

211



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

OBLIGATORIEDAD DE LA
EDUCACION PREESCOLAR EN
MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARISELA HERNANDEZ VERTIZ

160462

ASESORES:

JORGE LUIS ABARCA MORENO
JOSE EDUARDO CABRERA MARTINEZ
ENRIQUE GARCIA CALLEJA

SAN JUAN, DE ARAGON EDO. DE MEX. 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

2.2	Concepto de Estado.	80
2.3	Funciones del Estado en materia educativa.	83
2.3.1	Órganos del Estado encargados de impartir educación.	88
2.4	Fundamentos jurídicos.	93
2.4.1	Artículo 3º Constitucional.	94
2.4.1.1	Obligatoriedad-	101
2.4.1.2	Integral.	103
2.4.1.3	Laicidad.	105
2.4.1.4	Gratuidad.	106
2.4.1.5	Criterio orientador de la educación.	108
2.4.1.5.1	Científico.	108
2.4.1.5.2	Democrático.	109
2.4.1.5.3	Nacional.	110
2.4.1.5.4	Social.	110
2.4.2	Artículo 73 Constitucional.	112
2.4.3	Ley General de Educación	114

CAPÍTULO 3

ASPECTOS QUE SUSTENTAN EL CARÁCTER OBLIGATORIO DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR.

3.1	Justificaciones de la obligatoriedad de la educación preescolar	119
3.1.1	Del desarrollo humano.	120
3.1.2	Académico.	124
3.1.3	Social.	126
3.1.4	Jurídico.	129
3.2	Propuesta de reforma.	133
3.2.1	Alcances.	134
3.2.2	Texto de la reforma	136

CONCLUSIONES.

141

BIBLIOGRAFÍA.

145

INTRODUCCIÓN.

Desde los pueblos antiguos hasta nuestros días, la Humanidad siempre ha depositado en la educación sus ideales. En México, los diversos proyectos educativos alcanzaron mayor relieve durante la Reforma, al expedir Don Benito Juárez la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal, que estableció la obligatoriedad de la educación primaria.

En la historia de México la educación siempre ha propiciado las grandes transformaciones y, en particular en nuestro siglo, cada avance social ha ido acompañado de un renovado impulso a las tareas educativas, afianzándolas y extendiendo sus beneficios. En 1934 el Constituyente permanente incluyó en el artículo 3º de la Ley Fundamental la disposición expresa de que la educación primaria sería obligatoria y con la reforma de 1993, se establece la obligatoriedad de la educación secundaria.

Nuestro país vive hoy una honda transformación que exige dedicar mayor atención a la educación, siendo una preocupación principal de las grandes luchas sociales, lograr el aumento paulatino de la escolaridad, considerada necesaria y obligatoria.

Cada día es más numeroso el acervo de estudios, investigaciones y pruebas científicas que ratifican la importancia formativa de los primeros años del ser humano, los cuales son determinantes para el desenvolvimiento del niño, en particular, la motivación intelectual en la edad preescolar (4 a 6 años de edad), ya que puede aumentar las capacidades del niño para su desarrollo educativo posterior.

Se ha observado que la educación preescolar reduce significativamente la reprobación y la deserción en los grados escolares siguientes, por lo que es necesario hacer efectivo el acceso al preescolar, para elevar substancialmente el promedio nacional de alumnos bien preparados que requiere nuestro país.

En virtud de lo anterior, el presente trabajo de investigación tiene por objeto el estudio de los aspectos que inciden en la educación preescolar en México, así como el análisis de las disposiciones jurídicas que la rigen, a fin de sustentar el carácter obligatorio que debe tener esta educación y determinar los elementos para una propuesta de reforma al artículo 3º Constitucional, que establezca la obligatoriedad de la educación preescolar.

Para lo anterior, en el Capítulo 1, nos ocupamos del marco histórico de la educación en México, abarcando desde los mexicas, donde la educación empezaba con el nacimiento y transcurría con el ingreso a las escuelas públicas, contando con varias instituciones educativas; pasando después por la Época de la Colonia donde la cultura estuvo en manos del clero; el México Independiente, en el que la preocupación educativa figura ya desde el Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, elaborado por Don José María Morelos y Pavón y sancionado en Apatzingán en 1814, siendo en 1857 donde se incluyó por primera vez, en la Constitución Política de la República Mexicana, bajo el Título de los Derechos del Hombre, un artículo específicamente dedicado a la educación y, durante el período de la Reforma, se establece la obligatoriedad de la educación primaria, para llegar a la época actual, en la que la educación se rige por los principios consagrados por la Constitución de 1917.

En el Capítulo 2, tratamos los fundamentos jurídicos de la educación en México y en particular analizamos el artículo 3º Constitucional, siendo éste representativo de las garantías sociales, concretamente del derecho del individuo a recibir educación preescolar, primaria y secundaria. También reflexionamos sobre las principales características de las disposiciones de este artículo y el criterio orientador de la tarea educativa que en el mismo se establece.

En el Capítulo 3, abordamos la problemática de las diversas etapas por las que atraviesa el ser humano, en especial la preescolar, en la que estudiamos las principales características que tiene este momento en la educación integral del individuo, en sus aspectos físico, académico, social y jurídico, donde señalamos las diferentes circunstancias que en esta edad se presentan y que influyen en la vida futura de la persona. Todo esto, a fin de demostrar la necesidad de incorporar al pequeño desde esta etapa a la educación escolar para abatir los grandes problemas de analfabetismo, deserción escolar y elevados índices de reprobación, entre otros. En lo jurídico, se determina el marco legal de la educación, destacando los conceptos fundamentales del derecho a la educación en México. Con lo anterior, se demuestra que es necesario establecer la obligatoriedad de la educación preescolar en México y se propone la reforma correspondiente al artículo 3º Constitucional.

Este estudio lo hemos realizado con base en el método científico, dialéctico, deductivo e histórico socio-jurídico, utilizando las técnicas de investigación documental, a través del estudio doctrinario de tratadistas como Ignacio Burgoa Orihuela, Felipe Tena Ramírez, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, entre otros.

CAPITULO 1

PANORAMA HISTÓRICO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.

- 1.1 La educación de los aztecas.
- 1.2 La educación en la Época Colonial.
 - 1.2.1 Educación Colonial.
 - 1.2.2 Proyectos durante el Movimiento de Independencia.
- 1.3 La educación en el México independiente.
 - 1.3.1 De 1821 a 1854.
 - 1.3.2 Constitución de 1857.
 - 1.3.3 Leyes Orgánicas de Instrucción Pública.
 - 1.3.4 Ley de Instrucción Pública en el Distrito y Territorios Federales de 1888.
 - 1.3.5 Congresos Nacionales de Instrucción Pública de 1889 y 1890.
 - 1.3.6 Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California de 1891.
 - 1.3.7 Ley de Educación Primaria para el Distrito y Territorios Federales de 1908.
- 1.4 La instrucción pública en México en la Época Contemporánea.
 - 1.4.1 Constitución de 1917.
 - 1.4.2 Ley Orgánica de Educación de 1939.
 - 1.4.3 Ley Orgánica de la Educación Pública de 1941.
 - 1.4.4 Reforma al Artículo 3º Constitucional de 1946.
 - 1.4.5 Ley Federal de Educación de 1973.

CAPÍTULO 1.

PANORAMA HISTÓRICO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.

La historia de la educación en México se puede dividir para su estudio en tres grandes períodos:

- a) Etapa precortesiana;
- b) La Colonial, y
- c) El México independiente.

Cada uno de estos períodos tiene características distintas, determinadas siempre por las condiciones socio-económicas, políticas, culturales y geográficas del país. La educación a lo largo de nuestra historia ha tenido diferentes enfoques, según los intereses de quienes les ha tocado gobernar y dirigir los destinos del país, pero a partir de que México se integra como Nación, la educación ha logrado un desarrollo que, aunque lento y accidentado por las múltiples luchas armadas, cada día se extiende más a los diferentes grupos sociales y a las distintas etapas de la vida del ser humano.

A continuación pasaremos a desarrollar la historia jurídica de la educación elemental en México, tomando como referencia de la época precortesiana, la del pueblo azteca, por su destacado nivel cultural.

1.1 La educación de los aztecas.

Uno de los grandes pueblos de Mesoamérica fue el mexicana, quien recibió la influencia cultural de varias civilizaciones, lo que le permitió crear uno de los Estados militaristas más poderosos y desarrollados del México prehispánico.

