegio de México / CIDE. México, 1998, p. 249

Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social para estudiantes de bajos recursos que comprende bajo el título de Componente Educativo, el apoyo económico para Educación Básica, Educación Media Superior y Apoyo a Capacitación, es decir, apoyos adicionales para el servicio público de la educación pública.

Sin embargo Fox, citado por Iliana Lorena Yáñez Segura “[...] *manifestaba en el discurso político que un México exitoso depende de su capital humano y que la educación es la gran palanca del desarrollo nacional [...]*”¹⁸⁴ de lo que se desprende la importancia de la educación en lo económico así como la necesidad de incluirlo en el contexto de un problema de urgente solución mediante la implementación de una política pública adecuada.

De manera adicional e informativa la asignación presupuestal para la Secretaría de Educación Pública en 2007 fue de 151,963,400 pesos

3.7 Felipe Calderón Hinojosa

La política educativa se presenta como una continuación de Vicente Fox Quesada, en esta se muestran dos enfoques que resultan interesantes, el primero de ellos hace referencia a las cuestiones cuantitativas, en el sentido de que la planeación educativa, además de exceder la duración de un sexenio, debería contemplar la calidad de la misma siendo entonces necesario prever a futuro y, por otro lado, como una tendencia innovadora, el derecho a la educación a un bien público.

De igual manera como se señaló respecto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2007, en la partida correspondiente a la Secretaría de Educación Pública para 2012 fue de 243,311,230 pesos.

¹⁸⁴ *Ibid*, p. 1

Con base en una fuente diferente ajena al gobierno en el documento denominado Observatorio Ciudadano de la Educación, A.C. Debate Educativo 29, se elabora, entre otras, las propuestas educativas de la nueva administración “[...] *la de garantizar la formación continua de los maestros y la realización de evaluaciones constantes y confiables del sistema educativo estableciendo estímulos económicos y técnicos a las mejores escuelas y maestros [...]*”¹⁸⁵ lo que en cierta forma coincide con la reforma reciente realizada al artículo 3º de la Constitución y la Ley General de Educación en su Artículo 10 en el que se determina la naturaleza de servicio público a la educación y propone fórmulas para superar las deficiencias en la impartición de los temas educativos por parte de los maestros a causa de su preparación deficiente.

De lo comentado en párrafos anteriores se puede llegar a la conclusión de que “[...] *en la práctica las administraciones públicas han aplicado más el método de administración por objetivos que el de procesos y resultados [...]*”¹⁸⁶ con lo que al parecer tendríamos que estar de acuerdo, es decir, no se trata sólo de efectuar reformas a las leyes y construir infraestructura educativa para obras vistosas, sino de mejorar la preparación de los docentes para que los estudiantes cuenten, como se ha dicho hasta la saciedad, con una educación de calidad, siendo entonces más conveniente enmendar errores cometidos en el pasado, convirtiendo simples inclinaciones de gobernantes en políticas públicas que trasciendan en el tiempo, es decir, no por periodos de gobierno sino con una visión a futuro en cuanto a proyección, contenidos y resultados con la intervención no sólo del Estado, sino también de organismos que participen en actividades para diseñar mejores análisis y proyectos en esa materia.

Es referencia pues, en esta última parte del presente capítulo, la relación existente entre el servicio público de la educación y las tres áreas descritas

¹⁸⁵ Documentos sobre Debates de Observatorio Ciudadano de la Educación, Debate 29, México s/f, p.5

¹⁸⁶ Eduardo Andere Martínez: *La Educación en México: un fracaso monumental, ¿Está México en riesgo?*, Planeta, México 2003, p. 25

independientemente de lo que se señala en el sentido de que “*Las políticas públicas conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores de políticas públicas [...]*”¹⁸⁷ dentro del que obviamente se encuentra el servicio público de la educación pública.

3.8 Enrique Peña Nieto

Por último, recién iniciado el actual sexenio, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en su Introducción y Visión General, en el tercer párrafo señala:

*“Para lograr que México alcance el máximo potencial se establecen como Metas Nacionales [...] un México con educación de calidad [...]”*¹⁸⁸ en el cual es parte importante el papel de los docentes, en quienes recae la responsabilidad principal del servicio público de la educación pública.

Además en este apartado se establece que “*La Nación dirija sus esfuerzos para transitar hacia una Sociedad de Conocimiento a través de la Evaluación Nacional del logro académico en Centros Escolares y eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional*”¹⁸⁹, lo anterior, en tanto se trata de difundir el conocimiento a todos los niveles de la educación, independientemente de su género, grupo étnico, religión o tendencia ideológica. Esto amerita que las tareas llevadas a cabo por los docentes puedan ser evaluadas a través de los medios adecuados y, en su caso, corregir los errores cometidos, mejorando el sistema educativo nacional con esta retroalimentación, siendo entonces éste un punto toral de la política educativa.

En este sexenio la política pública en materia de educación puede ser contemplada con base en tres enfoques: el que corresponde a mejorar la calidad del servicio público de la educación; el manejo de los recursos públicos de los que

¹⁸⁷ *Ibid*, p. 65

¹⁸⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *México Educación con Calidad*.

¹⁸⁹ *Ibidem*

anteriormente disponían los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas descentralizado por Ernesto Zedillo para este fin por parte de la Federación, para evitar desviaciones y lograr una mejor aplicación de los mismos; y finalmente, la implementación de controles de calidad para los docentes a través de la preparación más adecuada y como consecuencia de un sistema de evaluación conocer cuál es el estado de los servicios que los docentes prestan en este rubro.

Ya en el campo de las leyes que materializan lo asentado anteriormente, tres son las disposiciones legales que se promulgan y constituyen un parteaguas en materia de educación.

La primera de ellas la Ley General del Servicio Profesional Docente que tiene como propósito “[...] asegurar la institucionalización del Servicio Profesional Docente, con el fin de contribuir a que la educación básica y media superior que imparte el Estado alcance los niveles de calidad que nuestra sociedad demanda [...]”¹⁹⁰

Respecto de lo señalado en el párrafo anterior se puede comentar que, si bien es cierto que la actividad docente está regulada como ejercicio profesional, de lo que se trata es que ese ejercicio se apege más a proporcionar a los alumnos:

“[...] una educación de calidad que cumpla con los fines y satisfaga los principios establecidos por la norma constitucional, en otros términos, darle a la actividad docente un mayor peso específico en la formación de los alumnos con la participación de todos los factores que influyen en dicho servicio público como son: docentes, educandos, padres de

¹⁹⁰ 1^{er} Informe de gobierno, 1^o de septiembre de 2013, p. 1

*familia, actividades educativas, espacios, estructuras, planes, programas, métodos, materiales y financiamiento, [...]*¹⁹¹

Una consideración más al respecto es que la educación, independientemente de la naturaleza de servicio público que se le ha adjudicado por disposición de la ley, sirva también para involucrar a todos aquellos actores de la sociedad que tienen que ver con esa actividad, no sólo personales sino materiales, y de manera fundamental, que los planes y objetivos que se pretenden en planes, programas y métodos de enseñanza sean acordes al avance científico y cultural que requiere el país. Sobre todo que sean cubiertas las necesidades que demanda el cumplimiento de las metas a corto, mediano y largo plazo con los recursos que se le asignen anualmente vía presupuesto de egresos.

La segunda Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación que tiene por objeto *“asegurar el cumplimiento de los principios constitucionales en esta materia y regular el Sistema Nacional de Evaluación Educativa [...]*¹⁹², es decir, llevar a cabo un enlace directo con la ley suprema en tanto su ubicación en el capítulo de Derechos Humanos y sus garantías, con todo lo que esto significa en esa materia.

En cuanto a esta Ley es posible comentar que *“[...] se encomendó al Instituto la alta responsabilidad de evaluar la calidad, desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación obligatoria [...]*¹⁹³, lo anterior, tomando en cuenta de manera comparativa las evaluaciones que diferentes organismos realizan para apreciar los conocimientos, habilidades y competencias en materias como matemáticas, lectura y otras. En efecto lo lleva a cabo la OCDE y en cuyo

¹⁹¹ Iniciativa de Ley General del Servicio Profesional Docente. Cámara de Diputados, México, 2013, p. 2

¹⁹² 1^{er} Informe de gobierno, 1º de septiembre de 2013, p. 2

¹⁹³ Iniciativa de Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Cámara de Diputados. México, 2013, p.1

análisis nuestro país tiene un muy bajo porcentaje de aprovechamiento, sobre todo en los niveles de educación básica.

Un instrumento creado para ese efecto era necesario al no existir elementos de análisis sobre los resultados obtenidos a través de la metodología más adecuada, es decir, aquella que determine la realidad de la educación y sus avances para aplicar medidas preventivas y correctivas al desarrollo del servicio público de la educación como en su momento se realiza en otros servicios públicos, para que se brinde el mejor servicio por parte de la administración pública tanto federal como local.

La última de estas iniciativas conlleva la modificación correspondiente a la Ley General de Educación para adecuar la las reformas constitucionales del 26 de febrero de 2013, sobre todo en lo que se refiere a la creación del Sistema de Información y Gestión Educativa “[...] consistentes en regular, coordinar y operar un padrón nacional de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos, y para establecer un Sistema Nacional de Información Educativa [...]”¹⁹⁴

El Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Educación que se puede dividir en dos grandes rubros:

“El primero, propone los cambios legales que derivan directamente de las modificaciones constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero de 2013 y [...]”

En el segundo, se presentan una serie de cambios legales complementarios de los anteriores y que se consideran necesarios para

¹⁹⁴ DOF. de 26 de febrero de 2013.

mejorar el ejercicio de la función educativa, la cual debe estar a la altura de los requerimientos que demanda la sociedad”¹⁹⁵

El presupuesto asignado a la Secretaría de Educación Pública para 2014 para cumplir con esta propuesta fue de 292,548,008 pesos

Las cifras señaladas al fin de cada periodo sexenal corresponden exclusivamente al sector central de la administración pública federal dentro del capítulo Clasificación Administrativa de los Presupuestos de Egresos del último año de cada periodo presidencial de manera enunciativa y no limitativa.

Lo anterior, en el entendido de que se relaciona con establecer un registro real de estudiantes para abarcar la mayoría de personas que en cualquiera de los niveles existe y el que no se encuentra en posibilidad de recibir educación, como es el caso de la población indígena y la de bajos recursos; o bien para aquellas que teniendo posibilidades económicas no hayan podido ingresar a los distintos niveles por no existir el cupo suficiente o la infraestructura para tal fin.

Desde el punto de vista legal para la implementación de estas reformas, se estableció un plazo al cumplimiento de las adecuaciones correspondientes en las entidades federativas, de tal manera que, habiendo transcurrido ese plazo, el Secretario de Educación Pública Emilio Chuayffet Chemor declara en el periódico *El Universal* el 7 de marzo de 2014 que “*No habrá prórroga para reforma en estados*”¹⁹⁶, lo anterior, a pesar de las protestas del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación.

En virtud de lo expuesto en los párrafos que preceden, cabría llevar a cabo un análisis, en primera instancia, de la forma en que se distribuyen los recursos obtenidos por el Estado para su aplicación de acuerdo a una política pública en

¹⁹⁵ 1^{er} Informe de gobierno. 1^o de septiembre de 2013, pp.1 y 2.

¹⁹⁶ *El Universal*, 7 de marzo de 2014.

especial, que en este caso, es la del servicio público de la educación pública, que como ya se ha mencionado, se encuentra dentro del sector educativo en el que se ubican otras organizaciones que forman parte de este último, ya sea por materia o porque tengan asignados recursos para grupos especiales, como es el caso del ya mencionado Programa Oportunidades pero sobre todo con base en el instrumento regulador de esta distribución que es el Presupuesto de Egresos de la Federación, para lo que es conveniente exponer de manera especial los antecedentes de funcionamiento del mismo, que en su momento sufrió algunas adecuaciones para una mejor aplicación de los recursos en función de su optimización y, por otro lado, la posibilidad de observar la manera en que se miden los resultados desde un punto de vista cuantitativo, es decir, en función de las finanzas públicas mas no en el sentido que debiera ser y el que parece más importante, que es el cualitativo para efectos de esta investigación.

Independientemente de las anteriores consideraciones, es conveniente señalar que el gasto para este servicio público se divide a su vez según se trate, entre otros, a manera de referencia a la Educación Básica, Media Superior, Educación Superior, Posgrado, Educación para Adultos y otros servicios Educativos, lo anterior, en un contexto denominado por destino del gasto. Si bien es cierto que todos estos conceptos son importantes, la Educación Superior y el Posgrado resaltan toda vez que, se entiende van encaminadas a colaborar al desarrollo económico del país, en lo que se encuentra, bajo una perspectiva empresarial, la productividad y la competitividad en el marco de la globalización y un régimen normativo desde el punto de vista de asignación de recursos, uso y transparencia en los mismos.

Como se ha podido advertir, el tema de las políticas públicas en materia del servicio público de la educación ha sido muy debatido y sus resultados atienden a la implementación de estrategias, planes y programas que en algunos casos son continuación de otros, a veces para bien o para mal, son incongruentes, porque están sujetos a los intereses de los partidos políticos o facciones o secciones del

personal magisterial que no permite un real avance, más que nada por los intereses económicos que se encuentran en juego, sobre todo en lo que corresponde a salarios y prebendas que no permiten que los recursos económicos sean utilizados con transparencia y consecuentemente merman sensiblemente el fin para el que están destinados: la educación pública.

Esta última afirmación tiene que ver con la organización al interior de la dependencia que tiene a su cargo el servicio público y también al exterior, porque la tarea educativa deficiente afecta no sólo al alumno sino al resultado de sus estudios que, como en algún momento se dijo, está ligado al desarrollo económico y cultural.

En otro orden de ideas se puede decir que la acción de la administración pública tiene que ser congruente a partir de la formulación de un plan de desarrollo, de una agenda de políticas públicas, el establecimiento de planes y objetivos a corto, mediano y largo plazo, lo anterior, en atención a los recursos disponibles, la medición de los resultados obtenidos en estos últimos términos para evitar desviaciones y, en todo caso, realizar las adecuaciones convenientes en tiempo y forma, es decir, una acción verdaderamente dinámica en vista a la realidad existente que no debe esperar al término de un sexenio para apreciar los resultados sin corregir el desarrollo de las acciones planeadas y programas al inicio de cada periodo de gobierno.

Desde luego en esto último forma un papel fundamental el haber obtenido los recursos económicos necesarios para satisfacer las necesidades que la sociedad plantea, lo que se logrará con la mejor distribución posible atenta a prioridades y no a intereses de partidos u otros órganos que forman parte de ese aparato gubernamental creado por el Estado para satisfacer sus propios fines.

Entre las nuevas políticas del presente sexenio está la de efficientar el uso del gasto público, tanto desde el punto de vista de la necesaria preparación de los

docentes, como en la creación de la infraestructura para este fin que cuente con las instalaciones adecuadas provistas del equipo tecnológico que nos ponga a la altura de los demás países.

Por último, es pertinente mencionar que durante un buen tiempo en nuestro país se pensaba que la educación centralizada era lo más conveniente desde el punto de vista del manejo de los recursos económicos que asignaba el gobierno para este fin, sin embargo, en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León se modificó el proceso y se entregó a las entidades federativas las asignaciones presupuestales correspondientes lo que finalmente no funcionó, y es así, que en virtud de la reforma educativa de Enrique Peña Nieto, se regresa al esquema anterior, no sólo en ese aspecto sino también se contemplan modificaciones desde los puntos de vista conceptual, político y organizacional según se desprende del contenido de la reforma constitucional y las leyes relacionadas con el servicio público de la educación.

Tratando de establecer un balance positivo de las estrategias, planes, programas y políticas públicas utilizadas en los periodos sexenales sujetos al análisis: Luis Echeverría Álvarez (Reforma Educativa), José López Portillo, (Calidad de la Educación para el Proceso Productivo), Miguel de La Madrid Hurtado (Revolución Educativa), Carlos Salinas de Gortari (Modernización Educativa), Ernesto Zedillo Ponce de León (Descentralización Educativa), Vicente Fox Quesada (Cantidad y Calidad Educativa), Felipe Calderón Hinojosa (Planeación y Calidad Educativa) y Enrique Peña Nieto (Reforma Educativa para la Educación de Calidad). Se puede decir que, en un momento dado, todos tienden al mejoramiento de la educación como es lógico suponer, sin embargo, gran parte de esto fue discurso político con buenas intenciones, lo anterior, sin dejar de reconocer que en algunos casos se llevaron por buen camino cuando menos en su inicio y llegaron a modificar estructuras, mecanismos, aplicaciones de planes, etc.

En un buen número de veces, esas buenas intenciones no llegaban al fondo por las crisis económicas cíclicas que afectaban la economía y las finanzas públicas, sobre todo en el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado y con el movimiento de descentralización administrativa que implementó Ernesto Zedillo Ponce de León. En este último caso, la descentralización, no tan sólo fue administrativa sino financiera y política, por un lado, para transferir a las entidades federativas los recursos económicos destinados a la educación a los gobiernos de las entidades federativas, y por el otro, la ineficiencia que en su momento se padecía al interior de las dependencias encargadas de dar cumplimiento a tan importante servicio público.

Dicha ineficiencia en gran parte fue ocasionada, entre otras cosas, por el poder que tenía el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, de manera especial los docentes quienes presentaban grandes deficiencias en su preparación, así como la corrupción en el otorgamiento de plazas que controlaba dicha organización y la división en otro segmento como era La Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, cada una con el deseo de controlar a todos los trabajadores del sector.

Es decir, al parecer no había salida para cumplir con las grandes metas y objetivos establecidos en cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo a pesar de los esfuerzos de los diferentes titulares del Poder Ejecutivo, quienes en ocasiones pactaban principalmente con el titular o la titular del primer sindicato, a cambio de prebendas en lo que se refiere al control de las plazas de maestros y miembros de uno de los más grandes sindicatos de Latinoamérica, que en su momento, sumió en el rezago las políticas pretendidas por dichos titulares, sin querer con esto señalar que no hubo avances, ya que como también se mencionó se crearon obras de gran importancia para el desarrollo de la educación pero no con los resultados necesarios en comparación con otros países, aún con menor potencial económico que México.

Se ha escrito mucho al respecto, en algunos casos, con opiniones encontradas sobre los aspectos positivos del desarrollo de la educación en México mas no es posible establecer un balance positivo como se deseara y en virtud del cual el avance económico y cultural de la sociedad estuviera a la altura de los recursos que año con año se invierten en el servicio público de la educación.

Habría que observar en todo caso cómo quedará impactado a lo largo del tiempo el presupuesto de egresos con la implementación de estas reformas constitucionales y sus leyes secundarias, ya que esas modificaciones se traducen en gasto que se incrementa en virtud de las innovaciones que se pretende establecer como una mayor tecnología en la educación.

3.9 Consideraciones jurídicas, políticas, económicas y sociales sobre el artículo 3 de la CPEUM

Si bien es cierto que el contenido de este párrafo debió de haberse incluido al inicio de la reseña histórica, el argumento es que todas las políticas anteriores derivan del fundamento legal del derecho a la educación que estipula el artículo 3º de la Constitución y el establecimiento de los programas de gobierno de lo dispuesto en el artículo 26, inciso A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976; la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 2006.

Sin embargo, por lo que se refiere a la Constitución y tratándose del ordenamiento del cual derivan las demás leyes que regulan los diversos ámbitos de la vida ciudadana, habrían de considerarse muchos puntos importantes dignos de

tomarse en cuenta partir de que “[...] *la misión de la escuela es educar al pueblo [...]*”¹⁹⁷, lo anterior, en tanto como ya se ha mencionado no sólo le proporciona al individuo una formación intelectual y mayores conocimientos, sino también la influencia determinante para una mejor calidad de vida en los ámbitos económico, político y social.

Diversos fueron los temas derivados del artículo 3º que dieron lugar a importantes discusiones en el Constituyente de 1917 para que dicho ordenamiento constitucional dejara satisfecha a la comunidad de esa época, relacionado además con aspectos presupuestales fue, entre otros el de la laicidad de la educación, tomando en cuenta la influencia que por mucho tiempo tuvo el clero sobre esa actividad y que finalmente tuvo algún impacto en los recursos con que se financiaba. En tal virtud, se propuso el contenido del artículo 3º en los siguientes términos: *“El proyecto de la educación laica impulsaba el crecimiento de la escuela mexicana, la consolidación de la nacionalidad, el triunfo de la razón sobre la barbarie, el instrumento para crear cultura y civilización y con asiento institucional en los municipios, sostenida con fondos públicos que se recaudarían directamente [...]”*¹⁹⁸ es decir, que además de las ventajas que en materia social y política señalaba la propuesta en cuestión determinaría la provisión de fondos públicos por parte del Estado para el otorgamiento de servicios educativos sólo que a pesar de estos planteamientos no existió consenso para sostener ese modelo de tal forma que *“[...] La educación laica desapareció de la Constitución con las reformas de 1934; más regresó al artículo 3º con las modificaciones de 1992 [...]”*¹⁹⁹ por considerarse el más adecuado a la idiosincrasia del pueblo mexicano.

Finalmente prevaleció el concepto de educación laica y los demás criterios que en la actualidad se establecen en el multicitado artículo 3º como son el de ser

¹⁹⁷ Carlos Ornelas: *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. Fondo de Cultura Económica, México, 2013, p. 53

¹⁹⁸ *Ibid*, p. 58

¹⁹⁹ *Ibidem*

democrática, nacional, contribuyendo a la convivencia humana, gratuita y sobre la determinación de planes y programas propuestos por el Ejecutivo Federal.

No menos importante resultó el surgimiento de una corriente ideológica en materia de educación que impulsó a la escuela socialista que de suyo influiría en el ámbito socio-económico, de tal forma que: *“En la Convención de Querétaro del PNR, que preparaba la plataforma que sería el Plan Sexenal, se presentó la iniciativa de reformas al artículo 3º para impulsar la educación socialista.”*²⁰⁰ que por su propia naturaleza planteaba una manera de pensar diferente a las tradiciones y cultura de los mexicanos y más que nada de los estudiantes, es decir, conforme a otro tipo de organización política y social *“[...] planteado de esa manera, el anticlericanismo pasaba a segundo plano para acentuar las reivindicaciones de clase, movilizar a las masas y destacar la mejoría de la comunidad y progreso de la sociedad por sobre el bienestar individual [...]”*²⁰¹, situación que todas luces chocaba con la orientación educativa que en mucho tiempo se había mantenido incluida la forma de organización económica estatal.

Desde el punto de vista económico habría que percatarse de que en el fondo cualquier tipo de educación que se estableciera tendría una repercusión económica en el proceso de avance del desarrollo y crecimiento del país.

Siendo consecuencia de lo anterior el beneficio que en materia social recibiría la comunidad al proporcionarle los medios de obtener conocimientos y cultura en las diversas disciplinas de la ciencia.

3.10 Aspectos relevantes de la Reforma de 2013

En este tema de metas y objetivos que era necesario actualizar dada la realidad que vivía, tanto el país como sus habitantes, y más que nada el Sistema Educativo

²⁰⁰ *Ibid*, p. 59

²⁰¹ *Ibid*, p. 60

Mexicano, urgía cambiar el rumbo y contenido de algunas disposiciones de la ley de materia de tal forma que para estos efectos se expidió el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, este último como parte de la Reforma Educativa publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de septiembre de 2013 y Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018.

El propósito de estas reformas atiende más que nada a mejorar la calidad de la educación que durante mucho tiempo, y a pesar de las Reformas de los periodos sexenales expuestos con anterioridad, no llegó a responder a las expectativas, entre otras cosas, debido a la ineficiencia que se mostraba al interior de la Secretaría de Educación Pública, específicamente, en el manejo de los recursos destinados a los fines y propósitos ampliamente descritos en el propio artículo 3º referidos al monto del gasto corriente, es decir, salarios e infraestructura para la educación en todos sus niveles, el regreso al sistema centralizado en el renglón de los recursos económicos disponibles vía presupuesto por programa que eran manejados en anteriores regímenes por las entidades federativas, la necesidad de dotar a los docentes de una mayor y mejor metodología en la impartición de clases y un control más estricto, en ambos casos, a través de las instancias creadas para tal efecto.

Para mejor proveer, y en razón además de los desequilibrios ocasionados por las crisis económicas por las que ha atravesado el país, es procedente tomar nota, de aquellas que contribuyeron a la mencionada ineficacia e ineficiencia ocasionada al servicio público de la educación que ha ubicado a México en un lugar poco importante a nivel mundial en el tema de la calidad de la educación

CAPÍTULO IV

La actividad financiera del Estado y el Presupuesto de Egresos

4.1 La actividad financiera

Se da por hecho que la existencia de un conglomerado de personas debidamente organizadas en un régimen de derecho necesita sujetar sus actividades a las normas que regulan a las partes interrelacionadas en la utilización de recursos económicos, es decir, la comunidad y quien aplica ese régimen de derecho, y en este caso concreto, a los actos de la administración pública que es quien maneja los recursos en sus diferentes ámbitos o sectores de la acción gubernamental para satisfacer necesidades propias del Estado y también de los particulares, sobre todo aquellas que corresponden a los servicios públicos íntimamente relacionados con los fines del Estado como es el caso del transporte, la salud y la educación, entre otros, todo lo anterior, en el capítulo denominado finanzas públicas.

Esos actos de la administración pública relacionados con el manejo de los ingresos y egresos en sus diferentes aspectos constituyen la actividad financiera.

Ahora bien:

“El despliegue de la actividad financiera crea relaciones jurídicas. Estas relaciones son múltiples y de muy variada índole. En líneas generales son las que surgen entre los distintos órganos públicos como consecuencia de la materialización de fenómenos financieros”²⁰²

²⁰² Héctor Belisario Villegas: *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo De palma. Buenos Aires, 2002, p. 80

Por un lado, en ese funcionamiento del aparato gubernamental se entrelaza la aplicación de la política, la economía y el derecho, y por el otro, la capacidad contributiva que mencionan José Luis Pérez de Ayala y Eusebio González que la dividen en dos conceptos, a saber:

“1°. El jurídico positivo; expresa que un sujeto es titular de derechos y obligaciones con arreglo a la normatividad vigente. Es ésta la que define aquella capacidad y su ámbito.

2°. El ético económico (de justicia económica material). Aquí por capacidad contributiva se designa la capacidad económica del sujeto para soportar, o ser destinatario de impuestos. Esta aptitud depende de dos elementos: uno, el volumen de recursos que el sujeto posee para satisfacer con ellos el gravamen, otro, la necesidad que de tales recursos tiene”²⁰³

Al respecto, cabe comentar la importancia que ambos conceptos reúnen; sin embargo, este último, se estima supera de alguna manera al primero ya que si bien es cierto que sólo están obligadas aquellas personas que la ley determina, en el segundo de los casos, podrían presentarse varias situaciones, entre otras, la de que las leyes impositivas son tantas que abruman al contribuyente en tanto se trata de obtener la mayor cantidad de recursos para cubrir las necesidades que la sociedad tiene provocando el descontento de algunos sectores.

Por otro lado, el monto de los impuestos que afectan el patrimonio de los contribuyentes provocando que estos eludan el pago de los impuestos y crezca la informalidad en dicho pago a pesar de las medidas que la autoridad hacendaria instrumente para evitar esta situación y entonces no sé refleje en la cantidad de recursos que se integrarían al presupuesto para resolver las necesidades correspondientes.

²⁰³ José Luis Pérez Ayala y Eusebio González: *Derecho Tributario I*. Plaza Universitaria Ediciones, 1994, Salamanca, p. 154

En el estudio preliminar de la obra de Mario Pugliese se cita lo siguiente:

“Por lo que respecta a las finanzas públicas, las relaciones entre política, economía y derecho (en las investigaciones teóricas de estas tres disciplinas o en la cristalizaciones de acción concreta de la primera y del tercero) siguen una trayectoria vertical descendente que va de la primera –la política- a la segunda – economía- y de ésta al tercero –el derecho.”²⁰⁴

En cuanto a la opinión señalada en el párrafo que precede, difiere de la que se mencionará más adelante ya que se da más importancia al aspecto económico (teoría económica), después al aspecto sociológico que por supuesto es importantísimo porque es el que demanda mayor atención por ser quien requiere de los satisfactores para sus necesidades, quedando en tercer lugar el Derecho Financiero.

Fonrouge señala: *“Cabe anticipar, empero, que constituyen manifestaciones fundamentales de la actividad financiera los ingresos, los gastos y la conservación de los bienes o gestión de los dineros públicos”²⁰⁵*. En otros términos, el autor en mención parecería más bien referirse a los elementos en general de la actividad financiera del Estado en los que se contemplan, no tan sólo los ingresos y el gasto (egresos), sino también otros dos aspectos que son, por un lado, la conservación de los bienes que bien pudiera tratarse, en el caso de México, de los monumentos históricos y la gestión de los dineros públicos en tanto la inversión de fondos para que no se encuentren improductivos, venta de empresas incosteables o bien que haya tomado el Estado para mantener fuentes de trabajo.

²⁰⁴ Mario Pugliese: *Instituciones de Derecho Financiero*, Porrúa, México, 1976.

²⁰⁵ Carlos M. Giuliani Fonrouge: *Derecho Financiero*, Vol. I. Obra actualizada por Susana Camila Navarrine y Rubén Oscar Asorey. LexisNexis, De Palma, Buenos Aires, p. 4

Si bien es cierto que en su estudio de las teorías sobre la actividad financiera considera que son tres las principales en su obra, de las cuales serán descritas dos sin profundizar y por considerarlas más importantes mismas que se indican a continuación: Teoría económica. “[...] coinciden en cuanto consideran la actividad financiera como fenómeno económico [...]”²⁰⁶ y Teoría sociológica. “Se considera creador de esta doctrina a Vilfredo Pareto en su *Tratado de sociología general* quien establece un nuevo elemento regulador de la actividad financiera: el principio social.”²⁰⁷ Lo anterior, en el entendido de que se trataría de una combinación de ambas tomando en cuenta que se referiría a aspectos económicos de esa naturaleza que tiene una íntima relación con la sociedad a quien le van a resolver la problemática de que se trate.

Como ya se mencionó, es lógico suponer que en el desarrollo de la actividad financiera se combinan aspectos jurídicos, económicos y políticos en los que interactúan, básicamente, un ente público y en ocasiones uno privado, este último como concesionario de ciertos servicios.

“Desde el punto de vista jurídico puede afirmarse que la actividad financiera tiene siempre como sujeto a un ente público y en esto queda esta actividad perfectamente diferenciada de las relaciones jurídicas que se desenvuelven inter privados.”²⁰⁸ Esto último, independientemente de la consideración a tomar en cuenta de aquellos particulares que a través de concesiones o algún otro tipo de participación pudieran tener, en la prestación de algún servicio público, como es el caso de la construcción y explotación de una obra, en virtud de una inversión en un servicio público, como autopistas, puentes, aeropuertos, etc., por una combinación de intereses entre el Estado y los particulares.

²⁰⁶ *Ibid*, p. 5

²⁰⁷ *Ibid*, p. 7

²⁰⁸ Eugenio Simón Acosta: *El Derecho Financiero y la Ciencia jurídica*. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1985, p.93

Sin embargo, [...] cuando la actividad dirigida a la obtención, conservación y gasto de los medios económicos se desenvuelve en el seno de la organización del Estado sin que intervengan otras personas, no hay duda de la presencia del ente público en tal actividad [...]”²⁰⁹ El hecho de considerar la intervención de otras personas en la actividad financiera en funciones públicas, en opinión de Alessi, citado por Simón Acosta, se refiere a “[...] los profesionales encargados de una función pública y el de los concesionarios de servicios públicos [...]”²¹⁰

La recaudación que el Estado lleva a cabo de los contribuyentes deriva de los procedimientos establecidos en la ley, en virtud de la intervención que por determinación del ordenamiento constitucional le corresponde al poder legislativo y que se divide en: tributarios y financieros.

Los primeros se clasifican en: “Impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos,²¹¹ contribuciones especiales, tributos o contribuciones especiales o de mejoras y contribuciones accesorias”. Los financieros, “empréstitos, emisión de moneda, emisión de bonos de deuda pública, moratorias y renegociaciones, devaluaciones, revaluaciones, productos y derechos, expropiaciones, decomisos, nacionalizaciones o estatizaciones, privatizaciones”²¹² aunque según Arrijoa Vizcaíno cabría considerar también las “contribuciones al Comercio Exterior”.

Algunos de estos se establecen en leyes, como es el caso de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS), la Ley de Derechos y otros son derivados de estas leyes como es el caso de las multas (CFF).

²⁰⁹ *Ibid*, p. 94

²¹⁰ Eugenio Simón Acosta: *El Derecho Financiero y la Ciencia Jurídica*, pp. 94 y 95. Además, Cfr. Renato Alessi, *Principi di Diritto amministrativo*, vol. I, *Op. Cit.*, págs., 72-74 y 197 ss.

²¹¹ Adolfo Arrijoa Vizcaíno: *Derecho Fiscal*. Editorial Themis, México, 2012, pp. 92-129

²¹² *Ibid*, p. 129

Por lo que se refiere al Código Fiscal de la Federación los ingresos son denominados Contribuciones siendo incluidos: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora, derechos y accesorios de las contribuciones. Por otro lado, el mismo Código contempla los Aprovechamientos.

El Estado, para el cumplimiento de sus actividades, cuenta con diversos instrumentos, uno de los más importantes es, sin duda, aquel mediante el que maneja las finanzas públicas. De tal forma que a través de éste, el propio Estado puede conducir la actividad económica hacia sectores donde cuenta con una ventaja de competencia para fortalecer la economía o bien hacia qué sector de la población debe dirigir sus actividades como son los servicios públicos, en este caso, el servicio público de la educación pública.

Las finanzas públicas, por lo tanto, deben ser orientadas a los objetivos que como Nación se encuentran establecidos, básicamente en la ley: generación de empleo bien remunerado, apoyo a las clases económicamente débiles y, en general, la elevación del nivel de vida de todos los ciudadanos, entre otros, a través del mejoramiento del nivel de la educación.

En tal virtud se puede decir que las finanzas públicas se encuentran integradas por dos grandes vertientes: los ingresos y los egresos que deben dar lugar, entre otras cosas, a mantener una estabilidad económica para evitar que se gaste más de lo que el ingreso permite y que ese gasto corresponda al ingreso en los términos autorizados por la Cámara de Diputados y salvo excepción por el Congreso de la Unión.

Comentario aparte susceptible de tratarse en su momento, es el lapso comprendido entre la recaudación de los ingresos y la utilización de los egresos al cual podría denominarse de distintas maneras ya sea administración, ministración o distribución de los mismos en razón del estudio, posible modificación y aprobación así como la resolución tomada por el Poder legislativo y la aplicación

material por el Poder Ejecutivo que se convierte en figura jurídica de la actividad financiera que el gasto público.

Para efectos del presente, la primera vertiente tiene su fundamento legal en la Ley de Ingresos según el ejercicio fiscal que corresponda y, la segunda, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006 (DOF) y específicamente en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que año con año se publica en el Diario Oficial de la Federación y por último la referencia aludida al gasto público como el enlace económico social entre ingresos y egresos que al fin y al cabo también tiene un gran contenido jurídico político.

Sin embargo, a pesar de la existencia de toda esta normatividad que se supone que tiene el mejor de los propósitos desde el punto de vista económico, político, social y jurídico, los hechos han demostrado que no ha sido suficiente para encontrar el mejor modelo de distribución de la riqueza, toda vez que, en la realidad se observan rubros que no han querido o no han debido ser atendidos con la eficiencia y eficacia que se necesita, atento tal vez a las crisis económicas fuera del control del Estado mexicano y otras que, aun estando bajo su control, han colaborado a una injusta distribución de los recursos obtenidos por el Estado en la forma mencionada, independientemente de la fuente y de la existencia de una plena conciencia como deber de los ciudadanos, lo anterior, de acuerdo a la evidente inconformidad que se presenta en el estado de ánimo de estos ante la presión del gobierno para cumplir con este deber-obligación, que entre otras cosas, provoca descontento, y por qué no decirlo, una falta de cultura para el pago de los tributos.

Para comenzar se puede aceptar que no hay fórmulas mágicas ni estrategias perfectas para solucionar los problemas que afectan a la sociedad, pero lo que no debe olvidarse es que estos últimos no se resolverán si no existe, cuando menos en principio mediante un acuerdo bilateral, es decir, con la intervención del Estado

como autoridad administradora o distribuidora de aquellos recursos y las aportaciones correspondientes de la ciudadanía.

4.2 El presupuesto de egresos

De manera lisa y llana, el presupuesto es el medio de que se sirve el Estado para sufragar el gasto público, sin embargo, se reitera que esta concepción ha venido atendiendo desde hace muchos años a un enfoque financiero respecto de lo que Faya Viesca opina “[...] lo cierto es que es que desde las tres últimas décadas, esta concepción estrictamente financiera, del presupuesto palidece, ante los nuevos objetivos de política económica y social a que se subordina el presupuesto[...].”²¹³, es decir, el presupuesto tradicional se ha transformado para atender nuevos fines en orden de prioridades, ya que no habría que olvidar que la población ha crecido, así como los problemas que origina ese crecimiento, como es el caso de la salud, y que también requieren una asignación de recursos por la misma vía, previa planeación, programación y distribución en tiempo y forma, por parte del Ejecutivo a quien le corresponde resolver la problemática en cuestión sin dejar de contemplar la participación del poder legislativo en la emisión de las leyes aplicables en cada caso y sobre todo a la Cámara de Diputados a la que corresponde por ministerio de ley asignar los recursos correspondientes.

Cabe resaltar que el instrumento fundamental para utilizar los recursos captados por el Estado es el que se encuentra regulado por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 2006 (DOF) y su aplicación dispuesta en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente se publica en ese órgano Oficial de la Federación y contiene todos elementos necesarios para cubrir el gasto público de los tres poderes, y de otros, que incluso contando con autonomía técnica requieren de ser apoyados con recursos públicos,

²¹³ Jacinto Faya Viesca: *Finanzas Públicas*. Porrúa, México, 1998, p. 175

independientemente de que tengan recursos propios, pero que no les son suficientes para cumplir con sus fines y objetivos.

Partiendo de la cita de disposiciones legales relativas al presupuesto cabe desentrañar su naturaleza y los efectos jurídicos como los siguientes:

“a) El Presupuesto constituye la autorización indispensable para que Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (Cont. Fed., artículo 126)

b) El Presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo (Cont. Fed. Art. 74-IV)

c) El Presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene el poder para disponer de esos fondos

d) A su vez, el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene.”²¹⁴

En ese mismo sentido de sujeción a la ley, se establece en el artículo 126 de la Constitución que: *“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior”* respecto de lo cual Fraga considera *“[...] la inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la Administración, ya que si así se procediera vendría un desorden perjudicial a la eficaz atención de los servicios que aquella tiene encomendados [...]”²¹⁵* situación que daría lugar al incumplimiento de uno de los principios que regulan el presupuesto y que es el de legalidad, entre otros.

²¹⁴ Gabino Fraga: *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1968, p. 277

²¹⁵ *Ibid*, p. 328

Para efectos del presente, por un lado, es de llamar la atención la referencia a servicios a cargo del Gobierno, que se estima como públicos dada la utilización de fondos de esta naturaleza, y por otro lado, aquellos que han sido manejados de manera irregular en algunas dependencias como es el caso de la educación pública, como en su momento se tratará el tema de la vinculación con el gasto público.

Desde el punto de vista de los tratadistas de Administración Pública y de Finanzas Estatales “[...] un presupuesto constituye un programa de trabajo de la corporación política durante un lapso determinado, expresado su costo en cifras o términos monetarios, el cual es formulado, aplicado y controlado por el Poder Ejecutivo, y autorizado por el Poder Legislativo [...]”²¹⁶

También se puede decir que “El presupuesto es el documento de política pública por excelencia en el que se establecen prioridades y se orienta el gasto”²¹⁷, lo anterior, entre otras cosas, para establecer el equilibrio necesario entre los ingresos y los egresos y tratar de lograr finanzas sanas evitando gastos que se salgan de los límites previamente propuestos, discutidos y aprobados, a iniciativa del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, esto último en lo que se refiere a los ingresos, con fundamento en la fracción VII del artículo 73 y en lo que corresponde a los egresos, la fracción IV del artículo 74 de la Constitución .

Así mismo, “Un presupuesto es, esencialmente, un plan de acción expresado en términos financieros”²¹⁸. Como es posible observar, en el primer caso se hace referencia tan sólo al aspecto administrativo y político que se pudiera interpretar

²¹⁶ Roberto Ríos Elizondo: *El Presupuesto de Egresos, Ensayo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, p.48

²¹⁷ *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos, Manual operativo para servidoras y servidores público*. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Facultad Latinoamericana para Ciencias Sociales, México, p. 19

²¹⁸ Pedro Muñoz Amato: *Introducción a la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1954, p. 15

dentro del contexto de las políticas públicas que ya examinamos anteriormente de alguna manera, y el segundo, es el enfoque tradicional constituido con base en las finanzas públicas cuantitativamente, es decir, relativo a cantidades asignadas a los diferentes rubros de la administración pública.

La teoría llevada a la realidad acepta la existencia de principios que la mayoría de los tratadistas determinan como reguladores del presupuesto siendo estos principios los siguientes:

“Principios de carácter sustancial del Presupuesto

A) El equilibrio presupuestario

B) El principio de anualidad

Principios de carácter formal del Presupuesto de Egresos

Principio de unidad

C) Principio de Universalidad

D) Principio de No Afectación de Recursos

E) Principios de Especialidad o de separación de gastos”²¹⁹.

Como es de observarse, se explican por su denominación, pero en todo caso deberán ser actualizados para cumplir los objetivos del presupuesto.

Con otro enfoque, Eusebio González García añade otros principios a los clásicos:

“1º. El principio de complementariedad o funcional significa al Presupuesto de Estado incumbe la misión de integrar la economía nacional (187) de estar en función de la misma para conseguir que la demanda efectiva absorba por completo el producto social;

²¹⁹ *Ibid*, p. 1004

2º. *El principio de determinación global es una consecuencia del principio de complementariedad o funcional que formulara Lerner: ‘impedir la inflación tiene prioridad sobre el equilibrio presupuestario’ y*
 3º. *El principio de publicidad que acaso sea uno de los más deficientemente tratados por la doctrina, precisamente porque como dice Haller, ‘su importancia no necesita ser explicada (213), exige que el Presupuesto pueda ser conocido por la comunidad en las diferentes fases de su vida’²²⁰*

En otro sentido, es susceptible de tomarse en cuenta lo siguiente: *“La ejecución del presupuesto podemos dividirla en cuatro grandes fases: el compromiso, la liquidación, el ordenamiento y el pago”²²¹*

Lo anterior, en íntima relación con lo dispuesto en el citado artículo 126 de la Constitución consistiendo la primera de estas en:

“[...] es la consecuencia de una decisión tomada por una autoridad administrativa de hacer una operación que acarrea un gasto para el Estado ... la segunda, señala lo siguiente: Podríamos definir la liquidación como el procedimiento administrativo y contable tendiente a determinar el importe de un determinado gasto, una vez que este ha sido comprometido ... la tercera, indica: En México, la etapa del ordenamiento consiste en la autorización formal por parte de las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de pagar alguna cantidad determinada y el pago ... El pago: consiste en una operación material por la cual se le entrega al acreedor del Estado –normalmente un cheque- la cantidad de dinero que se le adeuda”²²²

²²⁰ *Ibid*, pp. 62, 65 y 68

²²¹ *Ibid*, p. 215

²²² *Ibid*, pp.215-222

Estas fases se encuentran íntimamente relacionadas con los principios reguladores del presupuesto completando de esta manera la etapa de ejecución del presupuesto que inclusive pudiera contemplarse bajo dos enfoques: la de otorgarle la responsabilidad del cumplimiento de los primeros y también la transparencia ante la sociedad de los resultados obtenidos con la inversión de los recursos asignados vía presupuesto.

Desde un punto de vista jurídico “[...] podemos definir el Presupuesto de Estado como la ley mediante al cual se autoriza el monto máximo de los gastos que el gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado, en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos”[...]²²³. Como es de observarse, el concepto se adapta a la teoría tradicional del presupuesto en términos exclusivamente cuantitativos, mismo que se modifica posteriormente al considerar otros elementos que más adelante serán motivo de reflexión.

Al decir de Sainz de Bujanda existen dos tipos de presupuestos: “Presupuesto Financiero del Estado y Presupuesto económico-nacional [...] siendo el primero instrumento jurídico en cuya virtud un ente público organiza el proceso de ingresos y gastos durante el un período de tiempo dado para asegurar la cobertura de los fines de interés general.[...]”²²⁴, y para el segundo, señala: “Era necesario, en efecto, plegar los impuestos a las realidades económicas y ponerse al abrigo de sus fluctuaciones económicas, porque –se pensaba– el instrumental financiero no es idóneo para influir en la estructura y en él la dinámica de la economía, corrigiendo sus deformaciones e impulsando todo el mecanismo económico hacia objetivos previamente determinados.”²²⁵

²²³ Fernando Sainz de Bujanda: *Lecciones de Derecho Financiero*. Universidad Complutense, Madrid, 1991, p. 456

²²⁴ Fernando Sainz de Bujanda: *Sistema de Derecho Financiero*, I, Volumen segundo. Imprenta Aguirre, Madrid, 1985, p. 434

²²⁵ *Ibid*, p. 435

Para Duverger: “[...] los presupuestos públicos comprenden los de los municipios, los de los departamentos y los de ciertos servicios públicos dotados de autonomía financiera [...]”²²⁶

Ahora bien en razón de su aplicación se dice que los presupuestos pueden ser: Presupuestos Plurianuales y Presupuestos Cíclicos²²⁷, todo esto, según convenga a las condiciones de disponibilidad de recursos que tenga el Estado y que constituyen presupuestos cuyos planes y proyectos puedan rebasar el periodo de aplicación normal; la periodicidad de su aplicación; según se trate de diferentes unidades de la organización o poderes del Estado y la justificación de la asignación presupuestal total

Dentro de este enfoque es indispensable contemplar que, tanto los ingresos como los egresos, se encontrarán sujetos a las vicisitudes de los fenómenos económicos que en ocasiones son cíclicos y motivados por causas ajenas a las necesidades y satisfactores de los diferentes países de acuerdo a la economía que prevalezca en ellos como en el caso de una economía liberal.

De tal manera que *“En la ley aparece nítida una tipología del gasto. En primer lugar, hay una división administrativa, que se presenta en ramos y se aplica a entidades de la administración pública. Los ramos son de tres tipos: autónomos (presupuestos para los poderes Legislativo y Judicial y organismos públicos autónomos); administrativos (destinados al gobierno federal); y generales (que se aplican a varias dependencias). El prorrateo funcional, que se establece en categorías y elementos. En tercer término, la clasificación económica, que se expresa en capítulos, conceptos y partidas”*²²⁸.

²²⁶ Maurice Duverger: *Hacienda Pública*. Bosch, Casa Editorial, Urgel, 51 bis, Barcelona, 1967, p. 182

²²⁷ Cfr. Sergio Francisco de la Garza, *Op. Cit.*, p.135

²²⁸ Carlos Ornelas: *Política, Poder y Pupitres, Crítica al Nuevo Federalismo Educativo*. Siglo XXI editores. México, 2010, p. 191

La tipología anterior, si bien es cierto que coincide con la adoptada por la mayoría de los autores administrativistas y la propia ley, incurre en el error de contemplar a las señaladas como generales aplicadas a varias dependencias, cuando en la realidad el concepto de dependencia, por lo general, se identifica con las Secretarías de Estado que forman el gabinete sin distinción alguna, lo anterior, a pesar de que, de una época para acá, también se habla de un gabinete ampliado, por un lado y, por el otro, a aquellas que dependen directamente del poder ejecutivo que finalmente son las mismas, siendo la última de éstas la que estaría más cercana al concepto de presupuesto.

4.3 El gasto público

El gasto público es susceptible de considerarse el elemento cuantitativo del presupuesto mediante el que se satisfacen las necesidades de la población aunque se plantea que “[...] *el Estado tiene necesidades propias, las cuales pueden ser satisfechas solamente por medio de los gastos públicos [...]*”²²⁹; en tal virtud, el gasto público “[...] *En términos generales podemos definirlo como todo pago no recuperable que efectúa cada nivel de gobierno, mediante el cual puede efectuarse o no una contraprestación [...]*”²³⁰

Por otra parte, se puede decir que “*Son gastos públicos las erogaciones dinerarias que realiza el Estado, en virtud de ley, para cumplir con la satisfacción de las necesidades públicas.*”²³¹ Como se puede observar, Villegas emite esta definición atendiendo a la teoría clásica de aspectos cuantitativos que también contempla el presupuesto por razón lógica en términos contables.

²²⁹ Hugh Dalton: *Principios de Finanzas Públicas*. Segunda edición. Ediciones Arayú, Librería Editorial Depalma. Buenos Aires, 1953, p. 218

²³⁰ Juan Amieva-Huerta: *Temas Selectos de Finanzas Públicas*. Porrúa, México, 2002, p. 185

²³¹ Héctor B. Villegas: *Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario*. Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, p. 39

En amplia vinculación con las necesidades públicas, el autor de que se trata “[...] presupone dos valoraciones previas de singular importancia: a) la selección de las necesidades de la colectividad que consideran públicas, aspecto variable y ligado a la concepción sobre el papel del Estado, y b) la comparación entre la intensidad y urgencia de tales necesidades y la posibilidad material de satisfacerlas [...]”²³², lo que es congruente con lo señalado en el párrafo precedente. Continúa apuntando Villegas que:

“[...] La denominación gastos públicos es genérica y comprende dos grandes clases de gastos:

- a) Las erogaciones públicas que comprenden todos aquellos gastos públicos derivados de los servicios públicos y del pago de la deuda pública.
- b) Las inversiones patrimoniales que comprenden los gastos relacionados con la adquisición de bienes de uso y producción y con las obras y servicios públicos. [...]”²³³

Cabe añadir que en el presente se ha hecho referencia más que nada a la parte primera de la denominación, excepción hecha de la deuda pública que implicaría un análisis más profundo, al cual no atiende el presente estudio, sin embargo, de una manera sucinta en conveniente mencionar cuáles son las características esenciales del gasto público: *“Erogaciones dinerarias; efectuadas por el Estado; en virtud de la ley; para cumplir sus fines de satisfacer las necesidades públicas”*²³⁴ conceptos que en su momento ya fueron abordados durante el presente íntimamente relacionados con el presupuesto.

No obstante, es posible decir que el gasto público ya definido es parte de un todo siendo esto último, el documento denominado presupuesto siendo para Fonrouge

²³² *Ibidem*

²³³ *Ibid*, pp. 40 y 41

²³⁴ *Ibid*, pp. 42 y 43

lo siguiente: “[...] *el instrumento técnico organizador es el presupuesto nacional, concebido como control de la contabilidad central al servicio de una red general de previsión y planificación económica del Estado [...]*”²³⁵, en el que aparecen otros aspectos además del cuantitativo, ya mencionados, y referidos a condiciones que se tienen que cumplir en su aplicación para ser más útil, opinión que es susceptible de contemplarse dentro de la corriente tradicional al considerarlo como una expresión meramente cuantitativa o bien económica.

Así mismo en una importante opinión es posible destacar:

*“El estudio del Gasto Público permite apreciar, en todo su conjunto, las grandes y variadas funciones del Estado, los recursos de que dispone, el criterio con que se realiza la obra social y política, es índice de la riqueza pública y de su riqueza potencial, y refleja además, la idiosincrasia de sus habitantes, su moderación o su prodigalidad, su fe en el presente y su confianza en el porvenir”*²³⁶

Como se puede deducir, el gasto público nos proporciona una visión muy completa del tema en cuestión por involucrar, si no todos los elementos más importantes de ese concepto, no tan sólo los materiales, el razonamiento de su aplicación, la visión a futuro de su utilización y aún elementos de carácter subjetivo de resaltada notoriedad que se encuentran implícitos en la voluntad tanto de los legisladores que participan en su formulación como en la sociedad, a quien va canalizado en respuesta a la satisfacción de sus necesidades y de las políticas públicas existentes al respecto.

Se hace referencia también “[...] *en la doctrina el problema de la vinculación existente entre la función de gasto público (para algunos, relación jurídica de gasto*

²³⁵ *Ibid*, p.160

²³⁶ Gilberto Nieves Jenkin: *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*. Porrúa, México, 1981, p. 334

*público) y la relación jurídica u obligación sustantiva que justifica o es causa de la existencia del gasto [...]*²³⁷

En cuanto al tema de la vinculación entre los ingresos y los egresos, que en su momento se denominó administración o distribución de los recursos obtenidos que van a ser destinados a un fin determinado, es conveniente mencionar la teoría de los deberes constitucionales para el sostenimiento del gasto público como en efecto se establece en el ordenamiento constitucional, aunque no como tales sino en el sentido de obligación, (Artículo 31, fracción IV del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) como bien fue establecido en Francia de la siguiente manera: *“La consagración constitucional de los deberes tendrá lugar a partir de la Constitución francesa de 1795 que puso a su frente una Declaración de Derechos y Deberes del Ciudadano, ejemplo que se siguió en la mayoría de las Constituciones destacando en ellas una serie de deberes de ciudadanos, elevado a la categoría de constitucionales y, a veces, de fundamentales.”*²³⁸

En el caso anterior vendría a combinarse la existencia de la teoría civil ya que a todo derecho corresponde una obligación y viceversa por lo que: *“En el ámbito jurídico se ha planteado la posible correlación existente entre los derechos y los deberes dando lugar a un tema complejo y a la acuñación de la denominada tesis de la correlatividad entre ambas figuras.”*²³⁹ Que en estos términos opera en al ámbito del Derecho Público, aunque en el derecho civil o privado se trata de disposiciones legales distintas, válidas en diferentes ámbitos como es el supuesto de la contribución a que se refiere el precepto constitucional antes señalado.

Sin embargo, lo que resulta también importante es justamente la consideración relativa al concepto de deber que bien pudiera utilizarse como sinónimo de

²³⁷ Eugenio Simón Acosta: *El Derecho Financiero y la Ciencia Jurídica*, Ed. Real Colegio de España de Bolonia. Bolonia, 1985, p.120

²³⁸ Cristina Pauner Chulvi: *El Deber Constitucional de contribuir al sostenimiento de los Gastos Públicos*, Universitat Jaume I, Barcelona, Tesis Doctoral, p. 11

²³⁹ *Ibid*, p. 17

obligación que *“consisten en prestaciones de órdenes físico o económico que afectan a la esfera individual, constituyendo excepciones al principio general de autonomía de la persona”*²⁴⁰ lo que de igual manera atiende al ámbito interno del individuo aunque con reconocimiento legal sobre todo en los países con gobiernos democráticos.