Este pueblo se caracterizó por tener una estructura económica, política y social bien definida y en cuanto a la educación, fue uno de los que más se preocupó por la tarea educativa.

La familia era la base de la sociedad, en la que inculcaba a los niños y jóvenes: buenos modales, humildad, culto a la verdad, obediencia completa a sus superiores y gran resistencia al dolor; condenaba la presunción, la soberbia, la descortesía, la embriagues y la rebeldía. En general los padres se mostraban comprensivos, pero al mismo tiempo que sostenían a sus hijos, los enseñaban y amonestaban cuando así era necesario, a fin de prepararlos para la vida.

A este respecto, muchos de los cronistas están de acuerdo en que el pueblo mexicana atendía la educación de niños y jóvenes con gran esmero. El historiador José de Acosta, por ejemplo, en su obra "Historia Natural y Moral de las Indias", escribe lo siguiente:

Ninguna cosa más me ha admirado ni parecido más digna de alabanza y memoria que el cuidado y orden que en criar sus hijos tenían los mexicanos. Porque entendiendo bien que en la crianza e institución de la niñez y juventud consiste toda la buena esperanza de una república (...) dieron en apartar sus hijos de regalo y libertad, que son las dos pestes de aquella edad, y en ocuparlos en ejercicios provechosos y honestos.¹

De lo anterior se aprecia que existe una conciencia histórica entre los *mexicas* y está el reconocimiento de la importancia que implica la educación de niños y jóvenes para alcanzar sus objetivos.

La educación de los niños empezaba desde el nacimiento, pues los padres y familiares ofrecían al recién nacido los instrumentos que éste utilizaría en su vida futura, así el hombre nacía para la guerra y la

¹ Cit. por, KOBAYASHI, José María. La educación como conquista (empresa franciscana en México). 2ª ed. 1ª reimpresión. México, Ed. El Colegio de México, 1997. p. 48.

mujer para el hogar. A la edad de cuatro años los niños realizaban pequeños servicios; a los seis, el varón acompañaba al padre al tianguis²; a los trece, transportaba cargas de leña y ayudaba en la pesca y, a los quince, asistía a la escuela pública. A los seis años, la niña comenzaba a hilar; a los trece barría, hilaba, cocinaba y practicaba otras actividades domésticas y a los quince años acudía a la escuela de canto y danza.³

La educación de los niños, como se aprecia, se hacía desarrollando su sentido de obligación y responsabilidad, al encomendárseles ciertos quehaceres.

En la historia de la educación mexicana, se identifican dos clases de educación: la doméstica y la escolar. La primera, comienza en el momento de su nacimiento y se desarrolla durante los primeros años de vida bajo el cuidado y responsabilidad de los padres en la intimidad familiar; la segunda, se realiza en instituciones fundadas y mantenidas por la comunidad social y el Estado. Veamos cada uno de estos tipos de educación:

a) Educación doméstica.

La lactancia duraba cuatro años; el padre se hacía cargo de la educación del hijo y la madre de la educación de la hija. Si eran varones, se les ocupaba en cargar; en ayudar a sus padres en la recolección de granos de maíz y frijol en el campo; en el aprendizaje de técnicas útiles para la vida, como la caza y la pesca, la conducción

² Tianguis: Este nombre designa los días de mercado y el mercado mismo en las poblaciones pequeñas. ALONSO, Martín. Enciclopedia del Idioma. Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (Siglos XII al XX), Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano. T. I, 3ª reimpresión. México, Ed. Aguilar Editor, S.A. de C.V., 1991 (© 1988). p. 3947.

³ vid. KOBAYASHI, José María. Op. cit. p. 51s.

de una canoa y otros que no demandaran mucho arte. Los hijos de artesanos se dedicaban al aprendizaje de los oficios que tenían sus padres, ya que era común darles el oficio y trabajo que su padre tenía. Las madres ocupaban a sus hijas en el hilado, tejido, labrar, moler el maíz y barrer la casa. La educación doméstica no se agotaba con enseñar a los hijos cosas prácticas de la vida; el mismo cuidado se ponía en la educación moral y de la buena manera de comportarse. En esta última, los padres y algunas otras autoridades como los maestros y los sacerdotes solían adoctrinar a los muchachos, sobre todo en la adolescencia, pronunciando largas pláticas que se conocen con el nombre de *huehuetlatoli* o pláticas de los viejos, en donde se enfatizaban ciertos valores como la obediencia, el espíritu de trabajo, la moderación, la discreción. También incluyen invocaciones y consejos de la partera ante el recién nacido, las palabras de preparación para el matrimonio y las formas de enseñar las artes del bien hablar y de la cortesía.⁴

Como podemos observar, entre los aztecas la educación tenía una marcada distinción según el sexo y, un aspecto importante, fue la formación de los valores morales en los niños y jóvenes, situación que consideramos les permitió una gran cohesión familiar y social.

b) Educación escolar.

La Educación escolar de los *mexicas* durante su período histórico, se realizó principalmente en dos centros docentes: el *calmécac* y el *telpochcalli*, el uno adoraba a *Quetzalcóatl* y el otro veneraba a *Tezcatlipoca*. Analicemos cada uno de ellos, así como la

⁴ vid. *Ibid.* p. 52.

educación femenina y algunas instituciones educativas auxiliares de notable interés.

- El *calmécac*.

La palabra *calmécac* está compuesta de *calli* que es "casa", y *mecatl* que significa "cordel" y se suele traducir como "(...) la hilera de casas (...)" o "(...) lugar del linaje de la casa (...)".⁵

El *calmécac* fue una institución destinada a los nobles, a la que asistían a partir de los doce años. En ella se impartía educación militar; se practicaba la escritura; se estudiaba medicina, astronomía, cronología, historia, geografía local, retórica, administración, ingeniería, religión y aprendían a interpretar los Códices y a componer cantos.

La educación del *calmécac*, nos dice Fray Bernardino de Sahagún en su libro "Historia General de las Cosas de Nueva España", tenía por objeto, en primer lugar, criar a los que rigen y tienen cargos en los pueblos: señores, senadores y gente noble; los que poseen los estrados y sillas de la república. En segundo lugar, era donde se formaban a los que están en los oficios militares, que tienen poder de matar y derramar sangre y, en tercer lugar, era el centro de formación de donde salían los ministros de los ídolos.⁶

De lo anterior se desprende que el *calmécac* tenía como finalidad, la de formar personas hábiles y competentes para realizar funciones de alta responsabilidad de la Nación en los tres aspectos siguientes: la gobernación, la milicia y el sacerdocio.

⁵ *Ibid.* p. 56.

⁶ *vid. Ibid.* p. 61.

La vida de los jóvenes del *calmécac* era de tipo comunal: comían, dormían, estudiaban y trabajaban juntos.

Como podemos observar, la educación en el *calmécac* tenía un enfoque de servicio a la nación, y en él se desarrollaban las habilidades que requerían los jóvenes *mexicas* de acuerdo a las actividades para las que se preparaban, por lo que podemos decir que existía una clara visión de los objetivos de la educación por parte del Estado.

- El *Telpochcalli*.

El término está compuesto de dos elementos: *telpochtli*, que significa joven varón y *calli* que es casa; se suele traducir como "(...) casa de jóvenes (...)"⁷.

El *telpochcalli* era una institución que tenía por objeto preparar a los muchachos para las cosas de la guerra; aquí era donde los *macehuales*⁸ se preparaban como guerreros, asistiendo a esta escuela por un tiempo breve (entre dos y tres años).

La finalidad de la educación del *telpochcalli* consistía en formar hombres valientes y buenos soldados al servicio del ideal místico guerrero, por lo cual muchas de las actividades de la primera etapa iban encausadas hacia un buen fortalecimiento físico y el fomento de la obediencia disciplinaria de los muchachos.⁹

El *telpochcalli*, era, pues, un plantel para formar soldados, peones y sus jefes militares inmediatos, sin atender la transmisión de valores culturales

⁷ *Ibid.* p. 70.

⁸ Macehual: Indio plebeyo o muy rústico. Alonso, Martín. *Op. cit.* T. II. p. 2633.

⁹ *vid.* KOBAYASHI, José María. *Op. cit.* p. 75.

como el *calmécac*. Por esta razón Motolinía calificaba de 'capitanía' al *telpochcalli*.¹⁰

Aquí nunca interesó que el joven del *telpochcalli*, saliera con altos conocimientos culturales de la comunidad o que pretendiera tomar la iniciativa en algún orden de la vida pública de *Tenochtitlan*. Lo anterior corrobora el hecho de que la educación de los aztecas estaba debidamente encauzada al tipo de actividad para la cual se preparaba a los jóvenes, en este caso, para hacer el trabajo material y no para dirigir o gobernar.