Cristina Pauner se plantea el cuestionamiento de si los deberes constitucionales son normas programáticas, de tal manera que *“A grandes rasgos, se defiende la idea de que los deberes constitucionales entrañan mandatos dirigidos al legislador más que a una vinculación de la conducta a las personas”*²⁴¹ que determina un enfoque distinto más no excluyente de lo señalado en el párrafo precedente, toda vez que *“[...] la expresión deber constitucional implica que cuando la Constitución está formulando la exigencia de una conducta privada, no está contemplando al mismo tiempo la existencia de sanciones para la conducta contraria, de manera que no puede decirse que el deber constitucional sea un deber en sentido jurídico. Nos encontramos, más bien, ante conductas que se consideran exigibles o que son debidas por razones de orden metajurídico o moral”*²⁴².

Es decir, que a pesar del uso indiscriminado en el lenguaje común y corriente de la palabra deber, en este enfoque tendría una diferencia sutil que finalmente en el derecho tributario se encuentra en las contribuciones, que se aplicaría a los funcionarios o servidores públicos encargados de una acción administrativa, sobre todo cuando respecto de estos últimos se crean responsabilidades que sí tienen una sanción determinada por la ley a diferencia de la conducta de los particulares que dicho supuesto podría ser susceptible o no de aplicarse aquella exceptuado el caso de que el deber tenga un carácter legal; en otros términos, calificada legalmente para efectos de la contribución al gasto público determinada por el legislador.

²⁴⁰ *Ibid*, p. 28

²⁴¹ *Ibid*, p. 46

²⁴² S. Varela Díaz: “La idea de deber constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 4. España, 1982, pág. 85

Con otro enfoque, el funcionario que maneja recursos públicos adquiere responsabilidades por esta situación, en cambio el ciudadano no se encuentra en ese supuesto, sino tan sólo en el cumplimiento de una obligación que además no necesariamente tiene carácter particular porque las contribuciones, que son de carácter público, van a un fondo general y ya en la administración en particular se les canaliza a un fondo general de dónde son distribuidas a fondos específicos.

Sin dejar de reconocer la importancia de la opinión de Cristina Pauner cabría retomar que Faya Viesca en términos similares dice que: *“La ejecución del presupuesto podemos dividirla en cuatro grandes fases: el compromiso, la liquidación, el ordenamiento y el pago”*²⁴³ de tal forma que, en el primer caso, dicho supuesto consiste en aquel acto en el que la autoridad asume la responsabilidad de asignar, en cualquiera de las formas determinadas por la ley, la distribución del gasto público; en el segundo, la erogación en sí autorizada por la Cámara de Diputados o el Congreso, según el caso; el libramiento de la orden que contiene el monto autorizado y finalmente el pago del mismo, todo esto a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito y la Tesorería de la Federación siendo entonces esto equiparable a la administración o ministración de que habla Pauner.

Por otro lado, derivado de las normas del Derecho Tributario *“[...] encontramos aquellas que tienen por objeto asegurar el cumplimiento de las relaciones tributarias sustantivas y regular las relaciones entre la Administración Pública y los particulares, las cuales forman el Derecho Tributario Administrativo [...]”*²⁴⁴ Lo que de alguna manera deja entrever la intervención de los órganos que se encargan de administrar la distribución de los ingresos recabados de los particulares.

²⁴³ Cfr. Jacinto Faya Viesca, *Op. Cit.* p. 215

²⁴⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: *Principios de Derecho Tributario*. LIMUSA, México, p.141

Al respecto, y con referencia a esas relaciones Fraga dice respecto de esas relaciones que son un: “[...] conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo [...]”²⁴⁵

Así mismo Delgadillo Gutiérrez agrega que esos actos:

*“Pueden ser preparatorios o de efecto interno, los cuales se integran con diferentes actividades que no trascienden al exterior de la administración; se producen con informes, dictámenes y propuestas entre los órganos que la conforman para llevar los asuntos a estado de resolución. Pueden ser constitutivos, ya que por su realización determinan una situación concreta con respecto a un asunto en particular, como la verificación de hechos y situaciones, o la valoración de pruebas que constituyen un pronunciamiento de la autoridad, por lo que nace el acto con plena validez. Finalmente, encontramos los actos de eficacia, a través de los cuales se exterioriza la voluntad del órgano”*²⁴⁶

De alguna manera, los tres criterios coinciden en varios aspectos siendo uno de ellos unificador en el sentido de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en atención al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es la encargada de llevar cabo los procedimientos correspondientes con base en los diversos asuntos a su cargo y a través de las distintas dependencias que la integran.

Maurice Duverger, señala que para el gasto público existen diferentes clasificaciones:

“Se pueden distinguir las clasificaciones administrativas y las económicas. Las primeras se basan en la estructura del Estado, de sus órganos de sus funciones,

²⁴⁵ *Ibid*, p. 142

²⁴⁶ *Ibidem*

de su reglamentación jurídica. Las segundas consideran toda la actividad económica nacional y el papel en la misma de los gastos públicos, de tal manera que dentro de las primeras se encuentran las orgánicas y formales y en las económicas, los gastos efectivos y los de transferencia; gastos de capital²⁴⁷, todo lo anterior, tomando en cuenta la organización de la administración pública, y por otro lado, las funciones de aquella y la modificación de las mismas según lo considere el poder ejecutivo.

Un hecho relacionado con el gasto digno de anotarse, es el que corresponde a su incremento *“Es evidente que los gastos públicos deben crecer cuando se amplía el territorio nacional por anexión de nuevas provincias o, bien cuando crezca la población o cuando se desarrolle la riqueza”*²⁴⁸. En este caso son susceptibles de aplicarse para México los dos últimos supuestos ya que en el primero, cuando menos históricamente, esta hipótesis no se ha dado, sin embargo, en principio se puede decir que *“Dos factores principales se han de considerar a este respecto: las variaciones del valor de la moneda y las diferencias en los métodos de formación de los presupuestos”*²⁴⁹.

En este orden de ideas, relativas al incremento del gasto público resultan aplicables sólo para México, en el primer supuesto, el crecimiento de la población o el desarrollo de la riqueza ya que no es lo mismo elaborar un presupuesto tradicional que un presupuesto por programa y en el segundo los factores de que se trata. Sobre la situación relativa a la anexión de nuevas provincias se puede decir que es un fenómeno poco común en esta época, sin embargo, si el de la alta tasa de crecimiento poblacional como sucedió en los *“[...] Estados Unidos, en el*

²⁴⁷ *Ibid*, p. 182

²⁴⁸ Benvenuto Grizioti: *Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, Traducción de la primera edición italiana, revisada por el autor para la edición española y notas por Enrique Mata. Instituto Editorial Reus, Centro de Enseñanza y Publicaciones. Madrid, 1958, p. 56

²⁴⁹ *Ibid*, p. 55

que existió una alta de crecimiento en el período de 1850 a 1904 [...]”²⁵⁰ con motivo de la migración que no se ha detenido aunque podía haber bajado.

Finalmente, con referencia al incremento se podría preguntar si el gasto público tiene límites, a la que se puede responder que *“Los autores modernos sostienen que los gastos públicos pueden llegar hasta aquel límite en que la ventaja social que brindan, se compensa con los inconvenientes de las amputaciones hechas al ingresos de los particulares”*²⁵¹ aludiendo por supuesto a los impuestos en esta última parte ya que reduce la riqueza de aquellos.

En relación al tema del gasto público Gabino Fraga manifiesta:

*“Creemos que por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual”*²⁵²

Al decir de Fraga sólo son aquellos gastos que las necesidades de interés general demandan y que debe cubrir el Estado con cargo al gasto público, de ahí su denominación. En una opinión contraria, o si se quiere complementaria, Flores Zavala manifiesta su desacuerdo con Fraga cuando dice:

“[...] nosotros no estamos conformes con el concepto del señor licenciado Fraga porque el Estado no realiza únicamente gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales, por ejemplo, una pensión, una

²⁵⁰ *Ibid*, p. 59

²⁵¹ *Ibid*, p. 45

²⁵² Gabino Fraga: *Derecho Administrativo*. 12ª edición. Porrúa, México, p. 270

indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios [...]

253

Al efecto, podría señalarse que existen en un momento dado necesidades individuales que se convierten en colectivas no tan sólo las que menciona Flores Zavala sino otras como el desempleo, que no siendo cubiertas a través del gasto público, adquieren un carácter de colectivas en la inteligencia de que actualmente con motivo de esa necesidad del desempleo se han creados seguros en razón de cierto tipo de circunstancias como un cese injustificado, la edad, etc. por citar algunas.

Ciertamente lo afirmado en primera instancia por Fraga es de carácter general en su referencia a gastos públicos, la segunda, plantea una dualidad en el sentido de que por una parte se habla de la no recuperación de ese gasto; y según Amieva Huerta, por la otra, se abre la posibilidad de que sí lo sea, aunque cabe señalar que en la actualidad, en algunos casos la aplicación del concepto no recuperable ha variado de acuerdo a las nuevas estrategias que en materia de gasto público hace la administración pública, como es el caso de las autopistas y otros.

Para efectos del presente resulta procedente mencionar el comentario que efectúa Roberto Ríos Elizondo cuando señala *“En cuanto a los gastos que se clasifican atendiendo a los fines de la actividad estatal, son aquellos que toman en consideración a la naturaleza de las funciones que realiza el Estado, como es el caso de los servicios de educación [...]*²⁵⁴, digno de tomarse en cuenta para los efectos de este trabajo de manera primordial.

En este mismo orden de ideas *“Son múltiples los criterios de clasificación; así, se les divide en gastos en especie y en moneda, internos y externos, personales,*

²⁵³ Ernesto Flores Zavala: *Finanzas Públicas Mexicanas*, vol. 1. Porrúa, México, 1959, p. 183

²⁵⁴ *Ibid*, p.103

*reales, ordinarios y extraordinarios*²⁵⁵ cuya denominación se estima no ameritaría mayor explicación.

Sin abordar a fondo el tema de la naturaleza jurídica del presupuesto es válido mencionar que: *“La autorización presupuestaria es un efecto de la ley mediante el cual se atribuye al Gobierno la competencia para disponer de los fondos públicos dentro de unos límites temporales, cuantitativos y cualitativos”*²⁵⁶. De tal manera, que *“La falta de autorización presupuestaria determina la ilegalidad de toda la actividad administrativa de realización de gasto público”*²⁵⁷

Considerando esta opinión, el Estado tiene la obligación, y a su vez el derecho, de disponer de los fondos recabados conforme a la ley, sin exceso ni disminución de los mismos a manera de ahorro.

Partiendo de la idea de que los recursos que se asignan en el presupuesto son ingresos públicos, una vez que el Estado puede disponer de ellos por haber sido captados a través de los medios establecidos en las disposiciones legales señaladas en el apartado relativo a la actividad financiera, De la Garza en cuanto a estos determina que, en su opinión, existen dos tipos de ingresos originarios y derivados *“[...] Son ingresos originarios aquellos que tienen su origen en el propio patrimonio del Estado , como consecuencia de su propia explotación directa o indirecta [...]”*²⁵⁸ y continúa diciendo que *“Son ingresos derivados aquellos que el Estado recibe de los particulares, es decir, que no provienen de su propio patrimonio.”*²⁵⁹, como es el caso de los productos (artículo 3º, párrafo último del Código Fiscal de la Federación).

²⁵⁵ *Ibid*, p. 49

²⁵⁶ *Ibid*, p. 469

²⁵⁷ *Ibidem*

²⁵⁸ Sergio Francisco de la Garza: *Derecho Financiero Mexicano*. Porrúa, 24ª edición. México, 2002, p. 114

²⁵⁹ *Ibid*, p.191

La razón para realizar esta cita está relacionada además de los componentes de las finanzas públicas del Estado, con el hecho de otorgarle fundamento a lo señalado en párrafos anteriores con respecto al equilibrio que deben guardar ingresos y egresos.

Resulta por demás interesante el comentario de Dalton: *“Se puede establecer un distingo de carácter general entre los gastos públicos destinados a la preservación de la vida social de la comunidad contra todo ataque violento, interno o externo, por una parte, y aquellos destinados a mejorar la calidad de esa vida social, por la otra [...]”*²⁶⁰, como por ejemplo: la salud, la educación, la vivienda, entre otros.

En el primer caso se estaría hablando de aquellos problemas que afectan a la sociedad en general y en un momento dado hasta la integridad de la misma como país o Estado y aquellos otros, como el servicio público de la educación que mejoran la calidad de vida de ese conglomerado social, permitiendo que los individuos se desarrollen como personas, incrementando sus conocimientos y cooperando al desarrollo económico del Estado.

Entonces: “En general, el gasto público se utiliza como instrumento para proveer de bienes y servicios públicos a la sociedad [...]”, entre otros fines del Estado. *“El gasto público puede canalizarse a infraestructura física en caminos, carreteras, puentes, drenaje y alcantarillado, así como al rubro social que incluye educación, salud y nutrición.”*²⁶¹ La mayoría de estos contemplados como servicios públicos tanto en el ámbito federal como en el local tomando en cuenta, entre otros aspectos, las necesidades que satisfacen.

²⁶⁰ *Ibid*, p. 223

²⁶¹ Juan Amieva-Huerta: *Finanzas Públicas en México*. Porrúa-Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2004, p.151

Faya Viesca, en amplia referencia al gasto público que forma parte fundamental del presupuesto, establece que tiene un significado económico y social y de manera particular comenta:

“[...] Uno de los más graves errores al estudiar el presupuesto, es contemplarlo desde una perspectiva exclusivamente jurídica, miopía heredada por el liberalismo del siglo pasado [...] agregando que las sociedades humanas y las estructuras económicas y sociales han cambiado sustancialmente ante la aplastante realidad de dos guerras mundiales, del total hundimiento del liberalismo económico, sustituido primero por el intervencionismo y posteriormente por el dirigismo, ante una acelerada explosión demográfica [...]”²⁶²

La aseveración establecida en el párrafo que precede referido en principio al tema de lo jurídico, en ocasiones ha salido a colación señalarlo, dada la realidad en que se sustenta aunque no por eso deberá entenderse sólo aquel por su influencia en el manejo de los recursos públicos.

Sobre este particular, y para efectos del servicio público de la educación cobra radical importancia según lo indicado por Joseph E. Stiglitz en el sentido de que: *“[...] existen diversos enfoques teóricos que explican la importancia de la educación. Particularmente, la teoría del capital humano sustenta una tesis económica, a través de la cual se afirma que la educación aumenta las calificaciones de los individuos y, por lo tanto, sus salarios [...]”²⁶³*, con este enfoque queda claro que, a mayores conocimientos, habilidades y competencias adquiridos vía la educación, obtendrán mejores salarios y como consecuencia calidad de vida, que es en donde más incide la educación.

²⁶² *Ibid*, p. 180

²⁶³ Joseph E. Stiglitz: *La economía del sector público*. Tercera edición. Antoni Bosh, Madrid, 2000, p. 450

En 1982 y 1987, y en razón de la política de asignación de recursos para el servicio público de la educación en México, “[...] *la eficiencia en el ejercicio del gasto, aunados a la política de reestructuración de la deuda y reducción del pago de intereses, resultaron en una liberación de recursos para incrementar el gasto social, principalmente en los rubros de educación y salud* “[...]”²⁶⁴, en estos términos y a pesar de la situación económica de los años de que se trata, se estimó necesario conceder al servicio público de la educación, la importancia que realmente tenía, siendo a partir de esta época que las asignaciones presupuestales continuaron a la alza más que nada porque Salinas de Gortari consideró que era necesario crear las condiciones adecuadas para la expansión del capital para mejorar, entre otros, la calidad del sistema educativo.

En cuanto al tema de la eficiencia a que se alude por Amieva Huerta en el párrafo que antecede es pertinente mencionar que *“La eficiencia, es el grado de correspondencia entre los beneficios individuales recibidos de los servicios públicos marginales, y los costes de esos mismos servicios públicos impuestos al individuo”*²⁶⁵

El Fondo Monetario Internacional, en una publicación denominada “El gasto público improductivo” realiza algunas observaciones que vale la pena mencionar bajo el rubro de “La productividad del gasto público y los gastos improductivos” efectuando las siguientes referencias sobre el tema *“El concepto de productividad del gasto público se basa en la interpretación de las actividades del sector público como procesos de producción.”*²⁶⁶, esto es, en términos netamente económicos como es el caso de la estabilización económica.

Por otro lado, el documento en cuestión contempla lo siguiente: *“La productividad del gasto público sirve de base para examinar los gastos “improductivos”[...] En el*

²⁶⁴ Juan Amieva-Huerta: *Temas Selectos de Finanzas Públicas*. Porrúa, México, 2002, p. 25

²⁶⁵ James M. Buchanan: *Hacienda Pública*. Editorial de Derecho Financiero, General Mola. Madrid, 1968, p. 253

²⁶⁶ Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, Washington, 1996, p. 4

*caso de un solo programa, el gasto improductivo puede definirse como la diferencia entre el gasto público efectivo en el programa y el menor gasto en que se incurriría para producir el mismo beneficio social con la máxima eficacia en función de los costos*²⁶⁷, esto último, en relación a lo que debiera ser el gasto público invertido en educación.

Si bien es cierto que esta referencia es de naturaleza también económica cabe estimarla en los siguientes términos: se trata de servicios públicos como la salud y el servicio público de la educación, algunos de ellos en nuestra legislación; la utilización de estrategias o formas de aplicación del gasto a través de programas; el tratamiento del resultado de la aplicación de un gasto público efectivo para obtener un producto de beneficio social que, como su nombre lo indica, está referido a derechos sociales como sería el caso del servicio público de la educación, “[...] *se impone como regla la no tributación de aquellas prestaciones afectadas por los contribuyentes para la satisfacción de sus necesidades esenciales, o sea, de los gastos de vivienda, educación, seguridad social, etc. Es decir de aquellas necesidades que conforman los derechos sociales [...]*”²⁶⁸ no precisamente con un menor gasto, dada la demanda que tiene el servicio público de la educación que con el crecimiento de la población y el avance de la tecnología requiere invariablemente un mayor gasto.

Ahora bien, ya en el contexto del financiamiento y gasto de la educación en México a que se refieren Héctor Aguilar Camín, Gilberto Guevara Niebla, Pablo Latapí y Rolando Cordera Campos, habría que mencionar lo siguiente: “[...] *A todos los problemas de equidad, calidad y organización educativa, hay que añadir la omisión y el castigo presupuestario padecido por la educación pública [...]*”²⁶⁹

²⁶⁷ Fondo Monetario Internacional, *Op. Cit.*, p. 5

²⁶⁸ *Ibid*, p. 168

²⁶⁹ Gilberto Guevara Niebla (Comp.): *La Catástrofe Silenciosa*, I. El Estado de la Educación, Héctor Aguilar Camín, Gilberto Guevara Niebla, Pablo Latapí y Rolando Cordera Campos. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 19

Se podría decir que de lo observado en los decretos que cada año se publican en el Diario Oficial de la Federación se desprende un incremento en este rubro, sin embargo, históricamente no es así ya que *“Los recursos que la Nación destina a la educación disminuyeron sensiblemente durante el sexenio 1982-1988”*²⁷⁰ mismo que corresponde al sexenio de Miguel de la Madrid mencionado en la parte correspondiente en este trabajo.

Otro de los aspectos que resalta en el desarrollo de la educación en nuestro país es que se refiere al destino y aprovechamiento de los recursos educativos ya que *“La distribución del gasto entre los diversos elementos que intervienen en la prestación de servicios educativos, muestra importantes desequilibrios que dificultan el uso eficiente de los recursos”*²⁷¹, aunque era de esperarse que *“[...] una ampliación de los servicios educativos traiga consigo el incremento de los ingresos fiscales, pero no se puede precisar el plazo para que ello acontezca y en qué medida se elevarán los ingresos [...]”*²⁷², aludiendo al comentario de Rivera Borbón, es necesario aceptar que es una consecuencia lógica para obtener los recursos que apoyaran el servicio público de la educación independientemente de los resultados en términos de calidad.

La situación anterior a prevalecido a lo largo del tiempo de tal manera que se refleja también en el gasto corriente, entre lo que encuentra, el referido a salarios y otras prestaciones a los maestros y no necesariamente en la infraestructura para la educación.

Pero retomando el tema del presupuesto del que forma parte el gasto público, considerado al fin y al cabo una inversión, de la que se espera una recuperación a corto, mediano o largo plazo según se trate del tipo de servicio público recibido

²⁷⁰ René González Cantú y Roberto Villaseñor: *La Catástrofe Silenciosa, V. Financiamiento y Gasto*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 191

²⁷¹ René González Cantú y Roberto Villaseñor, *Op. Cit.*, p. 193

²⁷² Carlos Rivera Borbón: *El Gasto Federal del Gobierno Federal Mexicano* a través de la Secretaría de Educación Pública. Secretaría de Educación Pública, México, 1970, p. 145

tratadistas como Faya Viesca²⁷³ y De la Garza²⁷⁴ coinciden en que el presupuesto está sujeto para su mejor aplicación a principios que según Fonrouge pueden ser de dos tipos: “[...] unos de carácter sustancial, por referirse al concepto general del presupuesto, y otros de carácter formal, por relacionarse con su estructura interna. Entre los de tipo sustancial, incluimos los principios de equilibrio y de anualidad; entre los de tipo formal, mencionamos los siguientes: de unidad, de universalidad, de no afectación de recursos y de especialización de gastos [...]”²⁷⁵ los que por su propia denominación se explican.

Es por eso que, en razón de su aplicación, se dice que los presupuestos pueden ser “Presupuestos plurianuales y Presupuestos cíclicos”, así también, “Presupuestos Múltiples”, “Presupuesto Base Cero”, todo esto, según convenga a las condiciones de disponibilidad de recursos que tenga el Estado y que constituyen presupuestos cuyos planes y proyectos puedan rebasar el periodo de aplicación normal; la periodicidad de su aplicación; según se trate de diferentes unidades de la organización o poderes del Estado y la justificación de la asignación presupuestal total.

Sin embargo, el nacimiento de nuevas necesidades han modificado las tendencias de aplicación del presupuesto para que tenga mayores alcances en cuanto a cobertura y resultados.

4.4 El presupuesto por programa

En épocas pasadas se llevaba a cabo una aplicación del presupuesto referida a la enunciación de cantidades asignadas a los poderes Legislativo, Judicial y Poder Ejecutivo, es decir, desde un punto de vista meramente contable por lo que “[...] en el año de 1954 se expusieron nuevas ideas en torno al presupuesto como

²⁷³ Cfr. Jacinto Faya Viesca, *Op. Cit.*, pp.196-198

²⁷⁴ Cfr. Sergio Francisco de la Garza, pp. 130, 132, 135-137.

²⁷⁵ *Ibid*, p. 183

instrumento de ajuste de la economía general y como mecanismo de redistribución del ingreso [...]”²⁷⁶ por lo que se buscaron otros mecanismos y estrategias que exploraran la eficacia y eficiencia respecto del gasto y no consecuencias negativas a la economía nacional que no permitían que la distribución del ingreso en la población se apegara a reglas justas y razonables de aprovechamiento en beneficio no tan sólo del gobierno sino de la sociedad en forma particular.

Este sistema presupuestal caracterizado en términos y conceptos por el artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria coadyuva en el cumplimiento de las responsabilidades que en materia de gasto público tiene a su cargo el gobierno federal con la correspondiente rendición de cuentas, previa verificación, de su funcionamiento por la Auditoría Fiscal de la Federación con fundamento en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Es decir:

“En las épocas actuales, caracterizadas por la creciente participación del Estado en la economía general, el presupuesto tiene dos tendencias nuevas y fundamentales:

- A) El equilibrio y ajuste de la economía general por medio de intervenciones financieras de más o menos magnitud, y*
- B) La redistribución del ingreso nacional, tendiente a corregir desigualdades sociales, por medio de los gastos para la seguridad social, pensiones, etc.²⁷⁷*

Las anteriores consideraciones atinadamente observaban al presupuesto con un enfoque más realista ante el crecimiento y modificación de las necesidades de la sociedad requiriéndose de una estructura o instrumento más preciso y más claro: *“Esto ha dado nacimiento a la idea del ‘Presupuesto de Acción’, o sea el Presupuesto Programa, es decir un presupuesto que refleje lo más completamente*

²⁷⁶ Rafael Mancera: *El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional*, SHCP, México, 1956, p. 98

²⁷⁷ *Ibid*, p. 5

*posible el programa de política general que el Estado debe determinar si desea influir en la vida económica, política, financiera social y cultural del país”.*²⁷⁸

En el contexto de la administración pública se dice que: *“La influencia del presupuesto sobre los aspectos más sensibles del organismo estatal y que justifica ampliamente la importancia decisiva que ha adquirido en la teoría y la práctica de la administración pública, puede aquilatarse si se intenta una proyección de la acción presupuestaria sobre los procesos determinantes de la actividad gubernamental”*²⁷⁹

En tal virtud, en su momento y para efectos de la acción administrativa influenciada por las corrientes del Estado laico se propuso el contenido del artículo 3 en los siguientes términos: *“El proyecto de la educación laica impulsaba el crecimiento de la escuela mexicana, la consolidación de la nacionalidad, el triunfo de la razón sobre la barbarie, el instrumento para crear cultura y civilización y con asiento institucional en los municipios, sostenida con fondos públicos que se recaudarían directamente [...]”*²⁸⁰, es decir, que además de las supuestas ventajas que en materia social y política señalaba la propuesta en cuestión determinaría la provisión de fondos públicos por parte del Estado para el otorgamiento de servicios educativos, sin embargo, no existió consenso para sostener ese modelo, de tal forma que: *“[...] La educación laica desapareció de la Constitución con las reformas de 1934; más regresó al artículo 3º con las modificaciones de 1992 [...]”*²⁸¹ por considerarse el más adecuado a la idiosincrasia del pueblo mexicano.

Sin embargo, por lo que se refiere a la Constitución y tratándose del ordenamiento del cual derivan las demás leyes que regulan los diversos ámbitos de la vida ciudadana habrían de considerarse muchos puntos importantes dignos de tomarse

²⁷⁸ *Ibid*, p. 9

²⁷⁹ Álvaro Rodríguez: *El Presupuesto en la Administración Pública*, Revista de Administración Pública, No.2, abril-junio, México, 1956, p. 33

²⁸⁰ *Ibid*, p. 58

²⁸¹ *Ibidem*

en cuenta partir de que “[...] *la misión de la escuela es educar al pueblo* [...]”²⁸², lo anterior, en tanto como ya se ha mencionado no sólo le proporciona al individuo una formación intelectual, mayores conocimientos, sino también la influencia determinante para una mejor calidad de vida en los ámbitos económico, político y social.

Diversos fueron los temas derivados del artículo 3º que dieron lugar a importantes discusiones en el Constituyente de 1917 para que dicho ordenamiento constitucional dejara satisfecha a la comunidad de esa época, relacionado además con aspectos presupuestales fue, entre otros el de la laicidad de la educación, que como se dijo no prosperó, tomando en cuenta la influencia que por mucho tiempo tuvo el clero sobre esa actividad y que finalmente no tuvo éxito.

4.5 Los inicios de la presupuestación programática

A fin de implementar otras acciones relacionadas con políticas públicas para mejorar las tradicionales, en lo que corresponde a esta materia se: “[...] *apuntó la conveniencia del presupuesto programático y estableció, al margen de reformas legales, una nueva clasificación funcional y por actividades del presupuesto, al lado de la clasificación tradicional por ramos* [...]”²⁸³

Para tales efectos y estimando la necesidad de un cambio en el tema de presentación y aplicación de esas ideas: “*En diciembre de 1976, se derogó la antigua Ley Orgánica de Presupuesto de Egresos, en vigor desde 1935, y se expidió la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que significa la implantación general en la Administración Pública del presupuesto por programas* [...]”²⁸⁴

²⁸² Carlos Ornelas: El sistema educativo mexicano, *La transición de fin de siglo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013, p. 53

²⁸³ *Ibid*, p. 97

²⁸⁴ *Ibidem*

Además de sus aspectos económico, social y jurídico el presupuesto no constituye tan sólo una información cuantitativa de cantidades asignadas a determinadas áreas de la administración de tal forma que sobre este tema De la Garza señala que: *“Se ha definido el presupuesto por programa como un sistema en que se presta especial atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que las cosas que adquiere [...]”*²⁸⁵, respecto de las que se pueden apreciar resultados más plausibles de la acción administrativa del gobierno y de los que la sociedad se entera de su materialización apreciando los avances en las distintas áreas en que actúa aquel aunado a la transparencia sobre el manejo de los recursos públicos y consecuencia en la confianza que se trasmite con esto.

Por otro lado, es conveniente mencionar que el presupuesto por programa tiene la ventaja de que permite medir los resultados de la acción administrativa en cualquier área para lo cual en 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Sistema de Evaluación del Desempeño como un componente del Presupuesto basado en Resultados para como es lógico suponer poder apreciar la calidad de los mismos y el aprovechamiento del gasto en el entendido de que más adelante se tratará especialmente el tema.

La referencia a este tipo de preceptos se realiza en términos de normas programáticas. Sin embargo, cabe mencionar que para hablar del presupuesto por programa es menester tocar antes el tema de normas programáticas y de la función programática inclusive la utilización en las disposiciones legales relativas de conceptos semejantes como función educativa, servicio público y servicios educativos.

Las normas programáticas consisten: *“[...] en aquellas normas que se refieren esencialmente a los aspectos políticos-sociales... En tanto programas que miran a*

²⁸⁵ *Ibid*, p. 101

un fin [...]”²⁸⁶ consideración similar a la efectuada por Francisco Balaguer Callejón cuando menciona que “[...] *las normas programáticas se refieren a los fines políticos-sociales del ordenamiento y, por tanto, a la finalidad de la acción normativa [...]”²⁸⁷*, lo anterior, en razón de que el tema en algún momento se comentó en este trabajo relativo a los fines del Estado dentro de los que es procedente ubicar al servicio público de la educación porque además tienen la categoría de constitucionales por tratarse de aquellas que tienen que ver con acciones fundamentales dentro de la actividad estatal como la educación.

Ahora bien, para que una disposición constitucional tenga el carácter de programática señala Balasarre implica:

- “1. *Autorizar a los poderes públicos a actuar conforme a los fines establecidos;*
2. *Contribuir inmediatamente a la interpretación de los valores constitucionales positivos y*
3. *Servir de parámetro de constitucionalidad respecto de las leyes que contrasten con la finalidades contenidas en ella [...]”²⁸⁸*

Cabe aclarar, en cuanto a lo enunciado en el párrafo anterior, que encontrándose en la Ley deberían ser acatadas en términos de obediencia, no necesariamente están en esa posición, sino que además de la constitucionalidad que se les atribuye sirven de normas de coordinación para realizar ciertas acciones que el Estado considera prioritarias y que el propio Estado además, vía el Poder Ejecutivo, lleva a cabo a partir de políticas públicas, programas, metas y objetivos y además los recursos de que disponga para realizar la función correspondiente y resolver la necesidad que plantea el servicio público.

²⁸⁶ Gustavo Zagrebelsky: *Teoría de la Constitución*, Ensayos Escogidos. Miguel Carbonell Compilador. Porrúa, 2000, México, p. 87

²⁸⁷ Francisco Balaguer Callejón: *Teoría de la Constitución*, Ensayos Escogidos. Miguel Carbonell, Compilador. Porrúa, 2000, México, p. 188

²⁸⁸ Antonio Balasarre: *Los Derechos Sociales*, en Revista de Derecho del Estado, No. 5, agosto de 1998, p. 27

Es de importancia fundamental especificar que la función programática, es decir, la del presupuesto por programa, no se encuentra expresada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de tal forma que se incluye en disposiciones complementarias como es el caso de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como Estructura Programática en la fracción XXII del artículo 2 en vigor, así como en el Plan Nacional de Desarrollo aunque no necesariamente en los mismos términos.

Por otro lado, para estos efectos se entiende por función, en principio, la forma de actividad del Estado, en este caso relativa a la educación pero a través de programas, valga la repetición, en forma de programa, esto último, que según Martner: “[...] significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se susciten [...]”²⁸⁹, en el entendido, de que aquí quedaría aclarado el hecho de la utilización de los conceptos de función educativa y servicios educativos, toda vez que, la educación se encuentra dentro del concepto de servicio público según la teoría expuesta y la propia Ley.

En relación con la asignación de recursos, a través del presupuesto por programa, es válido mencionar que se encuentra íntimamente ligado con el de las políticas públicas por el que el régimen gubernamental construye un desarrollo: “[...] la actividad financiera del Estado es de contenido fundamentalmente económico, pero es innegable la extraordinaria importancia de los derroteros políticos y de los elementos sociológicos que se dan en cada país: [...]”²⁹⁰. Señalando de manera complementaria que: “Por ello, creemos que podemos estudiar la actividad

²⁸⁹ Gonzalo Martner: *Planificación y Presupuesto por Programa*. Ed. Siglo XXI, 8ª. ed., Buenos Aires, Argentina, 1967, p. 45

²⁹⁰ *Ibid*, p.14

*financiera desde distintos ángulos de vista, opinando que en la práctica inciden tanto el elemento político como el económico y el sociológico*²⁹¹

Con respecto al concepto de función educativa lo que se hace es especificar al tipo de función de que se trata, es decir la materia, tomando en cuenta que *“El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado”*²⁹², en este caso la acción de la administración pública canalizada a tan importante fin.

Señalando de manera complementaria que: *“Por ello, creemos que podemos estudiar la actividad financiera desde distintos ángulos de vista, opinando que en la práctica inciden tanto el elemento político como el económico y el sociológico”*²⁹³

En virtud de lo anterior *“podemos asegurar que la actividad financiera del Estado incluye elementos políticos, económicos, técnicos y jurídicos. Los tres primeros son parte de la ciencia de las finanzas y el último del Derecho Financiero”*²⁹⁴

Como es fácil observar todos estos conceptos entran en relación con la aplicación de la técnica del presupuesto por programas aunados al de la calidad que debe tener ese servicio público implementando los instrumentos adecuados para la medición de resultados que sería lo más importante de conocer.

4.6 Planeación y programación

4.6.1 Planeación

En el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, se alude, dice Serra Rojas *“a los conceptos de plan, planear y planificar”*²⁹⁵, sin embargo,

²⁹¹ *Ibidem*

²⁹² Gabino Fraga: *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2001, p. 26

²⁹³ *Ibid*, p. 14

²⁹⁴ *Ibidem*

²⁹⁵ Andrés Serra Rojas: *Ciencia Política*. Porrúa, México, 1978, p. 675

dicho autor señala también que en su opinión: *“Las acepciones que hemos de aprovechar en el desarrollo del tema se esta materia, comprenden:*

Plan. “Intento, proyecto o estructura”;

Planear. “Trazar o formar un plan de una obra”;

Planificar. “Trazar los planes para la ejecución de una obra”²⁹⁶

y continua señalando que *“Nuestro punto de partida, por consiguiente, es el concepto de plan referido a una forma de organización social”*²⁹⁷

Como es lógico suponer la planeación a que se refiere el presente trabajo está relacionada con las actividades financieras del Estado como premisa de la programación y por ende la referencia es de carácter económico por ser aplicable al manejo de los recursos económicos del mismo Estado, en tal virtud, *“La planeación económica es el gobierno y control de la vida económica del pueblo con arreglo a ciertos métodos establecidos de antemano a fin de conseguir determinados objetivos”*²⁹⁸

Más adelante y ya relacionando el tema, como en efecto lo hace, Serra Rojas determina:

*“En consecuencia, es importante tratar de precisar el significado de la planeación económica y así podemos definirla como la adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales, adecuadamente jerarquizadas”*²⁹⁹

²⁹⁶ *Ibidem*

²⁹⁷ *Ibidem*

²⁹⁸ Víctor M. Navarrete R.: *La planeación como sistema de gobierno*. Conferencia. *El mercado de valores*. Nac. Fin. Núm. 10, 8 de marzo de 1965, p. 137

²⁹⁹ *Ibid*, p. 678

En lo que corresponde a México, utilizando el concepto de planificación del maestro Serra Rojas, legalmente ha existido desde 1930, bajo la denominación de *Ley sobre Planeación General de la República* hasta la actual Ley de Planeación de la cual como en el caso de la primera se deriva un Plan Nacional de México que en la actualidad se denomina Plan Nacional de Desarrollo que el titular del Poder Ejecutivo debe elaborar para el gobierno en su sexenio ya que: *“La planeación es una actividad que permite al Estado y a cualquier organización establecer objetivos, metas, prioridades y estrategias; asignar los recursos disponibles, las responsabilidades a ejecutar y los plazos de ejecución, así como programar y coordinar las acciones respectivas”*.³⁰⁰

Sin embargo, en el transcurrir del tiempo hasta esta época *“[...] se ha integrado un Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo como el instrumento necesario para definir objetivos, propósitos, medios, instrumentos, recursos y acciones en el tiempo y en el espacio con el fin de alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo económico y social”* [...] ³⁰¹ y cuyos elementos fundamentales son los siguientes:

*“1. La fijación de los objetivos que se persiguen; 2. Una investigación en lo que se trata de obtener, una visión clara y global del problema que se intenta resolver; 3. La determinación de las posibles soluciones o medios para alcanzar las metas previamente fijadas; 4. Selección, entre esas posibles medidas, incluyendo frecuentemente la de abstenerse de tomar cualquier acción; 5. La formulación detallada del modo de ejecutar la solución preferida”*³⁰²

³⁰⁰ Pedro Aspe: Para entender La Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Nostra Ediciones. México, 2007, p. 23

³⁰¹ Carlos Salinas de Gortari: *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*. Porrúa, México, 1981, p. 167

³⁰² *Ibid* pp. 678 y 679

En lo que se refiere al servicio público de la educación basta señalar en principio que *“La importancia de la política educativa como medio inductivo e instrumento para el desarrollo, fundamenta la necesidad de una planeación de la educación que lo considere expresamente entre sus fines”*³⁰³

El proceso de planeación antes que el de programación se elige de una manera racional los mejores medios para la obtención del fin. De la Garza señala que: *“Planificar significa reducir las posibles alternativas a aquellas que son compatibles con los medios de que se dispone [...]”*³⁰⁴ y continúa señalando que *“Planeación es la actividad de hacer planes de acción para el futuro y programación es la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos [...]”*³⁰⁵

La planeación tiene diversas etapas como es el caso del señalamiento de los fines, selección de medios y fines para alcanzarlos en tiempo y forma utilizando las herramientas y mecanismos más adecuados y la programación, en todo caso, lleva implícita la necesidad de utilizar una metodología congruente y asertiva con las metas que sean propuestas, lo anterior, a partir de los recursos disponibles.

De tal forma que: *“[...] La previsión en la esfera pública tiene como principio la asignación de los recursos humanos y materiales que se destinan, en forma planificada, a objetivos previamente determinados [...]”*³⁰⁶. Es decir, la primera instancia en el presupuesto por programa es precisamente la planeación para obtener los fines y objetivos que se pretenden en la aplicación de los recursos en los programas siendo entonces que si estos programas no tienen un financiamiento adecuado *“[...] la labor de la programación se desvirtúa en la*

³⁰³ Miguel González Avelar: *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*. Porrúa, México, 1981, p. 210

³⁰⁴ *Ibid*, p. 98

³⁰⁵ *Ibidem*

³⁰⁶ *Ibid*, p. 34

*práctica y los planes no pasan de ser una promesa demagógica o una forma necia de desperdiciar esfuerzo [...]*³⁰⁷

En el tema de la planeación en el área de la administración pública vale pena recordar que es una función, en el entendido de que: “[...] Si se alude a alguna de las grandes actividades sociales, se habla de planeación económica o de planeación social [...]³⁰⁸, que son aquellas a las que se dedica el Estado ya que “[...] es planeación para el desarrollo [...]³⁰⁹ entendido este concepto como nacional de tal forma que existe y aquí se encuentra el vínculo con la organización jurídico política que es el *Estado [...]* supone la fijación de objetivos generales y de largo plazo para la sociedad, es una tarea que participa plenamente de la naturaleza política [...]³¹⁰. En esto último, cabría aclarar como se hizo referencia anteriormente que las necesidades de la sociedad a veces son de naturaleza tal que requieren soluciones a corto o mediano plazo dada la naturaleza del problema a resolver, según se trate de un riesgo, daño o peligro a que pudiera estar sujeta la necesidad correspondiente.

Pichardo Pagaza agrega que:

“Los elementos principales que sustentan el marco conceptual de la función son:

“Un conjunto de principios de filosofía política, justicia, libertad y seguridad que sirven de inspiración a la formulación de un plan, ya sea federal, general o nacional, que defina los grandes objetivos de un país. La determinación de los propósitos y prioridades sectoriales y regionales

El establecimiento de metas cuantificadas en el espacio y en el tiempo y,

³⁰⁷ *Ibidem*

³⁰⁸ *Ibid*, p.16

³⁰⁹ *Ibidem*

³¹⁰ *Ibidem*

*La coordinación de las interrelaciones al interior de cada sector, entre sectores y en el ámbito nacional”.*³¹¹

Como se puede observar, estos elementos reúnen todos los requisitos que en su conjunto consisten en la planeación al interior de la administración e íntimamente relacionados con la programación que más adelante se abordará para establecer el vínculo correspondiente.

El fundamento legal de la planeación se encuentra establecido desde 1983 en la Constitución en los artículos 25, 26 y 27, como un imperativo que no se puede omitir en la acción administrativa de la administración pública, lo anterior, establecido además en la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo que se elabora cada inicio de sexenio y que define a este en artículo 3º. No se omite reiterar que la planeación y la política pública tiene una íntima relación ya que *“Cuando la planeación se utiliza como técnica de trabajo dentro de la esfera del gobierno y su base son los propósitos políticos de la sociedad civil en su totalidad, se transforma en planeación democrática”*³¹² en la elaboración de políticas públicas del gobierno mexicano y derivado de estas desde la instauración de los Planes de Desarrollo que inicia a partir de un Plan Nacional.

Con un enfoque netamente jurídico Sergio García Ramírez partiendo de los conceptos: “Plan, Planeación y Derecho de la Planeación”³¹³ analiza la relación entre estos señalando:

*“[...] La planeación es el proceso: el plan, que es, con otros actos, fuente y resultado: EL Derecho; que es el conjunto objetivo de los planes o el esfuerzo subjetivo y científico por sistematizarlos [...]”*³¹⁴. En estos términos prosigue “En

³¹¹ *Ibid*, pp. 17 y 18

³¹² *Ibid*, p. 42

³¹³ Sergio García Ramírez: *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*. Porrúa, México, 1981, p. 47

³¹⁴ *Ibid*, p. 48

*todo caso, si aquél y este son fenómenos rigurosamente normativos, la planeación misma, que también lo es, involucra, además, otras notas entre las que figuran desde las actitudes hasta los intereses contrapuestos o concertados*³¹⁵. Respecto de lo anterior, se puede decir, que en la elaboración de los planes se llegan a proponer soluciones a problemas en los que no necesariamente todos están de acuerdo, ya sea al principio o a la conclusión, pero al final del día el Estado es quien toma la decisión conjugando los intereses de los que serán supuestamente afectados o beneficiados por esos planes, lo anterior, tomando en cuenta de que se trata de una planeación democrática. En lo que corresponde a la supuesta afectación como es de explorado derecho cabría la interposición del juicio de garantías.

De tal forma que “Planear, entonces con todas sus implicaciones jurídicas y metajurídicas, es:

*“[...] concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios [...]”*³¹⁶

Sergio García Ramírez sin necesariamente utilizar términos o un lenguaje jurídico en *stricto sensu* determina la relación señalada con anterioridad pero que se interpreta en el sentido de que los elementos o conceptos que maneja están forzosamente imbuidos del derecho, con base en una regulación normativa de acciones, utilización de recursos dentro de reglas elaboradas racionalmente, de

³¹⁵ *Ibidem*

³¹⁶ *Ibid*, p. 48

cumplimiento de acciones susceptibles de crear responsabilidades ante su incumplimiento y un control que necesariamente deberá estar bajo la sujeción del derecho sobre la base de procedimientos legalmente establecidos.

4.6.2 Programación

De la segunda instancia, que se identificó como la programación, se puede decir que *“La programación se desarrolla a través de un proceso que tiene cuatro etapas: A) Formulación; B) Discusión y Aprobación; C) Ejecución y D) Control y Evaluación”*³¹⁷, lo anterior, en el entendido de que este tema será abordado más adelante en forma particular.

En todo caso, en la primera de esas etapas, se elaboran los diagnósticos necesarios sobre las necesidades a cubrir; en el segundo, el planteamiento y posible debate sobre la importancia de esos diagnósticos y los recursos disponibles para cada sector; en el tercero, los mecanismos y herramientas para el cumplimiento de los fines y objetivos que se persiguen, en el cuarto y último, las medidas para que cada etapa se cumpla en tiempo y forma y, finalmente la medición de los resultados obtenidos.

Como es lógico considerar, este proceso es tomado en cuenta por materia como es el caso del Plan Nacional en materia de Educación.

Desde un enfoque puramente de la administración pública que es quien ejerce el presupuesto es importante contemplar que: *“Cualquiera que haya sido la forma asumida por los estados contemporáneos, la tendencia en este orden se ha manifestado hacia la utilización del presupuesto para lograr la unidad de propósito, eficiencia en las realizaciones y el control de la actividad administrativa”*³¹⁸

³¹⁷ *Ibid*, p. 98

³¹⁸ Álvaro Rodríguez: “El Presupuesto en la Administración Pública”, *Revista de la Administración Pública*. Instituto de la Administración Pública, México, p. 33.

Para comprender el proceso de programación es conveniente definir el programa como [...] *el concepto que ordena y vincula cronológica, espacial y técnicamente las acciones o actividades y los recursos necesarios para alcanzar en un tiempo dado una meta específica que contribuirá, a su vez a las metas y objetivos del plan [...]*³¹⁹. Para Martner: “[...] *programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles [...]*”³²⁰

En todo caso en la primera de esas etapas se elaboran los diagnósticos mínimos y máximos sobre las necesidades a cubrir; en el segundo, el planteamiento y posible debate sobre la importancia de esos diagnósticos y los recursos disponibles para cada sector; en el tercero, los mecanismos y herramientas para el cumplimiento de los fines y objetivos que se persiguen, y en el cuarto y último, las medidas para que cada etapa se cumpla en tiempo y forma, y finalmente la medición de los resultados obtenidos de acuerdo a un procedimiento previamente establecido.

Para este proceso se puede decir:

*“Básicamente hay dos tipos de programas: los de inversión –como la construcción de una siderúrgica– y los de operación –como el combate al gusano de la roya del café. A los primeros también se les denomina programas de gasto de capital, porque consisten en la construcción de obras físicas que incrementan los activos o sea el capital fijo del país. A los segundos se les denomina programas de gasto corriente, porque están destinados a adquirir servicios o mercancías y pagar emolumentos que se usan y agotan durante el ejercicio”*³²¹

³¹⁹ Ignacio Pichardo Pagaza: *Introducción a la Administración Pública de México*, Libros de Texto INAP-CONACYT, México, 1984, p. 58

³²⁰ *Ibidem*

³²¹ *Ibid*, p. 56

Es por eso que se encontró el instrumento más adecuado para proporcionarle a esa distribución a través del Presupuesto por Programas y en seguimiento a esa nueva estrategia se promulgó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, que determinaba lo siguiente:

“Artículo 13. El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas...”

Con posterioridad la citada ley fue derogada para ser sustituida por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006 (DOF) y que señala en el artículo 2º, fracción XXII como referencia a esa nueva estrategia de llevar a cabo las acciones de la administración pública como programas dentro de los cuales es primordial resaltar el concepto de:

“Estructura Programática: el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos”.

Además, no es posible contemplar el desarrollo del servicio público, motivo del presente trabajo, sin dejar de tomar en cuenta que dicha función de carácter social depende en gran parte del factor económico, es decir, de la cantidad de recursos que el Estado capta para destinarlos a los servicios públicos, en este caso el de la educación, a la que de manera invariable se le asigna una cantidad importante para obtener los resultados más convenientes a sus intereses todo ello a través del presupuesto.

En primera instancia, porque el Estado a través de la Administración Pública es quién lo maneja sobre todo tomando en cuenta los: “[...] *dramáticos cambios en el terreno ideológico y financiero, ha obligado a los políticos y especialistas a un serio replanteamiento del papel de la institución del presupuesto en las economías del siglo XX y en la misión del moderno constitucionalismo social [...]*”³²², o lo que es lo mismo, la política de bienestar social que coadyuva a la creación de una mejor calidad de vida y trasciende al desarrollo y crecimiento económico de un país.

De hecho y de derecho el presupuesto dice Faya Viesca: *“Indiscutiblemente, que el presupuesto, al igual que el impuesto y el crédito público constituyen en los actuales tiempos uno de los más poderosos instrumentos del Estado para ejecutar su voluntad política a fin de reformar la estructura económica y social, y manejar la coyuntura”*³²³.

Es decir, que los tres conceptos mencionados dentro de la actividad estatal y, la sociedad en su conjunto, sin presupuesto estarían sumidos en una inercia y un caos de consecuencias graves, lo anterior, agregado al orden jurídico que deben observar dichos instrumentos para que surtan los propósitos más adecuados al bienestar de que se hablaba en párrafos precedentes, por constituir la base financiera del Estado Social de Derecho, en el entendido de que debe de tener, como en efecto tiene, implícita una planificación, dicho en otras palabras, es el plan de acción del gobierno para cumplir sus metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo.

En lo que corresponde al gasto público, que ya se trató anteriormente, es un concepto que se integra al presupuesto de egresos como todas aquellas erogaciones que realiza el Estado para cubrirlo y que se compone de los conceptos enumerados en el Código Fiscal de la Federación y los cuales son

³²² *Ibid*, p. 180

³²³ *Ibid*, pp.180-181

captados y entregados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo estudio y aprobación, y en su caso modificación, de la Cámara de Diputados a quien le corresponde de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV de la Constitución asignar las partidas presupuestales correspondientes a cada dependencia del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, órganos autónomos, fidecomisos públicos, adscritos a la administración centralizada y paraestatal.

Lo anterior, en íntima relación de lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley General de Contabilidad Gubernamental y del propio Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del año que corresponda, este último, publicado anualmente en el Diario Oficial de la Federación encontrándose dentro de estos supuestos legales todos aquellos aspectos ligados a la actividad educativa, como, infraestructura, gasto corriente, congresos, la primera, en tanto servicio público.

Por último, habría que considerar el hecho de contemplar las partidas presupuestales correspondientes a la educación y dentro del gasto lo que en términos económicos significa dar cumplimiento, entre otros, al compromiso que México tiene en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales mismo que entró en vigor el 3 de enero de 1976, y que en su Artículo 13 en el párrafo primero determina:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación [...]”. Sobre esto último, cabe señalar que el derecho a la educación se encuentra clasificado como un derecho humano³²⁴, fundamental³²⁵ y social atento a la teoría elaborada por diversos autores como Carlos I. Massini Correas, Luis Prieto Sanchiz y Víctor Abramovich, que al final del día se convierte en una

³²⁴ Carlos I. Massini Correas: *Filosofía del Derecho* T. I y II, ABELEDO PERROT, Buenos Aires, 1994.

³²⁵ *Ibidem*

parte al interior de la asignación presupuestal correspondiente al servicio público de la educación.

Adicionalmente, al Pacto y para efectos de su armonización se expidió el documento denominado Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 13, El artículo 13, El derecho a la Educación (artículo 13), I. CONTENIDO NORMATIVO DEL ARTÍCULO 13 y II. LAS OBLIGACIONES Y VIOLACIONES DE LOS ESTADOS PARTES.

4.7 El presupuesto por programa y los servicios públicos

En el tema del presupuesto por programa forma parte importante el relativo a los servicios que ya se examinó con diversos enfoques en el presente trabajo, sin embargo, habría que tomar en cuenta que una buena parte de los gastos del presupuesto se encuentran canalizados a los servicios públicos dada lo indispensables que son para la comunidad y la responsabilidad de ser atendidos por el Estado de tal forma que: *“Existen pues una serie de bienes y servicios públicos en países con economía de mercado, que no son “necesarios” sino indispensables. Estos bienes y servicios públicos son indivisibles y el Estado tiene que garantizar su existencia y su funcionamiento.”*³²⁶

Todo lo anterior demuestra, entre otras cosas, la consideración no sólo de los servicios dentro del contexto estatal cuya atención le corresponde al Estado sino también los bienes que de alguna manera son de su propiedad y están destinados a un servicio público que es necesario mantener en un estado de conservación para lo cual se realizan erogaciones incluidas en el gasto público siendo estos los monumentos históricos, coloniales, etc. A manera de ejemplo se pueden citar, la energía eléctrica, el seguro social, el sistema de transporte colectivo y otros.

³²⁶ *Ibid*, p. 366

Finalmente, se considera un atributo adicional en el contexto de los servicios públicos y distribución de los recursos, en el caso particular para el ejercicio 2013 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo al artículo 3º los principales son: salud, educación, energía eléctrica, transporte, entre otros. Al efecto, habría que agregar que el enfoque de aplicación es meramente cuantitativo estimándose que debería atender aspectos cualitativos como el hecho de revisar resultados en cuanto a la eficacia y eficiencia de la aplicación del gasto público.

En otros términos, no se toma en cuenta el impacto realmente ocasionado en la población interesada con esa distribución del gasto y tendríamos que llegar a la conclusión de que se gasta mucho y no se avanza en ese rubro.

Para los efectos del servicio público de la educación, el gasto correspondiente se encuentra contenido en el Ramo Administrativo (por dependencia), en este caso, la Secretaría de Educación Pública (arts. 26 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) y en el supuesto de Ramos Generales, el Sistema de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

No se omite mencionar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 2º, fracción IX hace referencia a las Dependencias Coordinadoras de Sector como aquellas que designe el Ejecutivo Federal en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector bajo su coordinación.

Ahora bien, es concepto sujeto a discusión el hecho de que existe una diferencia importante entre “[...] *la financiación de los servicios públicos, y la prestación de estos servicios por parte del gobierno [...]*”³²⁷ debiendo entenderse como lógico

³²⁷ *Ibid*, p. 375

que los servicios públicos deben prestarse, o ser financiados y prestados por el Estado, aunque como la mayoría de las reglas tiene su excepción, partiendo de la base de que en ocasiones el Estado no tiene los recursos suficientes para su prestación y tiene que recurrir al apoyo de otras fuentes como la de los particulares, tal sería el caso de las escuelas privadas quienes imparten ese servicio, previa autorización del Estado.

Retomando el tema de la aplicación del presupuesto por programa se puede decir que tiene, entre otras, ventajas tiene las de:

“1. Mejora la planeación del trabajo. 2. Mayor precisión en la confección de los presupuestos. 3. Determinación de responsabilidades, 4 Estimaciones presupuestarias más precisas. 5. Mejor comprensión de las necesidades. 6. Permite acumular sistemáticamente información para corregir y adecuar los programas a la realidad cambiante y aprovechar los fenómenos coyunturales de la economía. 7. Mayor posibilidad de reducir costos. 8. Mayor comprensión por parte del Poder Ejecutivo, del Poder legislativo y del público, acerca del contenido y alcances del presupuesto. 9. Identificación de funciones duplicadas. 10. Mejor control de la ejecución de los programas [...]”³²⁸

Como toda acción, este tema está sujeto a omisiones y errores siendo su gran defecto que, a pesar de contar entre sus características la posibilidad de medir los resultados, estos tienen dos grandes vertientes: no se aplican los procesos de la mejor manera o bien aun existiendo los instrumentos de medición no se adoptan las estrategias de prevención y de corrección más convenientes siendo un gasto inútil el mantener los recursos humanos necesarios para la operación de estos.