- Educación escolar femenina.

Ya hemos visto que en la sociedad *mexica* la mujer nacía para el hogar. Las actividades de la mujer fuera de este, se limitaban a las de órdenes religiosas y sociales y excepcionalmente las había dedicadas al comercio y a la política. Sus quehaceres se enfocaban a los que eran propios de la casa. La imagen ideal que se esperaba de la mujer del pueblo *mexica*, requería, entre otras, las virtudes de ser devota a sus dioses, así como la de ser casta antes y después de casada, ser generosa si era mujer principal o trabajadora si era plebeya.

Al respecto, Fray Bernardino de Sahagún, señala: "(...) el hecho es que el Estado *mexica* no quiso dejar por completo al cuidado de los padres de familia la educación de las jóvenes en edad escolar y de ella se ocupó el *calmécac* así como el *ichpochcalli* (...)"¹¹

¹⁰ *Ibid.* p. 78.

¹¹ *Cit. por. Ibid.* p. 79.

El *ichpochcalli* también era un centro de educación para mujeres que realizaban actividades al servicio de su dios protector, bajo la dirección de las *ichpochtlatoque* y de las *ichpochtiachcauhtin*, que debían ser muchachas mayores que atendían a sus compañeras más pequeñas. A diferencia de las niñas del *calmécac*, las del *ichpochcalli* parece que no llevaban siempre vida comunal, sino que muchas veces se quedaban en casa de sus padres.¹²

Además del *calmécac* y el *ichpochcalli*, existía entre el pueblo *mexica* un tercer modo de educación femenina que era el de permanecer en forma voluntaria en la vida al servicio religioso.

- Instituciones educativas auxiliares.

Cuicalli, que significa casa de cantos. Aquí se reunían tanto muchachos como muchachas dispuestos para el ensayo del canto y del baile.

Las actividades en el *cuicalli* no eran de carácter recreativo, sino que formaba parte del programa de educación escolar del Estado, con un sentido religioso-político. Esta actividad era obligatoria tanto para los del *telpochcalli* e *ichpochcalli*, faltar a ésta implicaba un castigo.

El baile entre los *mexicas* tenía un carácter religioso principalmente y es el que se practicaba como un modo de rendir culto a sus dioses. Por lo que respecta a los cantos que se entonaban, tenían por objeto enseñar por vía oral las historias y proezas.

Tlamacazcalli, término que significa casa de sacerdotes y aquí acudían jóvenes que mostraban inclinaciones adecuadas para la

¹² *vid. ibid.* p. 80.

carrera sacerdotal, que se cursaba como un nivel superior una vez terminados los estudios propios del *calmécac*.

Mecatlan, quiere decir en el lugar de cordel. Esta era una casa en la que los ministros de los ídolos enseñaban a tañer las trompetas; se encontraba a cargo de un sacerdote y podemos decir que era una especie de academia de música, donde se aprendía el arte de tocar instrumentos.

Finalmente, será interesante en cuanto a la pedagogía se refiere, ocuparnos un poco de las funciones principales de la misma, que, en términos actuales, tenía una tendencia clara hacia la formación de la personalidad: "(...) Hace sabios los rostros ajenos, (...) [y] Hace fuertes los corazones, (...)"¹³. Esto señala que para los *mexicas* no bastaba con que la enseñanza fuera una mera transmisión de cosas, sino que éstas fuesen dirigidas al rostro de los educandos y que lo convirtieran en sabio. Además, este rostro hecho sabio no se debía conmovir ni alterar ante las vicisitudes de la vida, porque estaba sostenido por el corazón firme como la piedra.¹⁴

No cabe la menor duda de que este tipo de educación bidimensional se perseguía en el *calmécac*, pues la del *telpochcalli* no aspiraba a esto, aquí se educaban hombres para la guerra pero de hacer sabio el rostro no se preocupaban y por eso la educación del pueblo *mexica* fue obra del gobierno, promovida y dirigida por el Estado, para así cumplir con sus fines políticos y esto se evidencia en la discriminación que se manifiesta en sus instituciones educativas ya que los del *calmécac* tomarían en sus manos las riendas del Estado y

¹³ *Ibid.* p. 84.

¹⁴ *vid. Ibid.* p.82-85.

los del *telpochcalli*, no tenían acceso a los puestos de categoría ni de responsabilidad.

1.2 La educación en la Época Colonial.

En este apartado nos ocuparemos del período que comprendió la dominación española, desde la caída de la Gran Tenochtitlan en 1521, hasta la consumación de la Independencia de México en 1821, en el que la educación se caracterizó por tener una orientación eminentemente religiosa y en el que se establecen las primeras instituciones educativas que dieron origen a las escuelas donde se formaron los cimientos de la nueva nación mexicana.

1.2.1 Educación colonial.

Por lo que se refiere a la educación, ésta no respondió totalmente a la política de la Corona española, sino a los intereses de la iglesia católica, quien tomó en sus manos la tarea de educar primero a los naturales y más tarde a los mestizos, con el propósito de convertirlos a la religión cristiana. De ahí que la educación durante la dominación española, tuvo el carácter eminentemente religioso, habiéndose establecido varias instituciones y colegios, que estaban bajo el control del clero.

En cuanto a la educación superior, en 1553 empezó a funcionar la Real y Pontificia Universidad de México, fundada por iniciativa del primer Virrey Antonio de Mendoza y del primer Obispo de México Fray Juan de Zumárraga. A esta institución asistieron alumnos criollos y

españoles, en ella se estudiaba artes, cánones¹⁵, derecho, medicina, retórica y teología, además de las lenguas *náhuatl* o *mexica* y *otomí*.

Desde los primeros años de la conquista y con la misión de evangelizar a los indios, en 1524 llegaron los franciscanos, en 1526 arribaron los frailes dominicos y los agustinos en 1533, así como otras ordenes que después vinieron: jesuitas, carmelitas, mercedarios, hipólitos, juaninos, antoninos, felipenses, betlemitas y camilos.¹⁶

La primera escuela para indios la fundó el misionero franciscano Fray Pedro de Gante en 1523, así como el Colegio de San José de los Naturales, también para niños y jóvenes indígenas.¹⁷

El Obispo Fray Juan de Zumárraga, en el año de 1536, fundó el Colegio Imperial de la Santa Cruz de Tlatelolco, institución dedicada a la educación de indígenas nobles, donde enseñaban filosofía, latín y teología. Asimismo los frailes y las autoridades vieron la necesidad de establecer centros de enseñanza para la población mestiza, creándose en 1547, en la Ciudad de México, el Colegio de San Juan de Letrán, especial para los niños, donde se les enseñaba, el catecismo, la lectura, la escritura y diversos oficios. Y para niñas, el de Nuestra Señora de la Caridad, en el que aprendían la fe católica, a leer, escribir, así como labores femeninas.¹⁸

También los agustinos y jesuitas, llegados después de los franciscanos y dominicos establecieron sus colegios y añadieron brillantes institutos a la vida educacional de la Nueva España, pero la

¹⁵ Cánones: Reglas o preceptos. Decisiones o reglas establecidas en algún concilio de la Iglesia sobre el dogma o la disciplina. ALONSO, Martín. *Op. cit* T. I. p. 900.

¹⁶ *vid.* MARGADANT S. Guillermo Floris. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 16ª ed., México, Ed. Esfinge, S.A. de C.V., 1999. p. 104.

¹⁷ *vid.* *Ibid.* p. 106.

¹⁸ *vid.* KOBAYASHI, José María. *Op. cit.* p. 209.

expulsión de estos últimos en 1767 significó una gran pérdida para la cultura novohispánica.¹⁹

Respecto de la enseñanza elemental, desde el comienzo de la conquista los frailes se ocuparon de ella. Se fundaron escuelas de primeras letras para los indios, donde se enseñaba la lengua española y la doctrina cristiana.

Interesante es la Cédula de 1550 en la que se argumenta que no ha resultado posible explicar el cristianismo en lenguas indígenas, sin cometer grandes disonancias e imperfecciones, de modo que en bien de la fe era necesario enseñar el español a los indios que voluntariamente se prestase para esto, sin costo alguno.²⁰

Derivado de lo anterior Carlos V propuso a los sacristanes como maestros y estos tenían la función de enseñar a leer y escribir.

En general, no encontramos muchas normas sobre la enseñanza elemental ya que poco se hizo en tiempos virreinales sobre la educación de las clases humildes y como ejemplo tenemos que en la capital se contaba con una escuela de primeras letras de los betlemitas, quienes enseñaban gratuitamente las bases de la civilización occidental a los hijos de pobres, además de unas Escuelas Pías²¹, cuyo cupo total era insuficiente para ofrecer una educación primaria al proletariado.²²

Los últimos virreyes hicieron un esfuerzo para balancear la educación superior, con una educación primaria, a la disposición del

¹⁹ vid. MARGADANT S., Guillermo Floris. Loc. cit.

²⁰ vid. Ibid. p. 106.

²¹ Escuelas Pías: orden religiosa de clérigos regulares fundada en Roma en 1597, por San José de Calasanz, para dedicarse a la enseñanza de niños pobres; los clérigos de esta orden y los estudiantes de sus escuelas se llaman escolapios. GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO. 13ª ed. T. IV. México, Reader's Digest México. S.A. de C.V. 1980

²² vid. MARGADANT S., Guillermo Floris. Loc. cit.

pueblo en general, así también el arzobispo Antonio Lorenzana y Buitrón, a mediados del siglo XVIII, hizo lo posible para que la educación no sólo se orientara hacia la transmisión de dogmas cristianos, sino que ésta se encausara hacia fines prácticos y políticos.

A pesar de los esfuerzos que en materia educativa se dio durante la colonia, el avance fue poco significativo ya que la cultura colonial estuvo en manos del clero principalmente y fue patrimonio exclusivo de los españoles y criollos.

1.2.2 Proyectos durante el Movimiento de Independencia.

Después de trescientos años de dominio español, la Nueva España se vio envuelta en un movimiento popular de independencia que duró de 1810 a 1821.

Las principales causas internas de la lucha de independencia fueron el acaparamiento de los cargos de mayor jerarquía por parte de los españoles; la aspiración de la aristocracia criolla²³ de obtener el dominio político y la discriminación de que eran víctimas los sectores explotados.

Los sacerdotes General Miguel Hidalgo y Costilla y General José María Morelos y Pavón fueron los caudillos insurgentes más destacados del movimiento independentista, con un pensamiento político bien definido y con ideas claras sobre la organización social de la Nación.

²³ criollo: hijo de padres europeos nacido en los antiguos territorios españoles de América. GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO. T. III. Op. cit. p. 928

El 6 de diciembre de 1810, en la Ciudad de Guadalajara, Miguel Hidalgo instaló un gobierno con dos ministerios, destacando el de Estado y Despacho a cargo de Ignacio López Rayón, y aprovechó para dictar un Bando que contenía una serie de disposiciones con el firme propósito de cambiar las condiciones sociales a las que estaban sujetos los grupos más humildes.

Hidalgo fue fusilado en 1811, continuando la lucha José María Morelos y Pavón, quien se destacó en los aspectos militar y político, este último plasmado en el documento titulado "Sentimientos de la Nación", que él mismo redactó y dio a conocer en el Congreso de Chilpancingo en 1813, donde se vislumbra su preocupación por la instrucción:

12º Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.²⁴

El Congreso aprobó las ideas de Morelos, cristalizándolas en la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, en la que no sólo se comprendieron aspectos políticos, sino que en dicho documento se destinaron los artículos 38, 39 y 40 para normar lo referente a la instrucción, como a continuación podemos observar:

Art. 38. Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública. (—) Art. 39. La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.²⁵

En el citado artículo 38 se establece la libertad de educación y de trabajo, con lo cual se pretendía terminar con los obstáculos que la

²⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1998. 21ª ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1998. p. 30.

²⁵ Ibid., p. 35

sociedad de la Colonia impuso a la cultura, principalmente a las ideas de la ilustración. Asimismo, en el artículo 39 se advierte la preocupación por la educación, considerándola como un servicio necesario no solamente para aquellos que tenían las posibilidades económicas y sociales para adquirirla, sino para todos los grupos que integraban la sociedad, niños y adultos, hombres y mujeres, lo que constituye un propósito sin precedentes para su época, de indudable trascendencia que cobran vigencia en la actualidad e incluso son tan avanzados que en algunos países no han sido todavía puestos en práctica. Asimismo, se otorga a la función educativa un carácter de tal importancia que debía encargarse a la sociedad por entero, no sólo al gobierno o al Estado, también a los particulares y a cualquier otra forma de organización social, incluida la familia.

Art. 40. En consecuencia, la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos.²⁶

Este artículo consagra el derecho a la libertad de expresión y manifestación de las ideas. La importancia de este derecho para la educación, radica en que la expresión es el medio de transmitir las ideas y los conocimientos, por lo que al consagrar que ésta debe ser libre, se establece uno de los fundamentos más importantes de la educación, al permitir que en ella converjan todas las ideologías y formas de pensamiento, creando así el ambiente propicio para el aprendizaje.

²⁶ Ibid. p. 35s

Desafortunadamente, este documento careció de vigencia práctica, ya que aún cuando fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal, pues al poco tiempo de su expedición, Morelos fue aprehendido en Texmalaca, conducido a la Ciudad de México y fusilado en el pueblo de Ecatepec. El Congreso por él integrado logró refugiarse en Tehuacán, en donde el jefe insurgente Manuel Mier y Terán, disolvió al resto de los tres poderes. A partir de este momento decayó la lucha insurgente, logrando mantener la resistencia hasta la consumación de la independencia en 1821.

1.3 La educación en el México Independiente.

Esta etapa, para los fines del presente trabajo, comprende desde la consumación de la independencia hasta el fin de la dictadura del General Porfirio Díaz, es decir, de 1821 a 1911, período en el que se expide la primera Constitución en 1824 y se da la lucha entre liberales y conservadores, posteriormente, se promulga la Constitución de 1857 y, tras la caída del imperio del archiduque Maximiliano de Habsburgo y el restablecimiento de la República, se expiden las Leyes de Reforma, para después dar paso al porfiriato. En este apartado, revisaremos las legislaciones que durante todos estos años, se emitieron para regular la educación en México, especialmente lo relativo a la educación básica.

1.3.1 De 1821 a 1854

Consumada la independencia en 1821, los antiguos bandos en pugna continuaron la lucha, pero ahora con el propósito de conquistar el poder y organizar las instituciones políticas en beneficio de sus intereses. En estos nuevos enfrentamientos, los conservadores, antiguos realistas se inclinaron por el centralismo, en tanto que los liberales, integrados en su mayor parte por los insurgentes, propusieron formulas federalistas. Sin embargo ambos grupos coincidieron en la preocupación por la educación, como se manifestó en algunos miembros del partido conservador, tal es el caso del historiador y político Lucas Alamán, quien en la memoria presentada al Congreso el 7 de noviembre de 1823 señalaba: "Sin instrucción no puede haber libertad, y la base de la igualdad política y social es la enseñanza elemental. (...)"²⁷ De igual forma, el doctor José María Luis Mora, del partido liberal, pronunció un vigoroso discurso ante el Congreso del Estado de México, el 17 de noviembre de 1824, en el que afirmaba: "Nada es más importante para el Estado que la instrucción de la juventud. Ella es la base sobre la cual descansan las instituciones sociales (...)"²⁸, quien iba más lejos que el anterior, al demandar que dada la trascendencia de la función educativa en la formación de las nuevas generaciones debería ser organizada y controlada por el Estado, porque solamente así podría imponérsele la filosofía propia del Estado Mexicano y protegerla de las asechanzas

²⁷ Cit. por. SOLANA, Fernando., et. al. Historia de la Educación Pública en México. 3ª Reimpresión. México. Fondo de Cultura Económica. 1998. p. 18

²⁸ Cit. por. Ibid. p. 19.

de los diversos grupos que trataban de controlarla en provecho propio²⁹.

En esta época sólo pequeños grupos de niños privilegiados acudían a escuelas privadas, parroquiales y conventuales. Pero con eso no se cubrían las necesidades educativas de nuestra recién independizada nación, que carecía de maestros suficientes. Ante tal panorama, en 1822 se probó el método de enseñanza mutua utilizado por la Compañía Lancasteriana, que fundó escuelas en varias ciudades de la República, y consistía en que los alumnos más avanzados enseñaran a pequeños grupos de diez alumnos, logrando así que un solo maestro instruyera a grupos de trescientos escolares. En esta escuela se estudiaba de seis a siete horas diarias, con dos horas de descanso para comer. Las materias que se estudiaban eran lectura, escritura, aritmética y doctrina cristiana. Se pretendía mantener constantemente activo al alumno ya que, según el pedagogo inglés Joseph Lancaster, fundador del método, cada niño debía tener algo que hacer en todo momento y una razón para hacerlo. La disciplina se basaba en un sistema de premios y castigos. Si bien, con el paso del tiempo, esta educación dejó de ser funcional, logró el cometido de enseñar las primeras letras a un gran número de niños.³⁰

Lo anterior, a nuestro parecer, demuestra que la participación conjunta y debidamente orientada de los sectores público y privado en la tarea educativa puede dar buenos resultados.