³²⁸ *Ibid*, p. 104

En este sentido “*podemos asegurar que la actividad financiera del Estado incluye elementos políticos, económicos, técnicos y jurídicos. Los tres primeros son parte de la ciencia de las finanzas y el último del Derecho Financiero*”³²⁹

Salvo la excepción, que más adelante se comenta, aplicados al servicio público de la educación estos atributos son dignos de considerarse de la siguiente manera: *eficacia*, capacidad para lograr objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo predeterminado; *eficiencia*, uso racional con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado, siendo el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores; *economía*, si bien es cierto que este término correspondería lisa y llanamente al hecho de la escasez de recursos, en este enfoque los servicios públicos de la educación resultaría un tanto cuanto incongruente ya que fuera de momentos de crisis se puede observar que este tipo de factores no se utilizan en materia educativa dadas las asignaciones presupuestales que anualmente se dedican a la educación; *productividad*, para este caso se trataría de que no sólo el número de estudiantes se incremente sino de que estos sean participantes en actividades que tengan que ver cada más con el incremento de actividades que propicien el desarrollo económico y finalmente, *oportunidad*, traducido en el hecho de que ese producto de la educación se canalice a las actividades económicas que se consideren de mayor impacto en el desarrollo del país desde el punto de vista científico y tecnológico.

Dicha adición, tiene fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 76 de la Constitución respecto de la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas en los que intervenga nuestro país en su sentido más amplio, como es el caso de un Pacto ya que revisa completamente la política exterior que pretenda celebrar o celebre el Poder Ejecutivo Federal titular de la Administración Pública Federal así como del artículo 133 de la Constitución.

³²⁹ *Ibid*, p.14

En referencia a este rubro de aspectos internacionales del gasto “[...] *la composición internacional del gasto público registra, tanto en América Latina como en naciones de OCDE, primordialmente, las siguientes partidas presupuestales: Servicios Públicos Generales, Defensa, Educación*”³³⁰

Desde luego, se ha planteado en párrafos anteriores las diversas definiciones de presupuesto pero correspondería ahora abordar lo que los tratadistas estiman debe de contener el presupuesto, es decir, “[...] *sus elementos integrantes, esto es, los gastos y los recursos del estado [...]*”³³¹ que en todo caso pudiera tratarse por un lado, de toda aquella erogación que tuviera que hacer el Estado y por el otro, la materia objeto del gasto o bien como en algún momento se mencionó aquellos que el Estado capta de los contribuyentes y otras fuentes como los impuestos, empréstitos, etc.

Otra de las consideraciones importantes es la que en su momento consistió en la descentralización del gasto público a la que Gilberto Guevara Niebla se refiere cuando dice: “*Las medidas descentralizadoras han sido en gran parte ilusorias. Las decisiones principales siguen tomándose en el centro del país con frecuente ausencia de la voluntad o la opinión de los Estados*”³³²

De lo anterior, deduce que no fue tan efectiva la decisión correspondiente tomada en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León que en su momento fue comentada en el presente y agrega en lo que se refiere a la asignación presupuestal al respecto: “*Por un lado, no tiene control sobre los recursos financieros ni sobre la creación ni asignación de plazas magisteriales. Por el otro, las decisiones tomadas con arreglo a criterios políticos han llevado a la SEP a ceder ante las presiones del sindicato y entregarle, en ausencia de otros*

³³⁰ FM p. 193 (2000)

³³¹ *Ibid*, p. 231

³³² *Ibid*, p. 21

*beneficios (salariales, por ejemplo) el control de las direcciones federales de educación en los estados o sus equivalentes.”*³³³

Además de los desequilibrios ocasionados por las crisis económicas por las que ha atravesado el país es procedente tomar nota de aquellas que contribuyeron a la mencionada ineficacia e ineficiencia ocasionada al servicio público de la educación que ha ubicado a México en un lugar poco importante a nivel mundial en el tema de la calidad de la educación.

4.8 El Sistema de Presupuesto por Programa en la Administración Pública Federal y Estatal

Una vez que se han establecido las diversas definiciones y criterios del presupuesto, cabría puntualizar lo que en todo caso es un sistema de presupuesto por programa que constituye un plan de acción conjunto sobre determinadas actividades que van a realizar los Gobiernos federal y estatal, con metas y objetivos trazados en áreas determinadas de la administración pública, que tiene un resultado final susceptible de comprobarse cuantitativamente y cualitativamente, en el primer caso, a través de la Cuenta Pública y en el segundo, mediante un sistema de control que evalúa los resultados o producto final.

En principio cabe realizar algunas consideraciones a partir de lo que es un sistema o forma de gobierno dadas las relaciones que existen según la Constitución entre los dos niveles de gobierno, aunque cabe mencionar que no se omite al municipal necesariamente, entre otras cosas, en razón del sistema federal cuyo modelo se adoptó en México con las modalidades del caso en el que existe una distribución de competencias de tal manera que *“El Estado Federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados”*³³⁴ sin dejar de mencionar que se trata de un sistema presidencialista que en épocas recientes ha sufrido

³³³ *Ibidem*

³³⁴ Felipe Tena Ramírez: *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1978, p. 120.

algunas modificaciones con tendencia parlamentaria además de representativo al señalarse que “[...] *Al afirmar que la democracia es el sistema de gobierno en que la potestad estatal es investida por la totalidad de los miembros de la Comunidad [...]*”³³⁵ en el sentido que esta última se adapta en todo caso a la actividad realizada por la administración pública pero que al fin y al cabo va a caer en la coordinación de funciones y acciones de ese ámbito si bien es cierto que existen algunas que no necesariamente son iguales o hablando en términos de facultades no compartidas como es el caso concreto de la educación. Como se deriva de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXV de la Constitución.

En los términos anteriores se puede decir que todas las dependencias y entidades, de los tres poderes son responsables de ese resultado final ya sea positivo o negativo que en este último caso podrá ser corregido en tiempo y forma y de no ser así hacer recaer las responsabilidades en quienes realizaron de manera incorrecta sus fines u objetivos.

Aunque cabe agregar que: *“Dado que tanto la centralización como las descentralización desde distintas perspectivas presentan aspectos de primacía e inferioridad, lo que se requiere es un orden que concierte los beneficios y eluda los perjuicios de cada una de ellas”*³³⁶ todo lo anterior, derivado del régimen del Estado Federal establecido en los Estados Unidos Mexicanos.

Correspondiente al proceso que inicialmente sigue el presupuesto en general, se tienen las siguientes fases: Preparación (Poder Ejecutivo), Sanción o Aprobación (Poder Legislativo), Ejecución (Poder Ejecutivo) y el Control que puede ser: Administrativo y “[...] *Parlamentario [...]*”³³⁷ que bien pudiera aplicarse a cualquier nivel gubernamental, como es el caso del estatal sobre todo cuando se trata de la

³³⁵ James Bryce: *Modern Democracies*. Macmillan & Co. Londres, 1921, p. 23

³³⁶ Dolores Beatriz Chapoy Bonifax: *Finanzas nacionales y Finanzas estatales*, Mecanismos de Conciliación. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, pp. 40 y 41.

³³⁷ *Ibid*, p. 263

utilización de fondos federales por así estar dispuesto en las disposiciones de esta naturaleza.

“[...] A partir de la legal implantación del “presupuesto por programas”, se pretendió imprimirle flexibilidad al manejo de los recursos, con la expresa finalidad de que las dependencias y entidades de la Administración, con base en el programa -presupuesto-, estuvieran en posibilidades de asignar su gasto en conceptos y partidas específicas, y modificarlo sin previa autorización, de conformidad con lo establecido por la ley [...]”³³⁸ y la situación opuesta sería ¿cabe la posibilidad de consumir el gasto autorizado en su totalidad?

En este sentido, sería posible responder que, en principio el gasto se autoriza y ejecuta conforme a propuestas racionalmente plantadas de acuerdo a metas y objetivos a cumplir, es decir, que dan respuesta a las necesidades de la sociedad y el hecho de reducir los montos autorizados puede derivar en varias respuestas: una planeación errónea, un cálculo equivocado, posibles desviaciones antes de cumplir con el compromiso, un ahorro tal vez injustificado que, entre otras cosas, provoca no aprovechar esos recursos en necesidades o problemas que pudieran haberse resuelto ante estos últimos supuestos.

Relativo a esta última parte del párrafo que antecede, cabría realizar una reflexión para mencionar que Eusebio González García, con referencia al plan contenido en el presupuesto, señala:

“Sin embargo, este prudente plan que realiza el Estado con vistas a la gestión y buena administración de la Hacienda, empieza por manifestar una primera peculiaridad que lo distingue de cualquier otro plan realizado por una empresa privada. Ello es que debe ser sometido al control de otro órgano del Estado mismo, esto es: a las Cortes,

³³⁸ *Ibid*, p. 212

Cámaras, Asambleas, Dietas o Parlamentos (en general al órgano que se considera ostenta la representación popular).³³⁹

A guisa de ejemplos se pudieran citar, entre otros, el sistema parlamentario en el que por lo que se refiere al control del presupuesto en el derecho comparado el sistema de Control en un régimen legislativo de esa naturaleza a diferencia del de México que si bien es cierto que atiende a uno similar valdría la pena obtener una idea sobre su aplicación según lo expone Fonrouge.

Sobre el particular, se dice “[...] es conveniente señalar la existencia de dos sistemas principales aplicados por los distintos países: el legislativo o tipo inglés y el jurisdiccional o tipo francés [...]”³⁴⁰, como es posible observar, en primer caso se trata de un sistema parlamentario el que tiene sus particularidades como por ejemplo “La función técnica es ejercida sustancialmente por Department of Exchequer and Audit que data de 1832 aunque actúa en relación con ella, y lo dirige [...] es independiente de la Tesorería y lo dirige el Controller and Auditor General.”³⁴¹

Pero en dónde realmente se observa la función de control es cuando: “La técnica británica es muy particular, aplicándose al sistema llamado test audit, que consiste en seleccionar determinadas actividades o reparticiones para una fiscalización intensiva, prescindiendo de otras, e inspeccionarlas en forma intempestiva, de manera que las obligue a una permanente regularidad.”³⁴² Cabe señalar que en el caso de México tal actividad estaría encomendada a la Auditoría Superior de la Federación en la Sección V, artículo 79 de la Constitución como De la Fiscalización Superior de la Federación aunque la intervención de esta es, a posteriori, es decir una vez detectada la irregularidad.

³³⁹ Eusebio González García: *Introducción al Derecho Presupuestario*. Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973, p. 8.

³⁴⁰ *Ibid*, p. 286

³⁴¹ *Ibid*, p. 287

³⁴² *Ibidem*

En cuanto sistema jurisdiccional o tipo francés:

“El sistema francés está estructurado sobre la base de una Corte de Cuentas (o Cámara de Cuentas), tribunal independiente de gran prestigio, con funciones de carácter jurisdiccional, pero esto no significa inexistencia de un control interno de los órganos administrativos y de otro, final, realizado por el parlamento”³⁴³

A manera de comparación se estima que el control más estricto es el francés, por trascender legalmente en un principio las facultades del poder legislativo quien ya cumplió con su función de análisis, estudio y aprobación del presupuesto además que tiene un triple filtro que de alguna manera cuenta con los antecedentes para directamente llevar a juicio a los responsables de las irregularidades que se presenten a diferencia de lo que ocurre en México que son más las autoridades que intervienen: la Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación, Procuraduría General de la República y por último los Tribunales Federales.

Es procedente describir las etapas por las que atraviesa el presupuesto para llegar a su destino final, entre otros, los servicios públicos. La preparación del presupuesto se inicia con los anteproyectos de todas las dependencias de la administración pública, tratándose centralizada y paraestatal, según el esquema de la administración pública establecido en México en el entendido de que dichos anteproyectos son enviados dentro de los tiempos que marca la propia administración centralizada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento de lo que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 fracciones II, XIV, XV, y otras y lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en sus artículos 1 y 4.

³⁴³ *Ibid*, p. 288

Una vez llevada a cabo la valoración por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a prioridades y disponibilidad de recursos, el proyecto se remite a la Cámara de Diputados para su análisis, modificaciones en su caso, aprobación y remisión a la Cámara de Senadores como revisora y no existiendo modificaciones se le devuelve al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, siempre y cuando el Titular del Poder Ejecutivo no haya interpuesto veto alguno.

De suma importancia se considerar la exacta valoración del gasto público por: “[...] *los peligros que plantea una valoración excesiva, o bien deficiente, de las necesidades de gasto público [...] Tanto gastar más sin una orientación definitiva y justificada, como gastar de menos, con la consecuente paralización de actividades, son males para la sociedad y el Estado [...]*”³⁴⁴

Ya en su momento se ha comentado este aspecto que se traduciría de alguna manera como uno de los principios generales del presupuesto que es el del Equilibrio que si bien es cierto atiende más a los ingresos y egresos, en base al planteamiento de Faya Viesca se puede decir, que el concepto de valoración en uno o en otro sentido atendería de una manera importante a los planes y programas que haya elaborado el Estado en los que ni se debe gastar de más ni tampoco de menos, ya que la planeación del gasto se realiza para proyectos y obras viables, siendo incorrecto solicitar recursos y no utilizarlos cuando bien pudieran haberse utilizado en otros fines que hasta cierto punto vieron disminuido su presupuesto y aplazado estos lo que otros términos significa un subejercicio.

En lo que corresponde llamar el proceso que inicialmente sigue el presupuesto en general, se tienen las siguientes fases: Preparación (Poder Ejecutivo), Sanción o

³⁴⁴ *Ibid*, p. 202

Aprobación (Poder Legislativo), Ejecución (Poder Ejecutivo) y el Control que puede ser: Administrativo y *Parlamentario*³⁴⁵

Aquí cabría preguntarse como en efecto se hace ¿el monto total del presupuesto no puede ser rebasado o existen límites al mismo?, en principio se podría responder que no por eso es que existen controles establecidos como el que se refiere en el artículo 126 de la Constitución³⁴⁶. De la lectura de la disposición constitucional se desprende que existe una excepción a la regla establecida en el sentido de que sólo por una ley posterior se podría modificar con la intervención del Congreso de la Unión (Artículo 73, fracciones VII y XXX) de la Constitución situación que se encuentra ligada al manejo de los recursos públicos, tanto ingresos como egresos, al fin y al cabo aspectos financieros.

La situación opuesta sería: ¿cabe la posibilidad de consumir el gasto autorizado en su totalidad? En este sentido sería posible responder que en principio el gasto se autoriza y ejecuta conforme a propuestas racionalmente planteadas de acuerdo a metas y objetivos a cumplir, es decir, que dan respuesta a las necesidades de la sociedad y el hecho de reducir los montos autorizados puede derivar en varias respuestas: una planeación errónea, un cálculo equivocado, posibles desviaciones antes de cumplir con el compromiso, un ahorro tal vez injustificado que, entre otras cosas, provoca no aprovechar esos recursos en necesidades o problemas que pudieran haberse resuelto ante estos últimos supuestos.

El establecimiento de un sistema de programas, tanto en la administración pública federal como la estatal, es susceptible de considerarse desde varios enfoques el teórico y el jurídico, lo anterior, tomando en cuenta el sistema o forma de gobierno que pueda tener un país a partir de la coexistencia entre el orden federal y el local ya que como dice Tena Ramírez: *“El sistema federal no es sino una forma de*

³⁴⁵ Cfr, Carlos M. Giuliani Founrouge, op. cit., p. 263

³⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *Artículo 126 “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.*

*gobierno, una técnica para organizar a los poderes públicos, así tome en cuenta para hacerlo circunstancias regionales*³⁴⁷

En esta corriente de pensamiento Kelsen señala: *“El orden jurídico central que constituye a la comunidad jurídica central forma, junto con los órdenes jurídicos locales que constituyen a las autoridades jurídicas locales, el orden jurídico total o nacional que constituye al Estado o comunidad jurídica total”*³⁴⁸, lo anterior, para efectos de lo que ha venido siendo la forma de gobierno en nuestro país y más aún cuando el Gobierno Federal, tiene capítulos dentro del presupuesto en el que se asignan partidas presupuestales a la entidades federativas que es lógico considerar, se manejan a través del presupuesto por programas atento a lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.³⁴⁹

4.9 El Presupuesto por Programa y el costo-beneficio

En el desarrollo del presente trabajo, entre otros temas, se ha hecho referencia al Servicio Público y el Bienestar Social, y al Servicio Público y el Desarrollo Económico, de tal manera que en ambos se aprecia una relación como la que se enuncia en presente título que es consecuencia de la distribución de los recursos públicos para obtener ese bienestar social y también la obtención de un desarrollo económico con el servicio público de la educación.

El costo beneficio si bien es cierto tiene una connotación más económica, cabe reiterar que tiene que ver con la evaluación que realiza el gobierno de los problemas particulares que tiene la comunidad y que se convierten en necesidades públicas a medida que crecen y que en algunos casos, como el del servicio público de la educación, tiene un costo elevado dada la demanda del

³⁴⁷ *Ibid*, p.132

³⁴⁸ Cfr. Hans Kelsen: *Teoría General del Estado, 1881-1973*. México, Editora Nacional, 1965, p. 320.

³⁴⁹ DOF, 30 de marzo de 2006.

crecimiento de la población y del problema de la extrema pobreza que se agudiza por un gran sector de aquella no tiene acceso al más mínimo de educación en tanto actividad debidamente organizada por el Estado, independientemente de las causas que hayan dado origen a esta fallida organización como sería el caso de la falta de una distribución correcta de los recursos o del abuso en la utilización de esos recursos en desviaciones al interior y al exterior de los órganos encargados de la acción educativa.

Debe de quedar claro que la asignación, cada vez más cuantiosa que vía presupuestal se realiza año con año, tiene un costo que en principio no es recuperable a corto plazo, aunque es válido señalar que través de carreras técnicas se podría reducir porque el egresado se incorpora más rápidamente al mercado de trabajo y consecuentemente el costo disminuye, lo que elimina la costumbre de que todo individuo tendría que obtener una licenciatura o ser profesionista para la cual en épocas pasadas se crearon las escuelas de Artes y Oficios y que en su momento, valga la comparación, se instituyó el Instituto Politécnico Nacional.

James M. Buchanan al tratar el tema del coste-beneficio señala que: “*Se han hecho intentos para estimar los beneficios totales esperados de un proyecto, en relación con el coste completo a incurrir*”³⁵⁰ como es de observarse la remisión del autor en cuestión hace referencia a proyectos de otra naturaleza como obras de infraestructura, mejoras en determinados campos de la producción, etc., sin embargo, en el caso concreto del servicio público de la educación es posible hablar de también de proyecto como el de la modernización educativa, la construcción de instalaciones para la impartición de educación y cultura como por ejemplo la construcción de la ciudad Universitaria (UNAM) el Centro Nacional der las Artes y algunos más.

³⁵⁰ *Ibid*, p. 262

En este mismo orden de ideas se expresa *“En primer lugar, la relación coste-beneficio puede ser estimada como el medio apropiado para eliminar proyectos que no son socialmente beneficiosos”*³⁵¹ situación que si sería susceptible a aplicarse en razón del beneficio que pudiera recibir solo un sector de la población no siendo el caso de la educación que se hace extensivo a toda la población sin estimar el género, la religión, la raza, la edad, el nivel educativo, etc. Y en este caso efectúa una relación específica con la eficiencia digna de tomarse en cuenta en los términos mencionados a continuación: *“La asignación de los recursos federales depende de la estructura de los impuestos federales”*³⁵² y termina señalando: *“[...] pero la cantidad de rentas públicas que el Congreso obtiene, mediante los impuestos federales, está unida muy estrechamente, a la distribución de los gastos federales entre los distintos usos [...]”*³⁵³, es decir, a pesar de esta remisión a dos tipos de acciones por la parte del Gobierno a través de la administración pública, en ambas se refleja la utilización de los recursos públicos que finalmente tiene un costo, pero que por otro lado habrá que tomar en cuenta a la hora de decidir lo que corresponda en tanto necesidad a satisfacer en beneficio de la comunidad.

No se omite mencionar lo que en un momento dado representan las partidas vía presupuesto por programa asignadas al servicio público de la educación que finalmente se traducen en actividades de tipo económico como son la productividad y la competitividad en las empresas que se nutren de los egresados de esa acción de la administración pública en el sector educativo.

4.10 Otras disposiciones y conceptos motivo de la aplicación del presupuesto por programa

³⁵¹ *Ibidem*

³⁵² *Ibid*, p. 265

³⁵³ *Ibidem*

A pesar de haber contemplado ya en capítulos anteriores algunas disposiciones constitucionales como el artículo 26, A párrafo tercero sobre los programas de desarrollo y de leyes ordinarias relativas tanto, al presupuesto de egresos, el gasto público, en especial del presupuesto por programas y demás temas involucrados en el servicio público de la educación, no se estaría agotando el tema de que se trata, si no se abordara el correspondiente al que deriva de las facultades del Congreso de la Unión en materia de Educación pública al que se refiere el maestro Tena Ramírez cuando dice: *[...] trataremos de agrupar sistemáticamente las pocas y dispersas disposiciones que dentro de los 130 artículos dedica la ley, a la distribución y coordinación de la tarea educacional entre la federación, los estados y los municipios, que es precisamente lo que concierne a nuestro tema [...]*³⁵⁴. Lo anterior, tratando de resaltar el aspecto, en este caso, relativo a la función educativa en particular instrumentado en planes y programas.

Sin embargo, para efectos del presente es válido contemplar, en primera instancia lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXV en el que entre otras cosas se dispone *"[...] así como dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público [...]"* en razón de lo anterior, se puede decir que en virtud de esto último queda establecida la canalización de los recursos en función de competencia y distribución de fondos en cada ámbito, específicamente, según lo señalado en el presupuesto de egresos federal mediante la utilización del presupuesto por programa que distribuye, en todo caso, el tema del manejo de esos recursos de una forma racional y ordenada, independientemente de la función educativa que pretende la obtención de metas y objetivos sobre la base de una educación con calidad y, como se mencionó en el párrafo anterior, que esta si es de competencia exclusiva de la federación.

³⁵⁴ *Ibid*, p. 433

De igual manera otros aspectos jurídicos son contemplados en la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993 y el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de esta misma publicado en el dicho órgano informativo el 11 de septiembre de 2013.

Sobre lo ordenado en el artículo 127, si bien cierto que decreta la separación de competencias entre la Federación y los Estados, es posible observar que de ninguna manera alude a los poderes de la Unión que debiera haber hecho notar sino a los funcionarios por lo que se pudiera decir que no es muy afortunada la redacción situación que de la siguiente forma estima Tena Ramírez: “[...] Después de reconocer que la dirección técnica y administrativa les corresponderá (a las entidades federativas y a los municipios) añade el art. 124 de la ley [...]”³⁵⁵

Por otro lado, es bien claro que el aspecto de los recursos económicos asignados vía presupuesto sólo quedan determinados por el citado artículo 73 fracción XXV dando cabida sin embargo a las siguientes aclaraciones:

“a) Corresponde a la federación por conducto de la Secretaría de Educación Pública y con exclusión de los Estados y 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 si 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).

b) Pero no basta para la ley conservar el órgano federal la elaboración del material técnico, como son los planes, programas y métodos de enseñanza, pues también excluye a los Estados y a los municipios por lo menos de la dirección técnica de los planteles e instituciones por

³⁵⁵ *Ibid*, p. 434

ellos establecidos y sostenidos, según se infiere del artículo 124, relacionado con el 127.

c) a diferencia de la enseñanza controlada cuyas normas esenciales acabamos de exponer, la enseñanza libre e sus propios establecimientos corresponde a las entidades, así como la dirección administrativa como en la técnica, salvo lo que se determine en los convenios de coordinación (art. 118, frac. V)³⁵⁶.

Las consideraciones anteriores son todas relativas a la educación y los servicios correspondientes, sin embargo, se colige el sostenimiento de los planteles por un lado a cargo de la federación. Y por el otro el referido a los recursos económicos propios de los Estados, sin dejar de contemplar los recursos federales con destino al servicio público de la educación de acuerdo a las asignaciones establecidas en el presupuesto de egresos a las entidades estatales ya sea por la administración pública federal centralizada o por la administración pública federal paraestatal contemplado tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y por supuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en la parte conducente.

Al respecto se podría agregar que *“La historia del gasto en educación muestra con claridad los saldos del Estado Corporativo y ayuda a explicar por qué no se han cumplido las metas que se planteó el Constituyente de 1917”³⁵⁷*. En este mismo sentido se puede decir, a pesar de las grandes asignaciones presupuestales que año con año tiene la educación que *“Factores políticos no educativos deciden en su mayor parte la asignación de recursos para el sector educativo”³⁵⁸* como ya lo hemos dicho estos factores o elementos se encuentran al interior del órgano encargado de esta función aunque formen parte de la Secretaría de Educación Pública, como es el caso del sindicato de maestros.

³⁵⁶ *Ibid*, pp. 434 y 435

³⁵⁷ *Ibid*, p. 220

³⁵⁸ *Ibid*, p. 21

4.10.1 Las Políticas Públicas

A partir de que los servicios públicos en general son acciones de la administración pública para resolver problemas o necesidades públicas es imprescindible abordar el tema de las políticas públicas con un enfoque distinto al que se refiere el Capítulo III, es decir, desde el punto de vista de la Ciencia Política y que: *“Consisten en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto y con qué medios lo hará”*³⁵⁹, desde luego, lo anterior tomando en cuenta que además de constituir parte de las funciones de la propia administración es menester considerar que los medios en virtud de los que se llevarán a cabo esas acciones requieren de un proceso previo de decisiones que serán discutidas, razonadas y evaluadas y que son además *“Decisiones que reclaman del Estado la selección de problemas públicos y de distintas alternativas de acción para modificar el statu quo que lo motivó a actuar”*³⁶⁰.

En tal virtud, debemos suponer que esas decisiones en su aplicación necesitan estar apoyadas o fundadas en un régimen de derecho, o dicho de otra forma, dentro de lo que en un momento dado es el Estado de Derecho en el cual existe la coacción de esa organización política y social que obliga a la comunidad a cumplirlas una vez que se convierten en normas jurídicas o reglamentos o como dice Mauricio Merino: *“De ahí el acierto de Ives Meny y de Jean Claude Thoenig al subrayar que todas las políticas públicas se asientan en una orientación normativa”*³⁶¹

También y ya en el terreno de los recursos del Estado *“Por supuesto, tienen un contenido: una sustancia propia y justifica la movilización de los recursos del Estado para obtener resultados bien definidos; recursos que no necesariamente*

³⁵⁹ Mauricio Merino: *Políticas Públicas*. CIDE, México, 2013, p. 37

³⁶⁰ *Ibidem*

³⁶¹ *Ibid*, p. 38

*son monetarios, sino que también pueden ser regulaciones o medios de organización, pero que para movilizarse requieren la legitimidad y autoridad pública suficiente*³⁶² lo que dicho en otros términos significa la utilización tanto de un plan de acción, como de un presupuesto aplicado en razón de prioridades, y porque no decirlo, de los intereses de los partidos políticos que se supone buscan favorecer a los grupos de presión o sectores de la población que los apoya.