²⁹ vid. Id.

³⁰ vid. RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria. *Mexicano ésta es tu Constitución*, 11ª ed. México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 40.

Desde principios de este siglo, diversos grupos se habían preocupado por la instrucción, pero eran muy pocos los que se atrevían a llamar la atención respecto a la necesidad de que el Estado interviniera en ella para organizarla en beneficio de todos los mexicanos, como se puede advertir de la Constitución Federal de 1824, que en la fracción I del artículo 50, facultaba al Congreso General para:

Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de educación pública en sus respectivos Estados.³¹

Con lo anterior, no se fijaron condiciones precisas para regular la educación a nivel nacional, únicamente se tuvo cuidado de proteger la facultad de las Entidades Federativas para organizar la educación de acuerdo a sus necesidades específicas

Sobre el particular, a pesar de la gran variedad en el contenido de las Constituciones estatales, por lo general dan al Congreso la atribución de promover la instrucción pública, manteniendo la tradición de que la elemental quedaba a cargo de los cabildos y ayuntamientos. Así la Constitución de Chiapas declaraba: "(...) en cada uno de los pueblos del estado habrá uno o más maestros de primeras letras dotados o bien de los fondos públicos de los ayuntamientos, o bien de los generales del Estado, según lo dispongan las leyes (...)." ³² Por lo que, en una ley especial el Estado determinaría el plan de enseñanza,

³¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1998. Op. cit. p. 174.

³² PARDO, María del Carmen, et. al. Federalización e innovación educativa en México. México, Ed. El Colégio de México, 1999. p. 37.

el método y la forma de proveer las escuelas, sus dotaciones, los exámenes, las cualidades de los maestros y su número. La mayoría, como la de Coahuila y Texas, incluía la enseñanza de lectura, escritura, cuentas, doctrina cristiana y una sencilla explicación de las constituciones estatal y de la República y, al igual que la de Michoacán, Oaxaca, el Estado de Occidente (Sonora y Sinaloa), Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, determina además que: "(...) el método de enseñanza será uniforme en todo el estado, y a este fin y para facilitarla, formará el congreso un plan general de instrucción pública y arreglará por medio de estatutos y leyes cuanto pertenezca a este importantísimo objeto."³³

En 1832, el médico Don Valentín Gómez Farías, conjuntamente con los más distinguidos liberales de la época, propusieron una serie de medidas encaminadas a organizar las instituciones políticas de México, que se conocen con el nombre de "Reforma Liberal"; materializada en el Decreto del 23 de octubre de 1833, en el que se fijaron las tesis fundamentales de la educación en nuestro país, partiendo del principio esencial para la integración nacional, que Don Valentín Gómez Farías, expresaba señalando: "La instrucción del niño es la base de la ciudadanía y de la moral social."³⁴

De esta reforma conviene destacar que con ella, se determinó el control del Estado sobre la educación, al crearse la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y territorios federales; se estatuyó que la enseñanza sería libre³⁵, pero que debía respetar las

³³ Ibid. p. 38.

³⁴ Cit. por SOLANA, Fernando. et. al. Op. cit. p. 20.

³⁵ La libertad de enseñanza es el principio que busca destruir el monopolio de la educación que las instituciones eclesíásticas habían ejercido durante varios siglos. Ibid. p. 23.

disposiciones y reglamentos que diera a conocer el gobierno nacional; se sustrajo la enseñanza de las manos del clero, como recurso para encontrar una sólida formación ciudadana y para fundamentar la educación de los mexicanos en los conocimientos científicos más avanzados; se fomentó la instrucción elemental para hombres y mujeres, niños y adultos y se promulgó la fundación de escuelas normales con el propósito de preparar un profesorado consciente de su función social y debidamente capacitado para instruir.³⁶

Con esta reforma, nace formalmente la educación pública mexicana, al crear la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales, declarar libre la enseñanza, secularizar un conjunto de instituciones para dedicarlas al servicio educativo y, por vez primera, se define la competencia del Estado respecto a la educación.

Esta reforma, desde nuestro punto de vista, constituyó un gran avance, toda vez que con la misma, el Estado asumió la función educativa y estableció las bases para ordenar su integración a nivel nacional, sin embargo no se vio favorecida, ya que inconformes con ella, los grupos conservadores, apoyados por el General Don Antonio López de Santa Anna, dieron a conocer en mayo de 1834, el Plan de Cuernavaca, con el que éste reasumió la presidencia, aboliendo los planteles recién instalados y, mediante el bando del 2 de agosto de 1834, se restableció el funcionamiento de los colegios de San Ildefonso, San Juan de Letrán, San Gregorio y el Seminario de Minería, lo cual significó un retroceso en virtud de haber dado marcha atrás a la reforma.

³⁶ vid. SOLANA, Fernando. et. al. Loc. cit.

Mediante decreto del 26 de octubre de 1842, el General Santa Anna confió nuevamente **la instrucción primaria** a la Compañía Lancasteriana de México, por el constante empeño manifestado por muchos años en beneficio de la instrucción pública de los niños y de todos los que carecen de ella. El citado decreto estableció la **educación gratuita y obligatoria**, constriñendo a los padres, tutores y protectores de huérfanos, para mandar a las escuelas a todos los individuos de uno y otro sexo, desde la edad de siete años hasta la de quince, so pena de ser castigados alternativamente con una multa que no debería exceder de cinco pesos o con prisión de ocho días, sanciones que podían aplicar los prefectos, subprefectos o los jueces de paz.³⁷

El 12 de junio de 1843, fueron sancionadas por el General Santa Anna las "Bases Orgánicas de la República Mexicana", expidiéndose durante su vigencia un plan general de enseñanza, que creaba la Dirección General de Instrucción Primaria, así como una junta directiva de instrucción superior. La creación de estos dos organismos pone de manifiesto el interés que el gobierno mexicano tenía por controlar la educación, ya que con las disposiciones anteriores se ordenaba la nacionalización de los colegios particulares que recibían subsidio del gobierno.³⁸

El 31 de marzo de 1853, el presidente Manuel María Lombardini, expidió un decreto que contenía reglas que debían observarse en el ramo de instrucción primaria, destacándose entre ellas la que se

³⁷ vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. ed. 30ª, México, Ed. Porrúa, S.A. 1998. p. 458.

³⁸ vid. SOLANA, Fernando, et. al. Op. cit. p. 22.

refería a la obligación ineludible de impartir educación religiosa, sancionando a los planteles que no acataran esa obligación.³⁹

Como se puede observar, algunos de los ordenamientos emitidos durante este período, hacen referencia a la obligación de la educación a cargo de los padres y tutores, que consistía en mandar a sus hijos y protegidos a la escuela, así como a la obligación por parte de las escuelas, de impartir educación religiosa; sin embargo, hasta aquí el Estado no asume ninguna responsabilidad de prestar el servicio de educación a la población que no cuenta con las condiciones que le permitieran acceder a este servicio. También, cabe hacer notar, que la enseñanza en las escuelas se realizaba a partir de los siete años y que no se registra ningún dato respecto de la educación preescolar a nivel estatal.

1.3.2 Constitución de 1857

El 5 de febrero de 1857, fue jurada la nueva Constitución por el Congreso y el Presidente Ignacio Comonfort, estableciendo en su artículo 3º que: "**La enseñanza es libre.** La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir (sic.) (...)." ⁴⁰

En su afán de restar influencia al clero sobre las conciencias, con el propósito de evitar que la educación en manos de la Iglesia redundara en la formación de prejuicios en la mente de los educandos, los Constituyentes del 57 estimaban que la educación debería quedar en manos de los particulares; que cada padre de familia tenía el

³⁹ vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Loc. cit.

⁴⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1998. Op. cit. p. 607.

derecho de educar a sus hijos de la manera que más conveniente le pareciera; que el Estado debería garantizar ese derecho declarándolo en el ordenamiento fundamental; que imponer determinado sistema educacional significaba un ataque a la libertad genérica del hombre, la cual era sagrada. Por estos motivos, en el artículo 3º constitucional, se establecía una verdadera garantía de libertad, porque sin restricción alguna, declaraba que la enseñanza era libre, lo que significaba que todo individuo tenía el derecho de impartir toda clase de conocimientos, sin que el Estado pudiera obligarlo a adoptar determinado ideario educativo⁴¹. Naturalmente, esto propiciaba un completo desorden en materia educativa ya que permitía el establecimiento de cualquier tipo de institución educativa o pseudo-educativa, sin estar sujeta a ningún método pedagógico y científico.

La tesis que prevaleció fue, que si no se protegía la libertad de enseñanza, sería imposible formar hombres respetuosos y conscientes del sistema liberal, único que por aquel entonces era garantía del progreso de la nación. No se necesitó mucho tiempo para que algunos de los hombres de la reforma, que en 1856 habían defendido acaloradamente la libertad de enseñanza, se dieran cuenta del riesgo que implicaba haber incluido este principio en el texto constitucional, ya que no representaba una garantía para resguardar el régimen de libertades indispensable para nuestro desarrollo, principio que fue aprovechado por los sectores conservadores para instruir en un espíritu retardatario a los niños y jóvenes que asistían a las instituciones educativas que no dependían directamente del Estado, razón por la cual, tiempo después, se abandonó este criterio y se

⁴¹ vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 459.

buscó establecer el control estatal sobre la educación para asegurar una educación progresista de base científica con la que se pudiera instruir a las jóvenes generaciones en consonancia con la filosofía del nuevo Estado mexicano y los intereses generales de la población nacional.⁴²

Aunado a lo anterior, en la Constitución de 1857, no se reservó la Federación la facultad de legislar en materia de educación y, en su artículo 117, se estableció que "Las facultades que no están espresamente (sic) concedidas por esta Constitución á (sic) los funcionarios federales, se entienden reservadas á (sic) los Estados"⁴³, por lo que, conforme a las disposiciones de esta ley fundamental, se consideró como una atribución de los Estados, legislar y organizar la educación en sus territorios.

Las Constituciones estatales, promulgadas a partir de la federal de 1857, aparecieron entre 1857 y 1869 y, con algunas excepciones, encargaron a las legislaturas locales la facultad de promover la enseñanza, las ciencias y las artes; la gran mayoría dejó las instituciones de instrucción primaria a cargo de los ayuntamientos, aunque hubo casos en los que se previó apoyarlas con fondos estatales.⁴⁴

Bajo este sentir, analizaremos ahora cómo fueron evolucionando los diversos ordenamientos reglamentarios de la Constitución de 1857 en materia educativa.

⁴² vid. SOLANA, Fernando et. al. Op. cit. p. 23.

⁴³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1998. Op. cit. p. 626.

⁴⁴ vid. PARDO, María del Carmen et. al. Op. cit. p. 40.

1.3.3 Leyes Orgánicas de Instrucción Pública.

Las leyes de Reforma se expiden de 1859 a 1861, con el propósito de secularizar los bienes de la Iglesia y lograr su separación del Estado. Bajo este esquema, en 1861 se promulga la "Ley de Instrucción Pública", que reglamenta el principio de libertad de enseñanza, y crea la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

De 1867 a 1872, el presidente Benito Juárez, se dio a la tarea de reorganizar al país, situación que no resultaba fácil, ya que los muchos años de lucha habían trastornando tanto la economía como la educación. En este campo la crisis era notoria; se contaba con un número de escuelas limitado, métodos de enseñanza anticuados y confusión con respecto a los principios de libertad de enseñanza, gratuidad, obligatoriedad y el laicismo de la educación.

Durante este período se expidieron dos leyes orgánicas de instrucción pública, la primera, de 1867, que establecía la unificación de la instrucción primaria, **considerándola obligatoria y gratuita**, y la segunda, de 1869, que mantuvo la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, pero además suprimió la enseñanza de la religión, con lo que la instrucción elemental adquiría las características de obligatoria, gratuita y laica, que conserva hasta nuestros días. También se dispuso que se crearan tantas escuelas primarias como fueran necesarias para atender los requerimientos de la población infantil; las escuelas estarían sujetas a un reglamento y a las

disposiciones que diera a conocer el Ministerio de Instrucción Pública.⁴⁵

Estos ordenamientos tuvieron como antecedentes los trabajos realizados en 1867, por la Comisión encargada de estudiar el problema educativo, integrada, entre otros, por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública, Antonio Martínez de Castro y el médico y filósofo Gabino Barreda, quien afirmaba que en la educación debería proponerse la formación del hombre con fundamento en la razón y en la ciencia, considerando al orden como la base de la educación y al progreso como su fin más importante y sostenía, además, que el positivismo podría organizar un verdadero sistema de educación popular, que constituiría el más vigoroso instrumento de la reforma social.⁴⁶

Enseguida examinaremos el ordenamiento que siguió a las citadas Leyes Orgánicas de Instrucción Pública.

1.3.4 Ley de Instrucción Pública en el Distrito y Territorios Federales de 1888.

En materia de educación media y superior fue meritoria la labor que se realizó durante la época del porfiriato. Por lo que respecta a la educación primaria, sus resultados fueron modestos.

Este período heredó del Presidente Juárez la Ley del 15 de mayo de 1869, sobre la instrucción pública y pronto se observaron nuevas ideas, siendo su portavoz el Ministro de Justicia e Instrucción Pública

⁴⁵ vid. SOLANA, Fernando et. al. Op. cit. p.31s.

⁴⁶ vid. Id.

Joaquín Baranda. A este respecto, resulta relevante señalar el experimento de la primera escuela moderna de México denominada "Escuela Modelo", establecida en 1883, en la Ciudad de Orizaba, en el Estado de Veracruz, donde se puso en práctica la reforma pedagógica de los maestros Enrique Laubscher y Enrique C. Rébsamen, basada en los principios de la enseñanza objetiva,⁴⁷ que desde tiempo atrás había difundido el Doctor Manuel Flores. El plan de estudios era amplio y constaba de lenguaje, cálculo, geometría, dibujo, geografía, historia, ciencias naturales, inglés, francés, moral, música y gimnasia; asignaturas que contemplaban la necesaria relación entre el niño y la naturaleza.

Esta escuela fue dirigida por el maestro Enrique Laubscher, quien, anexo a la misma, también fundó una escuela de párvulos⁴⁸ o jardín de niños, en tanto que en la Ciudad de México, el profesor Manuel Cervantes Imaz, creaba otra institución semejante. De manera definitiva la atención del niño en edad preescolar fue considerada por el Estado y se crearon numerosos jardines de infantes, aunque cabe advertir que la mayor difusión de este tipo de escuela se realizaría hasta la época en que el Maestro Justo Sierra llegó a ocupar el cargo de Secretario de Instrucción Pública.⁴⁹

El impulso dado a la educación por el Ministro Joaquín Baranda requería del respaldo legal que pudiera garantizar el cumplimiento de los avances en las reformas de enseñanza y de la teoría pedagógica, siendo necesario definir el derecho del Estado para intervenir en la

⁴⁷ Enseñanza objetiva: La verdadera enseñanza debe ser concreta y objetiva. Es decir, debe tratar de elevarse a los principios, a las leyes y a las reglas, partiendo de la observación de los casos particulares que le sirven de fundamento. *vid. Ibid.*, p. 49.

⁴⁸ Párvulo: pequeño, niño. ALONSO, Martín. *Op. cit.* t. III, p. 3161.

⁴⁹ *vid. SOLANA, Fernando. et. al. Op. cit.* p. 55s.

unificación y en la federalización de los sistemas, así fue aprobada la Ley de Instrucción Pública en el Distrito y Territorios Federales el 23 de mayo de 1888, que constaba de siete artículos y de su contenido se destacan: la división de la instrucción primaria en elemental y superior, la primera a cargo de los municipios, aunque subvencionada por el Ejecutivo, la segunda directamente atendida por éste; los planes de estudio; la gratuidad de todas las escuelas oficiales de instrucción primaria; la prohibición para que en estos establecimientos intervinieran miembros del clero; el nombramiento de maestros ambulantes en las localidades donde no existieran escuelas; el carácter obligatorio de la instrucción primaria elemental, en el Distrito y los Territorios Federales, ya fuera en planteles oficiales o particulares; las personas que ejercieran la patria potestad tenían la obligación de demostrar que los niños a su cargo recibían instrucción primaria elemental; las normas de vigilancia y las sanciones para los infractores. la instrucción elemental, la cual debía ser laica y gratuita.⁵⁰

Como podemos observar, este período es de gran importancia para la educación preescolar en México, porque representa los primeros esfuerzos a este nivel en el ámbito institucional, que reconoce la necesidad de prestar este servicio como una actividad del Estado.