Ahora bien, en el tema de las políticas públicas en ocasiones se ha manejado el concepto de “política de estado” es lisa y llanamente todo aquello que un gobierno desea implementar en forma permanente para que trascienda en el tiempo sin que se vea afectada por uno o varios cambios, esto último, podríamos pensar que tiene sus objeciones por las dificultades que en ocasiones sufren las políticas públicas sobre todo por los fenómenos económicos y las crisis de cualquier tipo que sean de tal importancia que obliguen al gobierno a cambiarlas en parte o totalmente aprovechando lo mejor de las anteriores previo diagnóstico como en su momento fue el movimiento descentralizador de tal forma que *“Las medidas descentralizadoras han sido en gran parte ilusorias. Las decisiones principales siguen tomándose en el centro del país con frecuente ausencia de la voluntad o la opinión de los estados.”*³⁶³

Por otro lado, habría que considerar no sólo lo que se refiere a las decisiones correspondientes al sistema educativo en sí, por aquello del control que tiene sobre los planes de estudio, programas, contenidos, etc., la Secretaría de Educación Pública sino lo que en un momento dado significa en términos de transferencia de recursos a la participación de los estados en la descentralización como acción administrativa de la administración pública federal para resolver el problema del servicio público de la educación ya que como señala Carlos Ornelas *[...] el modelo de la descentralización del sistema educativo se puede deducir de*

³⁶² *Ibid*, p. 39

³⁶³ Gilberto Guevara Niebla, (Compilador): *La Catástrofe Silenciosa*. Fondo de Cultura Económica, México, 2012, p. 21.

la *Ley General de Educación [...]* ³⁶⁴” de tal manera que “*La LGE formaliza la aspiración de llegar a un sistema de educación pública nacional donde el gobierno federal norme, evalúe y financie en su mayor parte, y los estados lo operen, con la participación de los municipios.*”³⁶⁵, situación que de alguna manera confirma ese control que concierne mayoritariamente a la federación en cuanto a el financiamiento de la educación.

4.10.2 Instituciones

A partir de la afirmación que emite Maurice Duverger en el sentido de que: “*El derecho Constitucional es la parte del derecho que regula las instituciones políticas del Estado*”³⁶⁶, se puede señalar que los instrumentos a que nos referimos anteriormente encuentran su materialización justamente en las instituciones que son las que al fin y al cabo ejecutan en base, al derecho y las políticas públicas, las acciones necesarias para cumplir con los fines del Estado traducidos en metas y objetivos como resultado de las necesidades de la comunidad siempre sobre la base de un régimen normativo como es el caso de “*La presidencia de la República, el primer ministro, el Parlamento, el Tribunal supremo, las elecciones*”³⁶⁷

A partir de esto se podría decir entonces que tomando en cuenta que la Constitución es la creadora de las instituciones o la base legal de estas es posible señalar que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial están dentro de aquellas cada uno con un ámbito de facultades y competencias que a su vez crean otras como las Cámaras, las Secretarías, los órganos autónomos, los organismos descentralizados, el Consejo de la Judicatura Federal, etc. siendo todos sujetos a normas jurídicas, reglas de conducta, derivadas de

³⁶⁴ Carlos Ornelas: *Política, Poder y Pupitres, Crítica al Nuevo Federalismo Educativo*. Siglo XXI editores. México, 2010, p. 77

³⁶⁵ *Ibidem*

³⁶⁶ *Ibid*, p. 24

³⁶⁷ *Ibid*, p. 33

comportamientos, actitudes o actividades que lleva a cabo la comunidad y que requieren como ya se dijo ser reguladas de tal forma que: “[...] *las instituciones políticas son el resultado de esas cavilaciones sobre las distintas formas en que los seres humanos queremos, debemos y podemos convivir de la mejor manera posible [...]*”³⁶⁸ las instituciones nos dan las pautas de una convivencia pacífica y también a través de ellas se emiten las sanciones que en su caso procedan para que quienes violenten las reglas o normas del funcionamiento de las instituciones sean castigados según lo determine el régimen de derecho.

Sin embargo, sobre este tema, cabe mencionar que: “*De ahí que formular y poner en práctica políticas públicas exitosas no sólo sea un desafío formidable, sino una tarea amenazada por las mudanzas y la emergencia de situaciones imprevisibles desde su origen*”³⁶⁹, es decir, debe existir el mayor grado de certidumbre en el establecimiento de las políticas públicas pero también habría que tomarse en cuenta que el ser humano está sujeto a su naturaleza en cuanto a los cambios que se presentan por los fenómenos económicos, políticos y sociales como podría ser en este caso alguna situación que afecte a la comunidad y que amerite, entre otras, una reforma a la ley en materia educativa o electoral, respecto de una política pública que en el pasado se manejó de una manera distinta al momento actual y que hizo necesario reformar la ley que obliga a la comunidad afectada a sugerir el cambio más conveniente y adoptar otra conducta sobre todo cuando se trata de aspectos relativos al manejo de los recursos públicos vía presupuestal como salarios, prestaciones, metodologías para la educación, contenidos, etc.

En relación con este último tema, no se omite mencionar los aspectos micro y macroeconómicos que pueden provocar variantes importantes que les permitirán a los que tomen las decisiones modificar las rutas antes trazadas e incorporar otras en las que juegan las reglas de las finanzas públicas ya sean ingresos o egresos

³⁶⁸ *Ibid*, p. 56

³⁶⁹ *Ibid*, p. 110

delineando entonces políticas públicas fiscales o políticas públicas en materia de egresos.

De forma sumaria se puede decir de acuerdo con Mauricio Merino lo siguiente:

- “a) Una política pública no surge ni puede evolucionar de manera aislada;*
- b) Una política pública no consiste solamente en un conjunto de definiciones, normas, procedimiento y autores y*
- c) La implementación de una política pública no consiste en la repetición mecánica de un conjunto de procedimientos establecidos, sino que supone también capacidad de adaptación y compromiso con los valores asumidos”³⁷⁰*

Es pues una combinación de elementos que al fin y al cabo tiene como meta, entre otras, mejorar la calidad de vida de las personas en un ambiente democrático establecido también en la Constitución contando con los recursos necesarios para llevar a cabo esas políticas de tal forma que *“En la base de muchos de los problemas de este diagnóstico está la escasez de recursos asignados al sector”³⁷¹*.

Esto último, denota que a pesar de los montos determinados en el Presupuesto de Egresos que son bastante considerables no son suficientes para cumplir con los objetivos y metas que invariablemente se mencionan para obtener resultados óptimos. Y por otro lado no cumplen con la progresividad que habría que atender, tema que se abordará más adelante.

³⁷⁰ *Ibid*, p. 176

³⁷¹ *Ibid*, p. 25

4.10.3 Programas de la Secretaría de Educación Pública fundamentados en el presupuesto por programa

A manera de ejemplo se citan algunos de los programas que tiene la Secretaría de Educación Pública en base a la técnica de Presupuesto por Programa y los montos asignados para este año de 2014:

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: \$ 6, 830, 371, 753.00 MDP.

Programa para la inclusión y la Equidad Educativa: \$ 223, 168, 981.00 MDP.

Programa de Escuela Segura: \$340, 000, 000.00 MDP.

Programa Escuelas de Tiempo Completo: \$ 12, 000, 381, 528.00 MDP.

Inclusión Alfabetización Digital: \$ 2, 510, 135, 065.00 MDP³⁷²

Por otro lado, de los 4 billones, 467, 225.8 MDP que es el total del PEF, 292, 548.7 MDP están asignados a la Secretaría de Educación Pública en el entendido que eso significa el 6.5%, y el 5.7% del PIB.

En cuanto a calidad de la educación según la Organización para el Desarrollo Económico México ocupa el lugar 118 de 144 estos al 2 de Octubre de 2013.

4.11 Las finanzas públicas, el gasto público y la inversión pública y su relación con el servicio público de la educación pública

4.11.1 Finanzas Públicas

Al respecto, es conveniente efectuar una reflexión sobre los conceptos anotados, dado que se encuentran íntimamente relacionados y en cuanto su uso

³⁷² Presupuesto de Egresos de la Federación para 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de diciembre de 2013.

indiscriminado, tanto en el sector público como en el privado, siendo el primero el que más interesa para efectos del presente y además para establecer la relación correspondiente con el servicio público de la educación, el presupuesto de egresos, el gasto público y la inversión, en este caso, pública.

En cuanto a las finanzas públicas consideradas como ciencia se dice: “[...] *la ciencia de las finanzas públicas es el estudio valorativo de cómo y porqué el Estado obtiene sus ingresos y hace sus erogaciones, examinando sintéticamente los distintos aspectos del fenómeno financiero, especialmente económicos, políticos y jurídicos [...]*”³⁷³

En este sentido se pronuncia también Faya Viesca³⁷⁴ cuándo bajo este enfoque establece la relación con las finanzas públicas agregando que “[...] *la financiación pública o gubernamental de un servicio público determinado y la provisión o suministro público o gubernamental de un servicio [...]*”³⁷⁵ es diferente sobre todo al considerar que “[...] *se acrecienta y toma fuerza la idea de que el gobierno no debe manejar directamente ninguna actividad económica de carácter empresarial [...]*”³⁷⁶, como ya sucedió en México al intervenir en el servicio público de banca y crédito.

Como es de observarse en la propia definición se combinan la mayoría de los elementos o características que a lo largo del este trabajo y que tiene como resultado el acercamiento necesario a tan importante función administrativa para cumplir con los fines que el Estado tiene a su cargo.

Por último, no se omite señalar que en algunos casos se hace referencia al concepto de financiamiento de la educación o del sistema educativo mexicano.

³⁷³ *Ibid*, p. 33

³⁷⁴ Cfr Jacinto Faya Viesca, *Op. Cit.*, p. 375

³⁷⁵ *Ibid*, p. 378

³⁷⁶ *Ibid*, p. 379

4.11.2 El gasto público

Del Gasto público poco tenemos que agregar además de las definiciones vertidas por Amieva Huerta³⁷⁷, Gabino Fraga³⁷⁸ por no citar otros, sin embargo, no se puede ignorar su relación con las finanzas públicas dado que a través de este quedan determinadas para ser aplicadas las erogaciones a realizar por el Estado según asignaciones plasmadas en el Presupuesto de Egresos que constituye la piedra angular de este último, en tanto recursos que mediante partidas presupuestales, son componentes económicos de las acciones de la administración pública para el cumplimiento de los fines del Estado.

Sin embargo, es menester agregar que el gasto público en términos de recursos asignados al presupuesto de egresos para su distribución a las dependencias y entidades para estatales y entidades federativas: *“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga anualmente un presupuesto –autorizado por el Congreso- a la SEP para la operación del sistema educativo nacional y para la organización de la propia Secretaría”*³⁷⁹

4.11.3 La inversión pública

Además de considerar que el Estado utiliza los recursos obtenidos vía fiscal en los fines propios del mismo como fue de proporcionar al servicio público de la educación un instrumento para su apoyo en la ampliación de la infraestructura de aulas necesarias para dar cabida a la población estudiantil sobre todo en los niveles de preescolar, primaria y secundaria fue creado el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, para el servicio público de la educación siendo necesario, por otro lado, tomar en cuenta lo contemplado por

³⁷⁷ Cfr. Juan Amieva-Huerta: *Temas Selectos de Finanzas Públicas*, Porrúa, México, 2002, p. 185

³⁷⁸ Cfr. Gabino Fraga: *Derecho Administrativo*, 12ª. edición, Porrúa, México, p. 270

³⁷⁹ Pedro Flores Crespo y Dulce Carolina Mendoza, *Op. Cit.*, p. 128

Belisario Villegas en el sentido de que existen fines extrafiscales señalando lo siguiente:

“Por el contrario, el Estado puede decidir realizar acciones alentadoras para atraer ciertas actividades económicas, científicas, culturales o de otro tipo, que estime necesarias y útiles para el país.”³⁸⁰

Que en otros términos se podrían considerar como una inversión pública que de alguna manera pudieran beneficiar la economía del país tal como la planeación, urbanización y construcción de desarrollos turísticos cuando menos en su primera etapa dejando para su conclusión a la participación de los particulares adoptando la figura de la concesión.

En este supuesto se encontrarían también la construcción de obras públicas de beneficio colectivo en las que ciudadanos en virtud del pago de una cuota obtienen ventajas económicas y apoyan el crecimiento económico, con beneficio social compartido bajo el control del Estado y la explotación de los particulares dentro de un régimen de derecho.

De donde se puede concluir la coincidencia con la definición de Pugliese respecto de lo que constituye la ciencia de las finanzas públicas *“Estudia los fenómenos financieros desde el punto de vista económico, político y jurídico: pues económicos son los medios de que se sirve el Estado para desarrollar su actividad financiera, políticas son las finalidades y los procedimientos de esa actividad, jurídico es el fundamento de los fenómenos estudiados”³⁸¹* como en su definición lo expresa Belisario Villegas al referirse al mismo concepto.

Con este enfoque de inversión en el año de 1987 Juan Prada señalaba como recomendación para el sector externo educativo: *“Establecer una prioridad*

³⁸⁰ *Ibid*, p.15

³⁸¹ *Ibid*, p.19.

*explícita en la derrama del gasto público, otorgándole muy alta prioridad a la inversión social, incluida la educativa, pues ella es el instrumento del Estado para acrecentar su futuro capital de conocimiento y capacidad de innovación*³⁸² situación que requerirían además establecer “[...] acciones que contribuyan a mejorar la calidad de la educación en todos los niveles [...]”³⁸³, cuya pretensión como se puede contemplar no es actual sino de años antes y que al parecer de acuerdo a las investigaciones y estudios realizados por las instancias correspondientes no se ha podido lograr a pesar de las políticas educativas implementadas a lo largo del tiempo.

³⁸² Juan Prada: *Logros, inequidades y retos del futuro del Sistema Educativo Mexicano*. Grijalbo, México, 1987, p. 209

³⁸³ *Ibid*, p. 212

CAPITULO V

La cuenta pública y la evaluación del gasto público

5.1 La cuenta pública

El conjunto de operaciones sobre los ingresos, una vez recaudados, y los egresos autorizados y agotados para atender las necesidades del Estado y la comunidad deberán ser registrados para su comprobación fehaciente en el documento denominado Cuenta Pública que estará sujeta a revisión atento a la facultad conferida a la Cámara de Diputados en el artículo 74, fracción IV, párrafo sexto de la Constitución y que el en artículo 2º, fracción VI de la Ley Federal de Presupuesto Responsabilidad Hacendaria se define como *“La Cuenta de la Hacienda Pública Federal”* siendo entonces objetivo posible y determinante de la evaluación del gasto público, lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado por los artículos 110 y 111 de esta última.

Duverger con un enfoque económico señala: *“[...] la cuenta pública constituye una de ellas, denominada “cuenta de las administraciones”. Sin embargo, las administraciones, en el sentido de la contabilidad nacional, corresponden a una noción más amplia y más estricta a la vez que la noción jurídica [...]”*³⁸⁴, lo anterior a partir de que él se refiere no a una sola cuenta pública ya que pueden existir varias según otros criterios de clasificación.

En tanto haciendo referencia a la abrogada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal expresa:

“[...] la ley busca modernizar la concepción y manejo del gasto público federal con un mecanismo capaz de unir estrechamente las grandes

³⁸⁴ *Ibid*, p. 184

decisiones de la política a la acción en materia de gasto público y que este último se programe y ejecute eficazmente; que para fortalecer su eficiencia, se establece que todas las entidades que efectúen gasto público federal cuenten con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades [...]”³⁸⁵

En lo que de alguna manera quedarían involucradas no tan sólo las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal sino también las entidades federativas que utilizan fondos federales a través del presupuesto por programa para efectos de este trabajo, los relativos al servicio público de la educación, de acuerdo a la Distribución de Recursos por Entidad Federativa que forma parte del Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del 2014 en su anexo 10.

Aun así, con la elaboración de la cuenta pública no termina el proceso presupuestario sino con la revisión de la misma con fundamento en las disposiciones citadas en párrafos anteriores.

Para efecto de desarrollar el tema de la evaluación del gasto público es conveniente abordar dos aspectos fundamentales por tratarse del manejo de los recursos del presupuesto federal asignados a las diversas dependencias del Poder Ejecutivo, sobre todo a la Secretaría de Educación Pública, tomando en cuenta la relación y características, aceptadas o no, del sistema federal.

Por lo tanto, previo a la exposición y análisis de los temas señalados en este capítulo se estima conveniente, realizar algunos comentarios de figuras jurídicas relacionadas con el presupuesto de egresos, el gasto público y el presupuesto por programa, lo anterior, para intentar realizar un estudio más completo sobre la evaluación del gasto público.

³⁸⁵ *Ibid*, p. 191

En principio, tal como lo establece la Constitución en su artículo 90; 1. 3, y demás relativos de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal; 1º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales la Administración Pública Federal y 1, 2, 82, 83, 110 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el artículo 90 de la Constitución, la administración pública para el despacho de los asuntos a su cargo, se dividirá en centralizada y paraestatal; respecto de los artículos 1 y 3, que regula a los organismos descentralizados , empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones de seguros y fianzas y fideicomisos, la mención resulta procedente porque en todos ellos se emplea el presupuesto por programa tal y como se desprende en el primer párrafo del citado ordenamiento, la referencia general para el ejercicio del gasto federal en las entidades federativas y las transferencias a dependencias o entidades así como a las tareas de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas siendo esta última parte la que será tratada de manera específica en cuanto a la Secretaría de educación Pública.

Lo anterior, independientemente del ejercicio de las funciones administrativas correspondientes dentro de las cuales se encuentra la aplicación de mencionado presupuesto y, se incluye, el gasto público sobre todo la elaboración y ejecución del presupuesto de egresos y las responsabilidades que recaen en los servidores públicos que intervienen en su manejo sin omitir por supuesto el artículo 85 referido a la transparencia e información sobre el ejercicio del gasto federalizado.

En tal virtud, y con respecto a administración pública centralizada es aquella que se integra básicamente por la Secretarías de Estado y los órganos desconcentrados de tal manera que *“La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública”*³⁸⁶

³⁸⁶ Gabino Fraga: *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2002, p.165

Por su parte Andrés Serra Rojas la define de la siguiente manera:

“[...] forma de organización administrativa que presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor, de un centro de dirección y decisión de toda actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico [...]”³⁸⁷

En cuanto al contenido de las definiciones no se puede apreciar visiblemente una referencia al presupuesto o a los demás elementos de las finanzas públicas pero, salvo esta última, tiene que se desprende el desarrollo de actividades de dirección y decisión tomadas en la administración pública en las que se estaría involucrando a todas aquellas que de una u otra forma se encuentran en el proceso que tiene que ver con el mantenimiento de esa estructura u organización administrativa que requiere de recursos económicos vía presupuesto y gasto público para satisfacer necesidades propias o bien las relativas a los servicios públicos, entre los que se encuentra la educación.

Para estos efectos habría que considerar las facultades determinadas por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su fracción XVII³⁸⁸

Con un enfoque similar pero en diferentes términos se dice que:

“[...] la centralización es aquella forma de organización en la que una sola Administración, la del Estado, obviamente, asume la responsabilidad de satisfacer

³⁸⁷ *Ibid*, p. 512

³⁸⁸ Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados.

todas las necesidades de interés general y, consecuentemente, se atribuye todas las potestades y funciones necesarias para ello [...]»³⁸⁹. A diferencia de la anterior y respecto de la descentralización funcional, que no la territorial, Parada señala que: “En origen, se trata de un modo de organización interna del Estado centralizado consistente esencialmente en el reconocimiento de la personalidad administrativa y financiera de un servicio o actividad pública”³⁹⁰

En lo que corresponde a la administración paraestatal o descentralizada: “[...] tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas u organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central [...]»³⁹¹ de nueva cuenta se establece esta relación de dependencia presupuestal de parte de la Administración Central aunque valdría la pena agregar que en algunos casos no es total, ya que ciertos organismos tienen ingresos propios parciales o totales y se pudiera señalar que se manifiesta en una descarga para el gasto público, como pudiera ser la Universidad Autónoma de México.

La mencionada dependencia se encuentra determinada en la Ley Federal de Entidades Paraestatales cuyos recursos se encuentran asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es de considerarse que además existen: “[...] organismos intermedios; sociedades mercantiles del Estado; fideicomisos públicos y organismos autónomos [...]»³⁹² cuyas características no son objeto del presente.

Al final, restaría hacer el señalamiento que legalmente corresponde desde el punto de vista constitucional de las facultades del Congreso en materia hacendaria en

³⁸⁹ Ramón Parada: *Derecho Administrativo II*, Marcial Pons, Madrid / Barcelona / Buenos Aires, Madrid, 2010, p. 46.

³⁹⁰ *Ibid*, p. 49.

³⁹¹ *Ibid*, p. 165.

³⁹² Luis José Béjar: *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Novum, 2013, pp. 187 a 198.

congruencia con las facultades del órgano legislativo relativas a la educación en la distribución de competencias en ambos casos.

Sin embargo, ante la necesidad de ser más puntuales en el presente caso se estaría tratando del centralismo y la descentralización financiera que en el primer caso mucho se utilizó en México en todo lo relacionado al presupuesto de egresos y al gasto público.

No debe de escapar al enfoque administrativo que ambos tipos de organización de las actividades del Estado se encuentran íntimamente relacionadas ya que: “[...] *toda Descentralización Financiera depende de una necesaria descentralización administrativa [...]*”³⁹³ sin dejar de contemplar por supuesto lo económico y lo político. Faya Viesca ante esta situación compleja de conflicto de intereses estima que:

*“La regla sería que el Poder Central (la Federación en el caso de México) se reservara las competencias más importantes para el fortalecimiento del Estado-Sociedad, tales como aquellas competencias relacionadas con la soberanía de la Nación, la política exterior e interior, la defensa nacional, los recursos naturales, etc., pero que dejara en manos de los Estados y Municipios un gran número de cometidos que ahora no ejercen, o que ejercen de manera disminuida: obras públicas, irrigación, puertos, comercio interior, agricultura, educación, salud, vivienda, empresas públicas, etc.”*³⁹⁴

Actualmente, por razón lógica esta opinión resulta anacrónica ya que la mayoría de las competencias que se citan en segundo lugar se han transformado en cometidos de gran importancia a los que el Estado asigna partidas presupuestales bastante considerables para el progreso del país en el entendido

³⁹³ Ibid, p. 265

³⁹⁴ *Ibidem*

de que aún, como en el caso de la educación no han sido suficientes, independientemente de los resultados obtenidos en cuanto a la calidad de la educación.

Las anteriores consideraciones son dignas de tomarse en cuenta dada la aplicación que en su momento se les dio en el Sistema Educativo Mexicano atento a las políticas que se implementaron a partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, Éste señaló “[...] *Haciendo mío un reclamo nacional, he decidido promover la transferencia a los gobiernos locales de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal que el gobierno federal imparte en todo el país, así como los recursos financieros correspondientes [...]*”³⁹⁵ de tal manera que como dice Carlos Ornelas “[...] *los 31 gobiernos de los estados y el SNTE significan una transferencia de recursos y responsabilidades sin parangón en la historia de México y, hasta donde se puede saber en este momento, sin comparación con lo hecho en ninguna otra parte del mundo [...]*”³⁹⁶

5.2 La evaluación del gasto público

En términos generales se puede decir que evaluar consiste apreciar la calidad de un resultado, sin embargo, también es el “*Juicio realizado antes de un acontecimiento sobre las condiciones previstas para un futuro*”³⁹⁷ Así mismo, “*Con esta denominación se conoce el resultado final que presenta un presupuesto de egresos, después de haberse realizado su ejercicio*”³⁹⁸, lo que de alguna culmina con el proceso presupuestario, independientemente, de que, de los resultados resulte el levantamiento de responsabilidades por posibles irregularidades con su manejo sujeto a otro tipo de procedimientos.

³⁹⁵ En *Excelsior*, 2 de diciembre de 1982.

³⁹⁶ *Ibid*, p. 255

³⁹⁷ J.M. Rosenberg: *Diccionario de Administración y Finanzas*, Oceano-Centrum, Bracelona, 1993, p. 177.

³⁹⁸ Doricela Mabarak Cerecedo: *Derecho Financiero Público*, Mc Graw Hill, México, 1996, p. 42

De igual forma, la evaluación es: “[...] un proceso permanente que se realiza en todas las etapas de la evaluación y que permite de un modo más adecuado a los objetivos originales [...]”³⁹⁹, como es posible deducir los conceptos y definiciones son congruentes con la aplicación del presupuesto por programa y que además permite realizar adecuaciones y modificaciones para lograr los fines pretendidos desde un punto de vista tanto contable (presupuestal) como de calidad, sobre todo en el caso del servicio público de la educación.

Como se sabe la evaluación se apoya en un sistema de contabilidad previamente establecido y en: “[...] tres momentos. Primeramente, cuando lleguen a la SHCP los programas que envían las diversas entidades presupuestarias. Es necesario hacer su evaluación, viendo si se integran a los objetivos sectoriales y nacionales, así como a los planes nacionales de programación; El segundo momento es cuando los programas se están desarrollando, con objeto de corregir las desviaciones que puedan estar sufriendo. Y por último, después de que han quedado cumplidos, con el objeto de comprobar si se alcanzaron las metas señaladas, los objetivos propuestos, si los costos fueron los correctos y para obtener la experiencia que retroalimente la formulación de los programas para el futuro [...]”⁴⁰⁰

En el entendido de que todo lo anterior vendría a apoyar lo que su momento se resaltó el de las ventajas del presupuesto por programa sin que con esto se quiera decir que es perfecto pero que por otra parte como bien se dice permite corregir en tiempo y forma las posibles omisiones o desviaciones que estén ocurriendo en su desarrollo.

Lo aludido en el párrafo que precede tiene relación con la distribución que en materia de ingresos y egresos vendría a utilizarse según la distribución de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios en cuanto al

³⁹⁹ *Ibid*, p. 121

⁴⁰⁰ *Ibid*, p. 191

servicio público de la educación y estar en posición de dar una opinión positiva o negativa respecto de su aplicación y resultados en esta materia y que como ya en algún momento se aludió se encuentra establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

5.3 Distribución de competencias en materia presupuestaria federal, estatal y municipal

En principio es procedente manifestar que en función del tipo de Estado que constituyen los Estados Unidos Mexicanos, que es el Estado Federal, Cortina Gutiérrez dice *“El Estado Federal supone la existencia de una descentralización del poder central por atribuirse mediante el pacto federal soberanía interna a cada uno de los Estados miembros.”*⁴⁰¹

Fuera de los aspectos relativos a las consideraciones teórico-jurídicas en cuanto a la adjudicación de facultades expresamente señaladas tanto en la Constitución (artículo 124) como en otras leyes derivadas de la misma a cada una de estas entidades en el presente solo se abordará el tema de los ingresos y correspondientes egresos en la materia de educación, concretamente, al servicio público de la educación en sus diferentes variables.

Derivado de la interpretación de lo dispuesto por el mencionado artículo 124 corresponde por exclusión el ejercicio de facultades exclusivas para la Federación y cualquier otra para los Estados de tal manera que los municipios no tienen ninguna facultad en esta materia salvo el hecho de que según los recursos

⁴⁰¹ Alfonso Cortina Gutiérrez: *Ciencia Financiera y Derecho Tributario*. Tribunal Fiscal de la Federación, Vol. I., México, 1981, p. 67

económicos que les asignen las legislaturas estatales podrán disponer libremente de esos en la forma que señala el artículo 115, fracción IV de la Constitución⁴⁰².