⁵⁰ vid. *Ibid.* p. 76.

1.3.5 Congresos Nacionales de Instrucción Pública de 1889 y 1890.

Previamente a la reglamentación y entrada en vigor de la Ley de Instrucción Pública de 1888, el Secretario Joaquín Baranda, organizó dos Congresos en los que se discutieron los problemas más importantes que México tenía en materia educativa, para encontrar las soluciones más adecuadas.

El primero de los citados Congresos se realizó de diciembre de 1889 a marzo de 1890, en el que participaron representantes delegados del magisterio de cada Entidad Federativa, lográndose reunir los más connotados maestros mexicanos de la época porfirista. Se nombraron veintiséis comisiones de trabajo, destacando para los fines de nuestra investigación, las de enseñanza elemental obligatoria y escuelas de párvulos. En el informe final, con relación al primer tema, se consignaron los siguientes acuerdos:

Es posible y conveniente un sistema nacional de educación popular, teniendo por principio la uniformidad de la instrucción primaria obligatoria, gratuita y laica. (---) La enseñanza primaria elemental debe recibirse en la edad de seis a doce años. (---) La enseñanza primaria elemental obligatoria comprenderá cuatro cursos o años escolares. (---) El programa general de la enseñanza primaria elemental obligatoria comprenderá las materias siguientes: moral práctica; instrucción cívica; lengua nacional, incluyendo la enseñanza de la escritura y la lectura; lecciones de cosas; aritmética; nociones de ciencias físicas y naturales; nociones prácticas de geometría; nociones de geografía; nociones de historia patria; dibujo; canto; gimnasia; labores manuales para niñas.⁵¹

La importancia innovadora de estos acuerdos, radica en la unificación del sistema educativo con carácter nacional a partir de la

⁵¹ SOLANA, Fernando et. al. Op. cit. p. 63s.

instrucción primaria, es decir que en toda la República se impartiría la educación primaria bajo los mismos criterios de obligatoria, gratuita y laica y con los mismos programas, lo que respondía a una necesidad apremiante no sólo del Estado sino de la sociedad mexicana en su conjunto. También se observa la intención de ofrecer la enseñanza primaria elemental a la población infantil del país, así como el propósito de que en los cuatro años que ésta comprendía, los niños adquirieran las nociones básicas, científicas y el conocimiento de aquellos elementos culturales de aplicación práctica, útiles para resolver sus problemas vitales y la posibilidad de poner en juego sus aptitudes y habilidades innatas.

Por lo que se refiere a la escuela de párvulos, cabe destacar los acuerdos siguientes:

Las escuelas de párvulos se destinan a la educación de los niños, precisamente entre cuatro y seis años; con el objeto de favorecer su desenvolvimiento físico, intelectual y moral. (—) Cada profesora, en dichas escuelas, debe tener a su cargo, cuando más, treinta párvulos. (—) Los edificios para estas escuelas deben necesariamente satisfacer todas las condiciones higiénicas y pedagógicas. (—) Las asignaturas en las escuelas de párvulos serán: juegos libres y juegos gimnásticos; dones de Fröebel⁵²; trabajos manuales y de jardinería; conversaciones maternas (cuyos asuntos y motivos serán las cosas y fenómenos que rodean al niño, la cultura de su lenguaje y su educación moral), y canto.⁵³

Los mencionados acuerdos son los primeros intentos que el Estado realiza para establecer y organizar la educación preescolar, a

⁵² Dones de Fröbel: conjunto de objetos de carácter educativo que prefiguran el irremplazable equipo pedagógico de toda escuela maternal moderna: la pala, la esfera y el cubo, el cubo dividido en ocho partes iguales, el cubo descompuesto en paralelepípedos rectángulos, el cubo dividido en 27 partes y además, papel para plegar, recortar trenzar, plaquitas con pequeños bastones para construir otros objetos más para modelar, picar, bordar, anillos, botones, perlas, arena, etc. AVANZINI, Guy (compilador). La pedagogía desde el siglo XVII hasta nuestros días, 2ª reimpresión. Tr, Aurelio Garzón del Camino y Juan José Utrilla. México, Fondo de Cultura Económica, 1990. p. 215.

⁵³ SOLANA, Fernando et. al. Op. cit. p. 66.

nivel nacional; significan también el reconocimiento de la necesidad de este tipo de educación y se precisan algunos de sus elementos y características que han servido de base para su posterior desarrollo.

El segundo Congreso Nacional de Instrucción Pública comenzó el 1º de diciembre de 1890 y tres meses después fue declarada su clausura. Las comisiones que se formaron atendieron los temas relativos a la "Enseñanza elemental obligatoria" y a la "Instrucción primaria superior", los cuales se desarrollaron como continuación de las tareas del primer Congreso.

De los acuerdos relativos a la "Enseñanza elemental obligatoria", cabe destacar los siguientes:

El sistema Lancasteriano, o modo mutuo de organización, debe desterrarse de nuestras escuelas públicas. (—) El método que debe emplearse en las escuelas primarias elementales es el que consiste en ordenar y exponer las materias de enseñanza, de tal manera que no sólo se procure la trasmisión de conocimientos, sino que a la vez se promueva el desenvolvimiento integral de las facultades de los alumnos. (—) No se admitirán en la escuela primaria elemental niños menores de seis años.⁵⁴

Suprimir el sistema Lancasteriano, como se establece en los citados acuerdos, implica que el Estado, como una institución social, asuma plenamente la responsabilidad de atender la instrucción primaria, lo que le obliga a la construcción de numerosos edificios escolares, la preparación de maestros, el empleo uniforme de procedimientos didácticos y la dotación de los materiales necesarios para las escuelas. Por otra parte, al establecer una edad mínima para la admisión en la escuela primaria elemental, se incorpora un elemento que permite organizar mejor esta educación, tanto desde el punto de vista académico, en la formulación de los programas y

⁵⁴ Ibid. p. 71s.

preparación de los maestros, como en el aspecto de los recursos materiales y la infraestructura de las aulas, y en el ámbito de las relaciones interpersonales, que permite un desarrollo integral y armónico.

La labor desarrollada durante los mencionados Congresos, fue valiosa en su época y sus resoluciones aún en nuestros días continúan vigentes, ya que constituyen parte de los valores, los métodos, la legislación y la política educativa que a este nivel imparte el Estado.

En enero de 1904, se establecieron dos jardines de niños⁵⁵ en la Ciudad de México: el "Federico Fröebel" y el "Enrique Pestalozzi", que junto con los constituidos en las Ciudades de Veracruz y Jalapa, y la labor realizada por numerosos educadores en todo el país, pusieron en práctica sus experiencias derivadas de los citados Congresos Pedagógicos, que contribuyeron a la consolidación del sistema educativo.

1.3.6 Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California de 1891.

Una vez concluidos los trabajos del Primer Congreso Nacional de Instrucción, el Poder Legislativo, a través de sus dos cámaras, aprobó una iniciativa de ley que autorizaba plenamente al Presidente de la República a legislar sobre educación. Dicho documento, en su artículo 1º señalaba: "Se autoriza al Ejecutivo para dictar todas las

⁵⁵ Jardín de Niños (Kindergarten), expresión creada por el pedagogo alemán Friedrich Fröbel (1782-1852), que debe interpretarse en su sentido metafórico: "el niño es una planta". AVANZINI, Guy. *Op. cit.* p. 215.

disposiciones convenientes, a fin de organizar y reglamentar la instrucción primaria, en el Distrito Federal y territorios de Tepic y la Baja California, sobre las bases de que esa instrucción sea uniforme, laica, gratuita y obligatoria."⁵⁶

Tres semanas después de la clausura de los trabajos del Segundo Congreso Nacional de Instrucción, es decir, el 21 de marzo de 1891, se promulgó la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California, que consignó de manera definitiva la facultad del Estado para intervenir en la educación pública: estableció la obligatoriedad de la instrucción primaria elemental y el carácter laico y gratuito de ésta en las instituciones oficiales; ordenó la creación de consejos de vigilancia para cuidar que los padres y tutores cumplieran con la obligación de enviar a los niños en edad escolar a las instituciones educativas; permitió el funcionamiento de planteles particulares, los cuales deberían aceptar los programas y la inspección oficiales para que los estudios que en ellos se realizaran fueran válidos y reconocidos. Destacó la importancia de las escuelas de enseñanza elemental, estableciendo que por cada 4000 habitantes habría por lo menos una para niños y otra para niñas y no podrían crearse escuelas oficiales de párvulos, de adultos o de instrucción primaria superior, mientras no se hubieran establecido las suficientes escuelas elementales.⁵⁷

Es conveniente destacar que, aun cuando en este ordenamiento se plasmaron varios de los acuerdos de los Congresos Nacionales de

⁵⁶ SOLANA, Fernando. et. al. *Op. cit.* p. 77.