Uno de los posibles supuestos que se puede presentar en el ejercicio de distribución de competencias, sobre todo en manejo de recursos públicos es el del control del presupuesto centralizado partiendo de la definición que menciona Cortina Gutiérrez que en diversas ocasiones se ve afectado por desviaciones, una planeación defectuosa, corrupción, etc., que como también este último se puede corregir a través de *“La coordinación administrativa, como función que pretende conjuntar diversas actividades en el logro de la misma finalidad, evitando la reduplicación de esfuerzos y las acciones divergentes e, incluso, contradictorias no es fácil de caracterizar”*⁴⁰³ que en efecto existe en México y sobre todo en materia fiscal con la Ley de Coordinación Fiscal publicada en Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013 y otros convenios de coordinación y colaboración en distintas materias.

La Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 2, fracciones I a IX y 2 A, determina las participaciones conforme a un Fondo General de Participaciones Federales entre la Federación y los Estados y entre estos y los Municipios.

Delgadillo Gutiérrez aborda el tema de la competencia en materia fiscal desde el punto de vista de la potestad tributaria señalando:

“El problema del ejercicio de la potestad tributaria se presenta en estados federales, como es el caso de México, en que se encuentra distribuida la Federación y las entidades federativas, como se revela en lo previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, relacionado con

⁴⁰² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Artículo 115, Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio conforme a las bases siguientes:, fracción IV Los municipios administrarán libremente su hacienda ...”.*

⁴⁰³ *Ibid*, pp. 14 y 15

*la obligación de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos, de la Federación, Distrito Federal, Estado y Municipios en que residan*⁴⁰⁴

Lo anterior, sin hacer distingos en cuanto al destino de esos recursos que bien pueden ser aplicados en la educación o en algún otro tipo de servicio público.

Por otro lado, derivado del estudio de los tipos de competencias, según el nivel de gobierno, se mencionan las competencias concurrentes en oposición a las exclusivas de la Federación y de los Estados: *“La concurrencia competencial se da en el ejercicio de la facultad conferida al Congreso de la Unión, en la fracción VII del artículo 73 constitucional, para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal en aquellas que no le son exclusivas, y que ejercen también los estados miembros”*⁴⁰⁵

También se afirma que: *“Toda descentralización Financiera implica un radical cambio de la función fiscal. Implica: cambios en la titularidad; traspaso de funciones; nuevas formas de ejercer una determinadas competencias, y en fin, una nueva, amplia y compleja gama de situaciones y de responsabilidades derivadas de una nueva redistribución de competencias y tareas”*⁴⁰⁶.

Como se hizo referencia en todo caso habría que analizar en cada entidad federativa los porcentajes que se destinan al servicio público de la educación para poder medir, en todo caso, el aprovechamiento que se refleje en la calidad de la educación que se imparte en el Sistema Educativo Mexicano que será motivo de estudio posterior en el presente.

Cabe agregar, que lo anterior se podrá llevar a cabo siempre y cuando exista una política fiscal que permita, entre otras cosas, una mejor distribución de la riqueza y

⁴⁰⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: *Principios de Derecho Tributario*, LIMUSA, México, 2008, p. 40

⁴⁰⁵ *Ibid*, p. 44

⁴⁰⁶ *Ibid*, p. 276

la solución de los problemas que tengan prioridad para obtener una estabilidad económica y el mejoramiento de los servicios públicos que mayor atención demandan como el de la educación, la salud, etc.

Una vez analizada la situación relativa a las formas de organización administrativa que se adoptaron en el Sistema Educativo Mexicano para tratar de mejorar la calidad de la educación como fueron la centralización y la descentralización en su modalidad de descentralización financiera en tanto de una u otra forma se transferían los recursos de la SEP a los Estados ya sea con el control del poder central o dejando la responsabilidad a los estados el manejo de los recursos federales con las consabidas responsabilidades y reconocimiento a la autonomía de aquellos es posible abordar el tema del sistema de evaluación del desempeño según cada uno de los temas referidos en el presente párrafo.

5.4 El presupuesto basado en resultados, el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo y el Sistema de Evaluación del Desempeño

A lo largo del presente se ha podido observar que la intención de mejorar el Sistema Educativo Mexicano ha obtenido diferentes logros según el momento económico, político y social y las condiciones imperantes en cuanto a las necesidades de servicios públicos y la disponibilidad de recursos, sobre todo en los últimos años que se han realizados esfuerzos que se multiplicaron en todos sentidos, entre otros, tratando de que con los ingresos se puedan aumentar los egresos que requiere el Estado y la sociedad para esos servicios públicos indispensables que cumplan con los fines, metas y objetivos alineando las actividades públicas con el Plan Nacional de Desarrollo que pretenden incrementar la cantidad y calidad de esos servicios, reducir el gasto, promover las condiciones para un mayor crecimiento económico con empleo en base a este, entre otros, a la educación que permita adquirir conocimientos para una mejor calidad de vida y sobre todo en lo que se refiere a simplificar el proceso de presupuestación desconcentrando, en su caso, en quienes ejecutan las decisiones

de los programas de las distintas entidades de la administración pública respecto del gasto público.

Así es que el Gobierno Federal ha implementado tres instrumentos: el Presupuesto basado en Resultados: “[...] *que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos que comienza a surtir sus efectos a partir de la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento en el año 2006, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) que iniciaron en 2007 su implementación para medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios del Gobierno Federal; El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012, que tiene el objetivo primordial de garantizar la disponibilidad de los recursos fiscales y financieros necesarios para que todos los mexicanos podamos vivir mejor a través, de otros elementos, alcanzar las metas establecidas en el PND de un crecimiento mayor a 5% y El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas que se derivan de este [...]*”⁴⁰⁷.

Es decir, que la idea es orientar mediante un marco jurídico al mayor aprovechamiento de los recursos económicos, acciones de mejora en las instituciones adecuando sus estructuras a la realidad actual, simplificación de las acciones utilizadas para la captación de recursos tomando en cuenta los resultados obtenidos como una retroalimentación para mejorar la administración

⁴⁰⁷ Secretaría de la Función Pública, Unidad de Evaluación de la Gestión Presupuestal y el Desempeño Gubernamental, p. 8, s/f.

de estos con una nueva visión inculcada a los servidores públicos de mayor responsabilidad en el cumplimiento de las funciones a su cargo

Tomando en cuenta que los tres instrumentos son importantes dentro del concepto de presupuesto por programa que permite medir la gestión administrativa del gasto público se tratará cada uno de manera sucinta de preferencia en lo que corresponde a la Secretaría de Educación Pública mencionando sus principales características y utilidad.

5.5 La evaluación del gasto público asignado a la Secretaría de Educación Pública conforme a la aplicación del presupuesto por programa ¿cuantitativo o cualitativo?

Con fecha 8 de agosto de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación cuyo objeto se encuentra señalado en el artículo 2 para efecto, entre otros, el de ofrecer a las autoridades educativas las herramientas idóneas para hacer las evaluaciones de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos, el que fue reformado por el diverso publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de mayo de 2012, y que modifica el mencionado artículo 2, a saber, para generar, aportar y difundir información y conocimiento que permita a las autoridades educativas federal y locales diferentes componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional.

En tal virtud, ambos documentos vienen a responder de alguna manera a la necesidad de evaluar no solo los resultados susceptibles de comprobarse contablemente en el ejercicio del gasto público sino el producto del mismo.

Para el efecto de poder realizar esta evaluación en particular habría que aclarar que resulta muy complejo poder particularizar la problemática que significa en términos de gasto público ya que sería necesario dividirla por niveles de educación

como en efecto existen el preescolar, la primaria, la secundaria, el medio superior (bachillerato) y el superior, porque cada uno de estos tiene necesidades y asignaciones presupuestales diferentes según lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, lo anterior, tomando en cuenta qué nivel requiere mayor cantidad de recursos por razones de infraestructura, gasto corriente, metodología, instrumentos de tecnología, número de alumnos por cada nivel, matrícula, etc.

Es por estas razones que al análisis de la evaluación se llevará a cabo de una manera global atendiendo más que nada a los aspectos positivos de los resultados según la aplicación y distribución del gasto público en este sector de la Administración Pública en el entendido de que habría que contemplar el monto asignado a la Secretaría y a las entidades federativas porque al fin y al cabo existe una asignación presupuestal del gasto federal en cada caso.

Guevara Niebla señala de una manera determinante: *“A todos los problemas de equidad, calidad y organización educativa hay que añadir la omisión y el castigo presupuestario padecido por la educación pública”*⁴⁰⁸, lo que de alguna manera es opuesto a las cifras que se determinan anualmente en el presupuesto de egresos, es decir, la asignación presupuestal se incrementa y la calidad de la educación ni se mantiene ni se mejora de tal forma aunque no es una constante en el presente trabajo y agrega: *“De por si las tasas históricas de inversión educativa han sido inferiores a la recomendación internacional de un 8% de los países en desarrollo. A esa insuficiencia histórica, los últimos años añadieron un severo recorte en términos reales del presupuesto educativo. Calculado a precios constantes de 1982, la caída del gasto educativo entre ese año y 1987 fue de 35%”*⁴⁰⁹

De nuevo se encuentran incongruencias ya que esta situación no coincide con los compromisos que tiene el Pacto de Derechos Económicos, Políticos y Culturales

⁴⁰⁸ *Ibid*, p.19

⁴⁰⁹ *Ibidem*

de mantener cuando menos el gasto contemplado en el año anterior o en su defecto establecer la comunicación con el órgano competente en el Pacto para tratar de solucionar la problemática en ese aspecto.

Por otro lado, en la asignación presupuestal íntimamente relacionada con el financiamiento el gasto se dice que:

“Factores políticos no educativos deciden en su mayor parte la asignación de recursos. En las decisiones de asignación presupuestal imperan los mecanismos informales, las presiones, la complicidad burocrática y la negociación a puerta cerrada, caminos todos ajenos, a menudo contrapuestos, a los criterios técnicos que deberían regir en el sector.”⁴¹⁰

Lo asentado en este último párrafo viene a confirmar el tema contemplado durante muchos años al interior de la Secretaría de Educación Pública en el sentido de que SNTE y la CNTE, forman parte de esos factores políticos que obtienen demasiado privilegios con cargo al renglón de Gasto Corriente en el que encuentran los salarios por el servicio docente en virtud de: “[...] *baja calidad, desarticulación educativa leyes excluyentes de la sociedad, educación irrelevante, evaluación deficiente, financiamiento y gasto, asignación presupuestal, y descentralización [...]*”⁴¹¹

Es decir, que los recursos son desviados a otros renglones que si bien es cierto están relacionados con la educación son desperdiciados o bien aprovechados por la organización sindical en perjuicio de los educandos y de la infraestructura de que debieran tener conforme al monto de las asignaciones presupuestales aunque estas son escasas como se señala por la mayoría de los expertos en la materia.

⁴¹⁰ *Ibid*, p. 20

⁴¹¹ *Ibid*, pp. 15-21

En este último aspecto son susceptibles de contemplarse diversas consideraciones como la de que los salarios de los profesores son bajos, los contenidos y los programas tienen la mínima calidad que exige se incremente de acuerdo al avance tecnológico y científico, es decir, están fuera de la realidad que vive la sociedad en general y que demanda el progreso global para estar en posibilidad de ser competitivos.

La evaluación en particular del gasto aplicado en el servicio público, a pesar de la complejidad ya manifestada en el presente, pudiera considerarse agrupada en las siguientes causas:

5.6 Los recursos asignados al sector educativo

A manera de antecedente histórico sobre los vaivenes que ha tenido el presupuesto asignado a la Secretaría de Educación Pública: “[...] *a partir de 1958 a 1964, la contribución del Gobierno Federal a la educación se triplicó, y el monto y porcentaje del apoyo total para cada nivel se incrementó, con el mayor incremento directo a la educación superior [...]*”⁴¹² lo que permite considerar a ese período como el de mayor auge en la provisión de recursos para el sector educativo.

Las asignaciones presupuestales para este sector si bien es cierto que en la mayoría de los períodos presidenciales a partir de Luis Echeverría Álvarez han sido incrementadas también lo es que en algunos casos como en el período de Miguel de la Madrid por la crisis económica y financiera estuvo a la baja no sólo por causas de la política interior sino también del exterior lo que no ha permitido que haya una estabilidad para la disposición de recursos en la educación aunque por esto se ha detenido el avance en materia de construcción de obras de

⁴¹² Traducción libre del texto original que dice: “From 1958 to 1964, the contribution of the Federal Government to education more than tripled, and the amount and percent of total support for each level increased, with the greatest increase directed to higher education, Clark C. Gill, *Education in a Changing Mexico*, University of Texas, Austin, 1969, p. 27

infraestructura para el servicio público de la educación como es susceptible en el detalle del Presupuesto de Egresos de cada año aún en la combinación con otros programas, por otro lado, en cuanto al gasto se dice *que: “En el largo plazo los ahorros en el gasto educativo resultaron muy costosos para la nación, ya que el SEM está en gran desventaja para afrontar con éxito los desafíos de la economía abierta y el libre comercio”*⁴¹³.

Sin embargo, como en algún momento se ha comentado sobre el tema de las finanzas públicas para el sector educativo existen muchas contradicciones por diversos motivos como la competencia en el manejo de los recursos por parte de la federación y las entidades federativas, la intervención del sindicato, etc., “Latapí y Ulloa critican que:

*“[...] Desde el punto de vista financiero, la federalización de 1992 simplemente congeló y proyectó a futuro las enormes asimetrías con que venían distribuyendo los recursos federales para la educación básica, sin intentar en esta ocasión, revisar su significación dentro de las relaciones hacendarias de los estados con la Federación [...]”*⁴¹⁴

Es decir, no ha existido una coordinación eficaz ni tampoco el entendimiento de una concurrencia en el ejercicio de las facultades que corresponden a cada uno, lo anterior, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 2013, como una disposición establecida en la ley sino el entendimiento de que de esta manera se puede manejar mejor el servicio público de la educación en todos los niveles.

⁴¹³ *Ibid*, p. 220

⁴¹⁴ Cfr. Pablo Latapí Sarre y Manuel Ullua Herrero: *El financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 186

En busca de una mayor información sobre presupuesto destinado al servicio público de la educación: “Desde los años ochenta, algunos estudios mostraban que la hechura del presupuesto para educación no respondía a un razonamiento preciso, a fórmulas que buscaran nivelar a los estados pobres o gratificar a aquellos que mostraran mejor desempeño”⁴¹⁵, es decir, prevalecía la inequidad en la distribución de recursos y por lo tanto un desequilibrio que afectaba no sólo este rubro sino también el relativo a los salarios de los profesores, la ausencia de obras de infraestructura para realizar la impartición de clases, etc., y consecuentemente un atraso en general en lo que al Sistema Educativo Mexicano se refiere.

Para efectos de la evaluación de que se trata no sólo desde el punto de vista calidad de los docentes, se crearía: “[...] un órgano de Evaluación Independiente de carácter Federalista [...]”⁴¹⁶ para poder de ésta manera conocer el estado de preparación de aquellos y realizar los ajustes necesarios respetando los derechos concedidos por la Constitución y la Ley General de Educación.

5.7 La baja calidad de la educación como producto

El juicio sobre la calidad de elementos como los contenidos de los programas que diseña la Secretaría de Educación Pública no es del todo favorable ya que los cambios en las reformas a la ley de la materia e ideas que se supone mejorarían aquellos no han podido coincidir siempre tomando en cuenta lo que el titular del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Educación Pública considera como lo mejor para el Sistema Educativo Mexicano y lo que las fuerzas políticas al interior estiman como más conveniente ocasionándose un debate que provoca distorsiones en dichos contenidos, algunos de ellos, inclusive con errores en materias como la Historia de México y la supresión de otras que aportan valores como fue el caso del Civismo de la curricula de materias del nivel de primaria en el entendido de que tema aparte sería el tratamiento de otros sistemas de evaluación

⁴¹⁵ *Ibid*, p. 190

⁴¹⁶ *Ibid*, p. 159

como son los criterios utilizados a través de la prueba PISA, ENLACE e Instrumentos EXII.

5.8 La ausencia o deficiencia de la preparación y metodología de los profesores para impartir la educación

El otro elemento a considerar en esta evaluación se encuentra íntimamente relacionado con la ausencia de formación de los profesores egresados de las escuelas específicamente dedicadas a formarlos, como es el caso de la Normal de Maestros, que incluye la permanente capacitación pedagógica de los docentes para que se adecúe al avance de la ciencia en todas sus ramas.

La falta de continuidad en las políticas públicas y en los programas originados por sexenio en razón de una retroalimentación que como es lógico considerar repercute en el gasto público federal en mayor o menor grado.

Desde luego se tiene que ser consciente de que existe otro más al interior de la Secretaría de Educación Pública que es el poder obtenido por el SNTE, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y otra fracción de los trabajadores disidentes del primero conocida como la CNTE que es la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación que forman junto con la Secretaría y demás instituciones autónomas públicas y privadas el Sistema Educativo Mexicano, estas últimas circunstancias si bien de orden político, trastocaban el monto de los recursos destinados a la educación.

En lo corresponde a esto último, Pablo Latapí Sarre resume en cuanto a las políticas educativas y la intervención del SNTE de la manera siguiente: *“Control total de sus agremiados; influencia en nombramientos; control de plazas y beneficios; control de las escuelas normales; defensor de delitos, desmanes e irregularidades; impunidad legalmente protegida; oposición a la participación social*

*en la educación y realidad activa y dinámica*⁴¹⁷ situaciones que resaltan aún más el ambiente negativo que priva en la Secretaría con el consenso del Estado.

Es así que este círculo vicioso se ha tratado de solucionar con las reformas recientes en el presente sexenio con las reformas a la Ley General de Educación, sobre todo en lo que se refiere a la preparación de los profesores para que en efecto el producto obtenido sea de calidad y se refleje esta misma en el proceso económico y social lo cual como ya se ha comentado se puede medir con la utilización del presupuesto por programa cuando de acuerdo a los procedimientos previamente establecidos, entre otros, se conocer el número de alumnos inscritos en cada uno de los niveles, también el número de alumnos egresados de cada nivel, las aulas construidas para dar cabida a ese número de alumnos, el gasto empleado en cada uno de estos rubros, el gasto corriente, básicamente, el que se refiere a salarios de los docentes e integrar un inventario real de docentes y así sucesivamente ya que con la evaluación pretendida se obtendrá la retroalimentación con la que exista posibilidad de conocer, los errores cometidos o las posibles desviaciones, en la utilización del gasto público inclusive al estar desarrollándose los programas y adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias.

Ahora bien, esta evaluación como ya se ha hecho referencia se llevó a cabo invariablemente en términos contables, es decir cuánto costaron los bienes adquiridos, los servicios contratados o las erogaciones por otros conceptos como los salarios o bien según lo que se hace y no en lo que obtiene con esa inversión, de tal manera que se refiera a la utilización a futuro de los recursos para la elaboración de un presupuesto basado en resultados como consecuencia de la evaluación del desempeño en tanto experiencias obtenidas en el ejercicio que haya correspondido.

⁴¹⁷ Pablo Latapí Sarre: *La SEP por dentro*. Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 33-36

Como en su momento se mencionó en cada periodo presidencial existían diversas pretensiones y por otro lado la realización de obras que intentaron en la mayoría de los casos servir de albergue a diferentes niveles, especialidades, cultura y otros medios íntimamente relacionados con la educación, pero que al fin y al cabo quedaban plasmados, en la Cuenta Pública con efectos de registro contable en virtud de los informes a que se refiere el artículo 107, en lo que corresponde al ejercicio del gasto público y 110, sobre la evaluación del ejercicio del mismo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para tales efectos y respecto de los cuales no se desprende una calidad de su inversión como debiera de ser de manera indispensable en materia de educación, lo anterior, tomando en cuenta los montos asignados en el presupuesto de egresos y en razón de oferta y demanda, de tal forma, que a manera de conclusión y como señala Niebla Guevara respecto del destino y aprovechamiento del gasto: *“La distribución del gasto entre los diversos elementos que intervienen en la prestación de los servicios educativos, muestra importantes desequilibrios que dificultan el uso eficiente de los recursos”*⁴¹⁸.

Dicha circunstancia contradice los incrementos que en la mayoría de los casos se ha otorgado al presupuesto de la Secretaría de Educación Pública y el aspecto cualitativo que debería contemplarse con detenimiento que aunque queda pretendido en las diversas reformas con planes y programas no llega a reflejarse en el desarrollo económico a mediano y largo plazo.

En el presente capítulo se han reseñado aspectos de carácter económico y porcentajes estadísticos de las diferentes épocas y transiciones que ha sufrido el sistema educativo nacional lo cual, no es el propósito principal de este trabajo, pero habría que considerar que la mayoría de ellos tiene que ver con el presupuesto de egresos. Así mismo, existe un cúmulo de información relacionada con la intervención que ha tenido la fuerza del Sindicato no sólo en lo económico

⁴¹⁸ *Ibid*, p. 193

sino también en lo político, en tanto el Poder Ejecutivo y los secretarios de estado han permitido que esto suceda, en virtud de los acuerdos que en diversas épocas se tomaron considerándose el más importante de ellos el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que descentralizó buena parte del sistema educativo nacional con las reservas del caso.

5.9 El control, la fiscalización y la transparencia del gasto público

Pichardo Pagaza señala que: *“La teoría de la administración define al control como la fase del procedimiento administrativo que efectúa la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes”*⁴¹⁹

Para efectos de un mejor proveer, el citado autor clasifica a la actividad de control de acuerdo a objetivos específicos, de la siguiente manera: *“[...] control de legalidad, control de gasto presupuestario, control aritmético, control de procedencia, control de disponibilidad o de saldos, control de rendimientos, control de eficiencia y control de políticas, planes y programas [...]”*⁴²⁰

El ordenamiento que constata las erogaciones realizadas por el Estado en los tres poderes es abordado en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el Oficial de Diario la Federación el 29 de mayo de 2009 que a su vez se deriva del artículo 113 Constitucional y que atiende, básicamente, a dos aspectos: el control y la fiscalización propiamente dicha.

Por otro lado, se dice que: *“Por control debemos entender aquella actividad realizada por los órganos competentes del Estado para vigilar y supervisar el desempeño de la función llevada a cabo por otros órganos, con el objeto de*

⁴¹⁹ *Ibid*, p. 117

⁴²⁰ *Ibid*, pp.119 y 120

*determinar que la misma se ejecute en los términos establecidos por la ley o, en su caso, sancionar las conductas antijurídicas en que se incurra*⁴²¹.

No debe entenderse en función de lo que un órgano del Estado, parte de los tres poderes, pueda incurrir en una irregularidad en el manejo de los fondos públicos sino también en lo que corresponde a los servidores públicos que al fin y al cabo son los operarios de esos fondos

En los términos anteriores es susceptible de contemplarse tanto la desviación de los recursos económicos del Estado destinados a fines específicos como el error en su manejo por voluntad del servidor público como por una mala planeación o programación de los mismos, según se trate.

Por otro lado: *“Fiscalización es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley*⁴²², lo anterior, de tal forma que, permite a los poderes legislativo (Cámara de Diputados) y al Poder Ejecutivo conocer, entre otros, la certidumbre sobre la utilización del gasto público según lo programado ventaja que como ya se ha comentado se puede constatar a través del presupuesto por programa que de acuerdo la operación mismo mide el avance de las acciones de la administración pública en cada de las áreas administrativas a quienes se les realizan las asignaciones del Presupuesto de Egresos.

El Diccionario para Juristas señala que: fiscalizar es, *“[...] criticar y traer a juicio las obras o acciones de otro // Fig. Revisar, inspeccionar, cuidar, vigilar, estar al tanto, seguir de cerca”* [...]”⁴²³, lo que también es congruente con la metodología implementada mediante el presupuesto por programa aunque cabe señalar que este tipo de procedimientos sólo se refiere se podría ubicar dentro del supuesto de

⁴²¹ *Ibid*, p. 83

⁴²² Cfr. Alfredo Adam Adam: *La fiscalización en México*. México, UNAM, 1986, p. 7

⁴²³ *Ibid*, p. 84

la teoría y práctica del presupuesto tradicional en el que se tomarían en cuenta las asignaciones presupuestales en términos contables sin contemplar los resultados de su aplicación.

En cuanto a la intervención del Poder legislativo señala Eusebio González García señala: “[...] no dejará de reconocerse la importancia del poder legislativo como órgano de control e instrumento de seguridad jurídica de los administrados [...]”⁴²⁴ esto último tomando en cuenta que en nuestro país el órgano de que se trata es la Auditoría Superior de la Federación dependiente de la Cámara de Diputados como entidad de fiscalización conforme a lo dispuesto en el artículo 79 Constitucional respecto de lo que se estima “Control de Gasto Público por una dependencia administrativa creada expresamente para ello”⁴²⁵.

De la Garza considera que:

“México tiene dos tipos de control del gasto público. Uno administrativo y otro legislativo”⁴²⁶ en el entendido de que el primero puede: “[...] ser interno, está a cargo de uno o varios órganos dependientes de la propia administración y externo si lo realiza un órgano especializado con autonomía funcional [...]”⁴²⁷

En relación al tema de presupuesto por programa y el control correspondiente que como se ya se mencionó es el que más conviene al sistema financiero público mexicano Martner escribe que “[...] cuando los países cuentan con un presupuesto-programa se deben establecer normas de fiscalización flexible que permitan adaptar los programas a las cambiantes contingencias de la vida nacional [...]”⁴²⁸.

⁴²⁴ *Ibid*, p. 51

⁴²⁵ *Ibid*, p. 44

⁴²⁶ *Ibid*, p. 182

⁴²⁷ *Ibidem*

⁴²⁸ *Ibid*, p. 365

Lo que tiene como consecuencia una mayor certeza en la aplicación de los recursos por los diversos fenómenos económicos que pueden afectar la aplicación del mismo, como sería el caso de una variación en el valor de la moneda que modifique el precio de los insumos en tanto permite que en los contratos de obra, por ejemplo, se establezcan las escalaciones en el monto asignado originalmente a un contrato de tal naturaleza o bien afectaciones en el gasto corriente de servicios personales como los salarios de los servidores públicos como sería el caso de los maestros en el servicio público, todo esto, en caso extremo.

Al tema de la participación de los órganos constitucionalmente autorizados para intervenir en el control presupuestario habría que lo que se refiere Faya Viesca que es su cobertura que anteriormente se regulaba en el artículo 39 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal actualmente Ley de Contabilidad Gubernamental artículos 4, fracción XII y 16, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de enero de 2009.

No se omite señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene un papel preeminente en todo el proceso presupuestario.

En cuanto a la evaluación como ya se mencionó correspondería retomar el tema de la Evaluación del Desempeño en el que si ya se analizan y sopesan los resultados de la inversión de las asignaciones presupuestales de la Secretaría de Educación Pública en tanto objetivos y metas que se persiguieron a partir del Plan Nacional de Desarrollo, las políticas educativas y otros factores que supuestamente colaborarían a la efectiva y eficiente utilización de los recursos en el sector educativo, con una visión económica, transparente y honesta.

Entonces se tiene que el Sistema de Evaluación del Desempeño es una estrategia para configurar un esquema positivo para la toma de decisiones que constituye un conjunto de evaluaciones a los programas, a las instituciones y a las políticas públicas, así como como una adición de acciones para mejorar el quehacer de la

administración pública tanto federal como estatal, en donde se toma como referencia fundamental el beneficio y satisfacción de la sociedad en general.

En cuanto el tema de la transparencia se estima conveniente abordarlo aparte dada la importancia que ha obtenido a últimas fechas y que en principio trata de que la información sobre el gasto público se haga llegar a la ciudadanía para que esta se entere de los resultados de la aplicación de los recursos captados por el Estado para satisfacer las necesidades de la comunidad más tomando en cuenta de que el contribuyente desconoce en muchos de los casos el destino y aprovechamiento de aquellos.

Lo anterior, tomando en cuenta el manejo mediático que en la mayoría de las ocasiones es negativo a partir del desvío de fondos por parte de quienes intervienen en el manejo de ellos y la responsabilidad que se deriva de ese manejo irregular que afecta de manera importante el presupuesto de egresos.

5.10 El derecho a la información y la transparencia del financiamiento al servicio público de la educación pública

Íntimamente relacionado con el tema de la transparencia se encuentra el derecho a la información que de alguna manera se pudiera decir que es el origen de la primera, siendo que “[...] dicha institución no ha tenido el desarrollo deseado debido a factores fundamentalmente de carácter político [...]”⁴²⁹ aunque cabe señalar que tiene su fundamento Constitucional en el artículo 6º a partir del a reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el de diciembre de 1977.

En virtud de lo anterior, es una garantía constituyendo lo más importante:

“[...] que dicha garantía social obliga al Estado para con los gobernados en lo general; en efecto, el derecho a la información del gobernado

⁴²⁹ Gabino E. Castrejón García e Irene Díaz Reyes: *Control, Fiscalización y Transparencia*. Editorial Novum, México, 2013, p. 259.

*general la obligación para el Estado de transparentar sus actos a través de los medios de comunicación existentes e idóneos para que la información sea percibida en forma efectiva a la colectividad [...]*⁴³⁰

Como es bien sabido la figura de la transparencia en el ámbito de lo que constituyen los tres poderes del Estado ha venido cobrando fundamental importancia con el propósito, entre otros, para proporcionarle a la sociedad mayor y mejor información sobre la aplicación de la ley en todos sus órdenes desde el aprovechamiento correcto de los recursos económicos destinados a los fines y objetivos de los programas, la actuación de los funcionarios encargados de ejecutarlos y hasta los correspondientes al cumplimiento de los derechos humanos.

Para efectos de este trabajo destaca el que corresponde a la aplicación de los recursos económicos que el estado destina, vía gasto público y presupuesto (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria), así como el levantamiento de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) por incumplimiento de las disposiciones legales en vigor, para efectos del presente, el servicio público de la educación.

En este aspecto se contempla actualmente que los medios de comunicación hacen del conocimiento público la realidad que viven algunos segmentos de la administración pública respecto de los que se han venido tomando las medidas necesarias para corregir desviaciones en la utilización del gasto asignado al servicio público no tan sólo en lo que se refiere a la educación sino también en otras áreas que si bien es cierto se trata de situaciones que se han politizado no

⁴³⁰ *Ibid*, p. 263

dejan de observar conductas que afectan los recursos que maneja el Estado a través del administración pública, entre otros, "*Hallan a maestros con 31 plazas*"⁴³¹

Sin embargo, el aspecto más destacado, corresponde al hecho de que la sociedad obtenga los datos e información relativa a esos tres aspectos, en particular, a los recursos utilizados en el servicio público de la educación, y que una vez que se dirijan a la instancia que corresponda se les proporcione en los términos de la ley en tiempo y forma y ante una negativa acudir ante una instancia superior a obtenerla.

En virtud de lo anterior, se publicó en Diario Oficial de la Federación, el 11 de junio de 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁴³² en el entendido de que el tema es complejo en lo que se refiere a la SEP dado el silencio que en ocasiones se produce por los acuerdos que se toman entre el SNTE y el propio gobierno federal y aún entre el primero y los gobernadores de las entidades federativas.

A fin de colaborar en el cumplimiento de los objetivos de la ley se constituyó con carácter de Organización No Gubernamental, Transparencia Mexicana, que a través de reportes monitoreaba las actividades de la Alianza para la Calidad de la Educación, sin embargo, dicha organización tuvo poco éxito en sus funciones de acompañamiento de la instrumentación de las acciones de la Alianza, cuando menos en lo que corresponde al servicio público de la educación.

En los términos anteriores es susceptible de contemplarse tanto la desviación de los recursos económicos del Estado destinados a fines específicos como el error

⁴³¹ *Excélsior*, viernes 4 de julio de 2014.

⁴³² *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*: "Artículo 1. La presente ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal".

en su manejo por voluntad del servidor público como por una mala planeación o programación de los mismos, según se trate.

5.11 El servicio público de la educación y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Políticos y Culturales

Independientemente de la importancia que se ha tratado de resaltar en cuanto al origen, teorías, características, desarrollo a lo largo de las diferentes políticas educativas por sexenios, la aplicación de presupuesto por programa en la distribución de los egresos, vía Presupuesto de Egresos de la Federación, del gasto público y la medición de los resultados de este mismo en cuanto a cantidad y calidad, es conveniente agregar lo relativo a la importancia que ha adquirido no sólo en el ámbito nacional sino también internacional la figura del servicio público, ya que como en su momento se hizo referencia, queda reflejado a partir de la Constitución en el Artículo 133 en el cual se fundamenta el documento denominado Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Políticos y Sociales que lo hace más trascendente e importante en la parte conducente que será expuesta a continuación.

En lo que toca al ejercicio de recursos económicos para la educación, de que dispone el Estado, se señala:

“Artículo 2.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en

*particular de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.*⁴³³

Por otro lado, en su última parte el artículo 45 en relación a los recursos destinados para estos efectos dispone “[...] y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga el Estado parte [...]”⁴³⁴

Como es posible observar el documento en cuestión además de las disposiciones legales aplicables en materia de educación compromete al Estado mexicano a cumplir con ciertas obligaciones de progresividad y prohibición de regresividad en materia de gasto público relativas al servicio público de la educación mismas que como se ha señalado en el presente trabajo en la mayoría de los sexenios ha sido mantenido a pesar de períodos de crisis, excepcionalmente.

⁴³³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigor a partir del 3 de enero de 1976, p. 1.

⁴³⁴ Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), (21º período de sesiones, 1999, U.N. Doc. E/C. 12/1999/10 (1999).

Conclusiones

PRIMERA. En virtud del desarrollo de los acontecimientos históricos ya narrados bastaría con señalar que una vez organizada la sociedad y el estado derecho con autoridad y los ordenamientos necesarios para regular las diferentes acciones del Estado el derecho a la educación como servicio público se concreta en la figura de la Secretaría de Educación Pública.

SEGUNDA. Creadas las instituciones exprofeso se inicia el proceso de implementar políticas educativas tendientes a mejorar el servicio público de la educación que demandaban las necesidades políticas y sociales cada vez más urgentes, como el avance tecnológico y el crecimiento de los conocimientos científicos de los individuos, en lo particular y en lo general, de tal forma que en los distintos períodos presidenciales se proponen y actualizan políticas públicas en la Agenda Pública de los gobernantes.

Lo anterior, para instrumentar planes, objetivos y programas que mejoraran los servicios educativos a través de dos vertientes: incrementando o cuando menos manteniendo las asignaciones presupuestales de la Secretaría de Educación pública; perfeccionando fórmulas de enseñanza y el aprendizaje para proporcionar al personal docente preparación para el ejercicio de su labor educativa, la cual tenía un retraso importante con los resultados nada positivos que se esperaban dadas las asignaciones presupuestales y las estadísticas de organismos especialistas en la materia.

TERCERA. Como es de observarse la actividad financiera del Estado destinados a los servicios públicos, representa un importante papel en el desarrollo del servicio público de la educación según quedara plasmada en el Presupuesto de Egresos de la Federación como gasto público debidamente comprobado utilizando el Presupuesto por Programa como herramienta metodológica para el seguimiento eficaz de la inversión de los recursos

aplicando la Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria existiendo además un Sistema de Evaluación del Desempeño para medir el avance y progreso de la actividad educativa.

El complemento de la actividad financiera vendría a contemplarse en los resultados obtenidos no sólo con una óptica financiera-contable sino con el conocimiento de los resultados obtenidos desde el punto de vista cualitativo para lo cual se sobreentiende la aplicación de metodologías más actuales en el proceso enseñanza aprendizaje para los docentes encargados directamente de la función en la materia retroalimentándose con la práctica de métodos pasados que pudieran haber obtenido efectos positivos además de cuantitativos , cualitativos .

CUARTA. En el caso concreto de la Secretaría de Educación Pública ese aspecto contable, como en la mayoría de los casos de las dependencias y entidades, como se dijo, cumple con sus fines y objetivos e cuanto a los recursos económicos disponibles, sin embargo, por motivos ajenos a las políticas implementadas, a los planes, objetivos y metas deseadas la realidad demuestra desviaciones que de manera inexplicable se justifican, como en el caso del gasto corriente, en el rubro correspondiente a salarios achacándose , entre otros, a que los docentes tienen encargos distintos de la función educativa tal como comisiones, puestos desempeñados dentro del sindicato y no en lo propio de su función y que al final del día son fugas de cantidades de recursos que bien pudieran haber sido aplicados al servicio público de la educación.

QUINTA. Es importante tomar en cuenta que el servicio público de la educación no sólo tiene un ámbito de aplicación nacional sino también de compromisos internacionales que inclusive no solo mide los resultados sino que a falta de recursos para mejorar la educación colabora con su acrecentamiento disponen los instrumentos para que la función educativa no

decaiga en tanto ventaja de manera paralela con la globalización en la que se comparten beneficios en las diversas ramas del conocimiento.

SEXTA. Es entonces que existen puntos positivos en cuanto al avance de las políticas educativas establecidas en nuestro país, al igual que en otros procedimientos relacionados y determinados por la ley, pero que de acuerdo a la influencia que han venido ejerciendo al interior de la Secretaría de Educación Pública grupos como el sindicato desde hace largos años por corrientes opositoras dentro del propio sindicato, no permiten que el servicio de la educación y las características que éste posee y se pueda cumplir con sus fines, lo anterior, a pesar de existir los instrumentos legales necesarios para hacerla cumplir de forma eficaz como el Sistema de Evaluación del Desempeño y el órgano de Fiscalización Superior para sancionar las desviaciones del gasto público.

De lo expuesto en el párrafo que precede queda claro que es posible evitar estos dispendios y corrupción dentro un Estado de Derecho para que ese servicio público considerado además como fundamental cumpla con su cometido.

Bibliografía

Obras

ACOSTA ROMERO, Miguel: *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer curso, Porrúa, México, 1995

ADAM ADAN, Alfredo: *La fiscalización en México*, México, UNAM, 1986.

AGUILAR, L.F. "Estudio Introdutorio": *La implementación de las Políticas*, Colección *Antologías de Política Pública*, No. 4, México.

ALBERTSEN, Jorge, *La Naturaleza del Servicio Público y su relación con el contratista del Estado*, *Derecho Administrativo, Perspectivas Contemporáneas* (Luis José Béjar Rivera Coord.), Porrúa, México, 2009.

AMIEVA-HUERTA: Juan, *Finanzas Públicas en México*, Porrúa-Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2004.

AMIEVA-HUERTA, Juan: *Temas Selectos de Finanzas Públicas*, Porrúa, México, 2002.

ANDERE MARTÍNEZ, Eduardo: *La Educación en México: un fracaso monumental, ¿Está México en riesgo?*, Planeta, México 2003.

ARNAU, Alberto: *La federalización educativa en México*, El Colegio de México / CIDE, México, 1998.

ARRIOJA VIZCAÍNO: Adolfo, *Derecho Fiscal*, Editorial Themis, México, 2012.

ASPE, Pedro, *Para entender La Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, Nostra Ediciones, México, 2007.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: *Teoría de la Constitución*, Ensayos Escogidos, Miguel Carbonell, Compilador, Porrúa, México, 2000.

BARBOSA HELDT, Antonio: *Cien años en la Educación de México*, Editorial Pax-México, 1ª. Edición, 1972.

BLANQUER CRIADO, David Vicente, *Introducción al Derecho Administrativo*, Editores Tirant lo Blanch, España, 1998.

BÉJAR Luis José: *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Novum, 2013.

BÉJAR RIVERA, Luis José: *El acto administrativo y su finalidad*, Editorial Porrúa México-Universidad Panamericana, México, 2011.

BÉJAR RIVERA, Luis José: *Una aproximación a la teoría de los Servicios Públicos*, Editorial UBIJUS, Universidad Panamericana, Primera edición, México, 2012.

BELISARIO VILLEGAS, Héctor: *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo De palma, Ciudad de Buenos Aires, 2002.

BOLAÑOS MARTÍNEZ Víctor Hugo: *Compendio de historia de la educación en México*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

BOTASSI, Carlos: *Ensayos de derecho administrativo, Estado de Derecho y función administrativa*, Editorial Platense, Colombia, 2006.

BRYCE, James, *Modern Democracies*, edit., Macmillan& Co. Londres, 1921.

BUCHANAN, James M. *Hacienda Pública*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1968.
CÁRABES PEDROZA, Jesús, REID RODRÍGUEZ, Martha, PARDO ZEPEDA, Federico, FLORES GARCÍA, José, *Fundamentos Político-Jurídicos de la Educación en México*, tercera edición, Editorial Progreso 2000, tercera reimpresión, México.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino E. e DÍAZ REYES, Irene: *Control, Fiscalización y Transparencia*, Editorial Novum, México, 2013.

CHAPOY BONIFAX, Dolores Beatriz: *Finanzas nacionales y Finanzas estatales, Mecanismos de Conciliación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006..

COROIL Jean-Louis, *La crise de la notion juridique de service public en Droit Administratif Français, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence*, París, 1954.

CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso: *Ciencia Financiera y Derecho Tributario*, Tribunal Fiscal de la Federación, Vol. I., México, 1981.

CUELI J., ARZAC, M, MARTÍ, C.: *Valores y metas de la educación mexicana*, Secretaría de Educación Pública, Ediciones de la Jornada, México. 1995.

DABIN, Jean: *Doctrina General del Estado*, Elementos de filosofía política. Traducción de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

DALTON, Hugh: *Principios de Finanzas Públicas*, segunda edición Editorial De Palma, Buenos Aires.

DE LA GARZA, Sergio Francisco: *Derecho Financiero Mexicano*. Porrúa, 24ª edición, México 2002.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel: *Compendio de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Quinta edición, México, 2002.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto: *Principios de Derecho Tributario*, LIMUSA, México, 2001.

DELPIAZZO Carlos E.: *Derecho Administrativo Uruguayo*, Editorial Porrúa, México, 2005.

DEUTSCH Karl W.: *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*, Traducción de: E. L. Suárez, CFE, Ediciones F.C.E., España, 1976.

Diccionario Jurídico, Editorial Valetta, Argentina, 29 edición, 2001

DROMI, Roberto: *Ciudad y Municipio, Gerenciamiento y Gobernabilidad local El gerenciamiento local*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2007.

DUGUIT, León: *Las Transformaciones Generales del Derecho, Público y privado*, Biblioteca Jurídica Heliasta, Vol. II.

DUGUIT, Leòn: *Traite de Droit Constitucional* t, II, 1923.

DUVERGER, Maurice: *Hacienda Pública*, Bosch, Editorial, Urgel, Barcelona, 1980.

ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo: *Prestación de un servicio público por un organismo público autónomo*, en *Derecho Administrativo, Perspectivas Contemporáneas*, Editorial Porrúa Universidad Panamericana, México, 2010.

FAYA VIEZCA, Jacinto: *Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, México, 1998.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge: *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Cuarta edición, Editorial Porrúa, Universidad Autónoma de México, México, 2001.

FISS, Owen: *The Law as it could be*, New York University Press, New York and London, 2003.

FLORES CRESPO, Pedro, MENDOZA, Dulce Carolina, *Implementación de Políticas Educativas*, GERNIKA-Universidad Iberoamericana, México, 2012.

FLORES ZAVALA, Ernesto: *Finanzas Públicas Mexicanas*, VOL. 1, Porrúa, México, 1959.

Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, Washington, 1996.

FRAGA Gabino: *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1968.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás: *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Tehmis, Tomo I, Bogotá- Lima, 2008.

GARCÍA DE ENTERRIA Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ Tomás: *Curso de Derecho Administrativo*, Tehmis-Palestra, T. II, Bogotá- Lima, 2008.

GARCÍA RAMÍREZ Sergio: *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Porrúa, México, 1981

GARRIDO FALLA, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, novena edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985

GILL Clark C.: *Education in a Changing, Mexico*, University of Texas, Austin, 1969.

GIULIANI FONROUGE, Carlos M.: *Derecho Financiero*, Vol. I, Editorial De Palma, Buenos Aires, 2002.

GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Editorial Porrúa, México, 1981.

GONZÁLEZ CANTÚ, René y VILLASEÑOR, Roberto: *La Catástrofe Silenciosa, V. Financiamiento y Gasto*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio: *Introducción al Derecho Presupuestario*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1973.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *El Estado Social y Democrático de Derecho*, EUNSA, PAMPLONA, Ediciones Universidad de Navarra, España, 1992.

GRIZIOTI, Benvenuto: *Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, Traducción de la primera edición italiana, Instituto Editorial Reus, Centro de Enseñanza y Publicaciones, Madrid, 1958.

GUEVARA GONZÁLEZ, Iris: *La Educación en México, Siglo XX*, UNAM-Editorial, Porrúa, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2002.

GUEVARA NIEBLA, Gilberto, (Compilador): *La Catástrofe Silenciosa*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.

GUTIÉRREZ SASTRE, Martha: *La participación en los servicios Públicos de Bienestar*, Consejo Económico y Social, Colección Estudios, primera edición, 2005, Madrid.

HAURIOU Maurice: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1962.

IBARRA YUNEZ, Alejandro: *Política Económica y bienestar social*, Instituto Mexicano de ejecutivos de finanzas, A.C., México, 1991.

JELLINEK, Georg: *Teoría General del Estado, Política y Derecho*, Prólogo y Traducción de Fernando de los Ríos, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

KELSEN, Hans: *Teoría General del Estado, 1881-1973*, México, Editora Nacional, 1965.

LARROYO, Francisco, *Historia Comparada de la educación en México*, novena edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 1970.

LATAPÍ SARRE, Pablo: *La SEP por dentro*, Fondo de Cultura Económica, Las Políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004), México, 2012.

LATAPÍ SARRE, Pablo y ULLUOA HERRERO, Manuel: *El financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

MABARAK CERECEDO, Doricela: *Derecho Financiero Público*, Mc Graw Hill, México, 1996.

MASSINI CORREAS, Carlos I.: *Filosofía del Derecho* T. I y II, ABELEDO PERROT, Buenos Aires, 1994.

Líderes Mexicanos, Ferráez Comunicación, México, Edición Especial, septiembre de 1994.

MANCERA, Rafael: *El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional*, SHCP, México, 1956.

MARIENHOFF, Miguel S.: *Tratado de Derecho Administrativo*, T. II, Servicios Públicos, Actos de la Administración Pública, Cuarta edición, actualizada, ABELEDO-PERROT, Buenos Aires, 2003.

MARTNER, Gonzalo: *Planificación y Presupuesto por Programa*, Ed. Siglo XXI, 8ª. ed., 1976.

MERINO, Mauricio: *Políticas Públicas*, CIDE, México, 2013.

MODESTO RUZ, Arturo Julián: *Principios de Derecho Administrativo*, Escuela de Ciencias Comerciales de Ciencias Comerciales, 2003.

MONROY HUITRÓN, Guadalupe: *Política Educativa de la Revolución (1910-1940)*, Secretaría de Educación Pública, Primera edición en Cien de México, 1985.

MONTAÑA PLATA, Alberto: *El Concepto de servicio público en el Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, 2002.

MORAND-DEVILLER, ClarkJacqueline: *Droit Administratif*, Montchrestien, Lextenso éditions, 12a edition, Paris, LMD Édition 2011.

MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1954.

NAVA NEGRETE, Alfonso: *Derecho Administrativo Mexicano*, 1ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

NIEVES JENKIN Gilberto: *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Editorial Porrúa, México, 1981.

OLIVÁN, Alejandro: *De la administración pública con relación a España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954.

ORNELAS, Carlos: *El Sistema Educativo Mexicano, La transición de fin de siglo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013.

ORNELAS, Carlos: *Política, Poder y Pupitres, Crítica al Nuevo Federalismo Educativo*, Siglo XXI editores, México, 2010.

PARADA, Ramón: *Derecho Administrativo I, Parte General*, Décimo octava edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2010.

PARADA, Ramón: *Derecho Administrativo II*, Marcial Pons, Madrid / Barcelona / Buenos Aires, Madrid, 2010.

PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo III*, Marcial Pons Madrid, 2010.

PAUNER CHULVI, Cristina: *El Deber Constitucional de contribuir al sostenimiento de los Gastos Públicos*, Universitat Jaume I, Barcelona, Tesis Doctoral, 2001.

PÉREZ AYALA, José Luis y GONZÁLEZ, Eusebio: *Derecho Tributario, I*, Plaza Universitaria Ediciones, Salamanca, 1994.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México*, Libros de Texto INAP-CONACYT, México, 1984.

PORRÚA PÉREZ Francisco: *Teoría del Estado, Teoría Política*, Trigésima Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

POSADA DE HERRERA, José: *La Ciencia de la administración en España en el siglo xix* Textos Universitarios en Ciencias Sociales, Madrid, 1978.

POSNER, Richard A.: *El análisis económico del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español, Traducción Eduardo L. Suárez, México, 2007.

PARADA, Juan: *Logros, inequidades y retos del futuro del Sistema Educativo Mexicano*, Editorial Grijalbo, S. A., México, 1987.

Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos, Manual operativo para servidoras y servidores públicos, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Facultad Latinoamericana para Ciencias Sociales, México, 2010.

PUGLIESE, Mario: *Instituciones de derecho financiero*, 1976.

REYES HEROLES, Jesús: *Educación para construir una sociedad mejor*, Secretaría de Educación Pública, volumen II, México, 1985.

RÍOS ELIZONDO, Roberto: *El Presupuesto de Egresos, Ensayo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1972.

RIVERA BORBÓN, Carlos: *El Gasto Federal del Gobierno Federal Mexicano a través de la Secretaría de Educación Pública*, Secretaría de Educación Pública, México, 1970.

RIVERO, Jean y WALINE Jean : *Droit Administratif*, París, Dalloz, 1996.

RODRÍGUEZ, Álvaro: "El Presupuesto en la Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, No.2, Abril-Junio, México, D.F., 1956, p. 33.

- ROSEN, Harvey S.: *Hacienda Pública*, Mc Graw Hill, Quinta edición, España, 2002.
- ROSENBERG J.M.: *Diccionario de Administración y Finanzas*, Oceano-Centrum, Barcelona, 1993.
- SÁINZ DE BUJANDA, Fernando: *Lecciones de Derecho Financiero*, Universidad Complutense, Madrid, 1991.
- SÁINZ DE BUJANDA, Fernando: *Sistema de Derecho Financiero*, I, Volumen segundo, Imprenta Aguirre, Madrid, 1985.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos: *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Porrúa, México, 1981.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos: *La "Década Perdida" 1995-2006, Neoliberalismo y populismo en México*, Random House Mondadori, México 2010.
- SALINAS DE GORTARI Carlos, *México un paso difícil a la modernidad*, Editorial Plaza Janés, México, 2000.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Lecciones de derecho político*, Ed. Y Lib. Prieto Granada, 1954.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso: *Primer curso de Derecho Administrativo*, cuarta edición, Porrúa, Primera edición, México, 1998.
- SERRA ROJAS, Andrés: *Ciencia Política*, Porrúa, México, 1978.
- SEVERO GIANNINI, Massimo: *Lezione di diritto amministrativo*, Milano: Giuffré, 1950.
- SILVA CIMMA, Enrique: *Derecho Administrativo chileno y comparado*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1969
- SIMÓN ACOSTA Eugenio: *El Derecho Financiero y la Ciencia jurídica*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1985.
- SOLANA REYES, Fernando, Raúl Cardiel Reyes, Raúl Bolaños (Coordinadores): *Historia de la Educación Pública en México*, Educación y Pedagogía, CFE, SEP, Tercera reimpresión, 2007, México.
- STIGLITZ, Joseph E.: *La economía del sector público*, Tercera edición, Antoni Bosh, Madrid, 2000.
- TENA RAMÍREZ, Felipe: *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1978.
- TERRAZAS, Carlos R.: *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.

VALADÉS, Diego (Dir.): *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Porrúa, México, 2002.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida: “El Colegio de México, La modernización educativa (1988-1994)”, *Historia Mexicana*, Vol. 46, No. 4, Homenaje a don Edmundo O’ Gorman (Apr.-jun., 1997).

VIDAL PERDOMO, Jaime: *Derecho Administrativo*, Legis Editores, segunda reimpresión 2010, Décima Tercera Edición 2008, Colombia.

VILLEGAS BASABILVASO, Benjamín: *Instituciones Fundamentales*, Derecho Administrativo, Tomo III, Tipografía, Editorial Argentina, Buenos Aires, 1951.

VILLEGAS, Héctor B.: *Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario*, Editorial Astrea, Ciudad de Buenos Aires, 2002.

YÁÑEZ SEGURA Ileana Lorena, *Los impactos del Gasto Público en educación*, Monografías.comom. México, 2005.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *Teoría de la Constitución*, Ensayos Escogidos, Miguel Carbonell Compilador, Editorial Porrúa, 2000, México.

Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Iniciativa de Ley General del Servicio Profesional Docente, Cámara de Diputados, México, 2013

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Legislación extranjera

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en vigor a partir del 3 de enero de 1976.

Revistas

Armando Alcántara: “Políticas Educativas y Neoliberalismo en México: 1982-2006”, Revista Iberoamericana, *Revista Iberoamericana de Educación* – número 48, México.

BALDASARRE, Antonio: “Los Derechos Sociales”, en *Revista de Derecho del Estado*, No. 5, agosto de 1998.

MANCERA ORTIZ, Rafael: “El Presupuesto Fiscal y la Economía Nacional”, *Revista de Administración Pública*, No 2, Abril-Junio, México, D.F., 1956.

MUÑOZ PATRACA, Víctor Manuel: “En busca de una mayor justicia social: la descentralización de los servicios de salud y educación en México”, Instituto de Investigaciones Sociales, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre, 1999.

NAVARRETE R, Víctor M.: “La planeación como sistema de gobierno”. Conferencia. *El mercado de valores*. Nac. Fin. Núm. 10, 8 de marzo de 1965.

RINCÓN-SALCEDO Jaime G.: “La noción de “Servicio de interés general”: un elemento jurídico de base para la construcción de un derecho global”, *Revista Colombiana de Derecho Internacional (Bogotá) Colombia*, No. 11, mayo de 2008.

RODRÍGUEZ, Álvaro: “El Presupuesto en la Administración Pública”, *Revista de Administración Pública*, No.2, Abril-junio, México, D.F., 1956.

VARELA DÍAZ S., “La idea de deber constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 4, 1982

VIDAL PERDOMO, Jaime: “Mito y realidad del servicio público”, en *Revista Estudios Socio Jurídicos*, vol. 2, núm. 2, septiembre, 200, pp.50-67. Universidad del Rosario, Colombia.

Diarios

Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 2013.

Diario Oficial de la Federación el día 3 de diciembre de 2013.

El Universal, 7 de marzo de 2014

Excélsior, 2 de diciembre de 1982.

Excélsior, viernes 4 de julio de 2014.

La Jornada, miércoles 21 de diciembre de 1988.

La Jornada, sábado 11 de febrero de 1989.

Otros

Documentos sobre Debates de Observatorio Ciudadano de la Educación, Debate 29, s/f, DOF. de 14 de Enero de 1985

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *México Educación con Calidad*.

1er. Informe de gobierno, 1º de septiembre de 2013.

VI Informe de Gobierno, 1º. de noviembre de 1994.

VI Informe de gobierno, 1º de noviembre de 1994.

V Informe de Gobierno, septiembre, 1º. de 1999.