⁵⁷ *vid. Ibid.* p. 78

Instrucción, su principal atención se fijó en la educación primaria elemental que comprendía la enseñanza de los niños a partir de los seis años de edad, por lo que en esta Ley no se dio importancia a la educación preescolar.

1.3.7 Ley de Educación Primaria para el Distrito y los Territorios Federales de 1908.

En 1908, durante la gestión del maestro Justo Sierra como Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, se expidió la Ley de Educación Primaria para el Distrito y los Territorios Federales, que entre otras disposiciones, establecía:

Art. 1º Las escuelas oficiales primarias serán esencialmente educativas; la instrucción en ellas se considerará sólo como un medio de educación. (---) Art. 2º La educación primaria que imparta el Ejecutivo de la Unión será nacional, esto es, se propondrá que en todos los educandos se desarrollen el amor a la patria mexicana y á (sic) sus instituciones, y el propósito de contribuir para el progreso del país y el perfeccionamiento de sus habitantes; será integral, es decir, tenderá á (sic) producir simultáneamente el desenvolvimiento moral, físico, intelectual y estético de los escolares; será laica, ó (sic), lo que es lo mismo, neutral respecto de todas las creencias religiosas, y se abstendrá en consecuencia de enseñar, defender o atacar ninguna de ellas; será además gratuita. (...) Art. 6º La educación primaria elemental se distribuirá en cinco años escolares y se impartirá á (sic) niños que tengan de seis á (sic) catorce años de edad. El Ejecutivo distribuirá la educación elemental en menor número de años, cuando y donde lo considere absolutamente indispensable. (...) Art. 15º La educación primaria elemental será obligatoria para los niños que tengan de seis a catorce años cumplidos. En consecuencia, los padres, tutores ó (sic) encargados de hecho de los expresados niños quedan obligados á (sic) impartirles ó á (sic) hacer que se les imparta la educación física, intelectual, estética y moral, sea en las escuelas oficiales, en las particulares ó (sic) en su hogar, sujetándose siempre á (sic) lo preceptuado por el artículo 5º de esta ley; (...) Las faltas de cumplimiento de esta obligación se castigarán con multas hasta de \$500.00 ó (sic) arresto hasta por un mes, y las autoridades políticas locales quedan encargadas de hacer efectivas dichas penas. (...) Art. 17º El Ejecutivo facilitará, por cuantos medios estén a su alcance. El cumplimiento del precepto de la educación obligatoria, multiplicando las escuelas y, en caso indispensable, proporcionando en ellas alimentos y vestidos, así como facilitando los necesarios medios de comunicación. (...)

Las disposiciones de esta ley, revisten especial importancia, toda vez que es el primer ordenamiento que establece la distinción entre educación e instrucción⁵⁸, haciendo a la primera objeto de las escuelas oficiales primarias, y define los caracteres que dicha educación comprende: nacional, integral, laico y gratuito; imponiendo la obligatoriedad de ésta a los padres, tutores y encargados de los menores, otorgando al Estado el papel de facilitador de los medios para el cumplimiento de la educación obligatoria. Por último, este ordenamiento, en su artículo 23º deroga las leyes, reglamentos y programas en todo lo que se opongan a sus disposiciones.

Los avances en la legislación, no se vieron reflejados en la práctica ya que el desarrollo de la educación primaria sólo alcanzó la capital de la República, las capitales de los Estados, las ciudades y villas importantes, las cabeceras distritales y las de los municipios más populosos y ricos. En las ciudades y villas se vieron favorecidas la clase media urbana y semiurbana, en menor proporción la clase artesanal. La educación rural no tuvo ningún avance.⁵⁹

1.4 La Instrucción Pública en México en la Epoca Contemporánea.

Este período comprende desde la Constitución de 1917, hasta nuestros días, pasando por las leyes reglamentarias del artículo 3º

⁵⁸ Educar: desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven por medio de preceptos, ejercicios, ejemplos, etc. Instruir: comunicar sistemáticamente ideas, conocimientos o doctrinas. ALONSO, Martín. *Op. cit.* t. II. p. 1626 y 2400.

⁵⁹ *vid.* SOLANA, Fernando. *et. al. Op. cit.* p. 111 y 113.

Constitucional de 1939 y 1942, así como la Ley Federal de Educación de 1973 que distribuye entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa. En él encontraremos los antecedentes inmediatos a la Ley General de Educación vigente, que regularon la enseñanza pública y privada, durante el período de mayor desarrollo económico y social que ha alcanzado nuestro país, conforme al proyecto de Nación establecido en nuestra Ley Fundamental.

1.4.1 Constitución de 1917.

Promulgada el 5 de febrero de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que actualmente nos rige, inició su vigencia el 1º de mayo de ese mismo año, y en su artículo 3º originalmente establecía:

La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé (sic) en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. (---) Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. (---) Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. (---) En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria. (...)⁶⁰

En su afán de restar influencia al clero sobre las conciencias, con el propósito de evitar que la educación en manos de la iglesia, redundara en la formación de prejuicios en la mente de los educandos, el constituyente de 1917 ya no declaró lisa y llanamente, como lo hizo el de 1857⁶¹, que la enseñanza es libre, sino que consignó para ésta

⁶⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México 1808-1998. Op. cit. p. 881.

⁶¹ vid. Supra. Apartado 1.3.2. p. 27 de la presente tesis.

importantes restricciones. Se dispuso que la enseñanza sería laica en los establecimientos oficiales de educación, es decir, que en éstos por ningún motivo se impartiría educación religiosa, así como tampoco en las instituciones particulares de enseñanza primaria elemental y superior. Se prohibió además, que las corporaciones religiosas o los ministros de algún culto pudieran establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. De tal suerte, como se puede observar, de acuerdo con el citado artículo 3º Constitucional, la enseñanza era libre, mas no con la amplitud en que estaba concebida bajo la Constitución del 57, sino con restricciones importantes, las cuales versaban exclusivamente sobre la educación primaria impartida en instituciones particulares y sobre la oficial en general, donde queda incluida la educación preescolar. Por otra parte, las primarias particulares quedan sujetas a la vigilancia oficial y la enseñanza será gratuita en los establecimientos oficiales. Siendo éstos los principios que consolidó el referido artículo 3º de la Constitución de 1917.

En su artículo 73, fracción XXVII, La Constitución de 17, estableció que:

El Congreso tiene facultad: (...) XXVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. (...) ⁶²

Si bien el citado precepto establece la intervención del poder público federal en el ámbito educativo a que el mismo se refiere, el

⁶² Ibid. p. 907s.

Constituyente de 17 no hace una distribución precisa de las demás funciones educativas entre la Federación y los Estados, por lo que, de conformidad con el artículo 124 de la misma Constitución, que dispone: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.", debe considerarse que las demás facultades educativas corresponden al orden local.

Posteriormente, el 8 de julio de 1921, se publicó en el Diario Oficial la reforma a la fracción XXV (antes XXVII), del artículo 73 Constitucional, para quedar en los siguientes términos:

Art. 73. El Congreso tiene facultad: (...) XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones. (—) La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. (...)⁶³

Con esta reforma, se amplían las funciones de la Federación en materia educativa, sin limitar las de los Estados en el mismo ramo, sin embargo, el 18 de diciembre de 1934, se modificó nuevamente esta fracción, suprimiendo la facultad de los Estados "para legislar sobre el mismo ramo educacional", reservando al Congreso la atribución para:

Art. 73. El Congreso tiene facultad: (...) XXV. (...) así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. (...)⁶⁴

⁶³ Ibid. p. 908.

⁶⁴ Ibid. p. 849.

Asimismo, cabe destacar que con esta reforma se establecen las condiciones necesarias para lograr unificar la educación a nivel nacional.

En 1934, durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, se reformó el artículo 3º Constitucional, para quedar de la siguiente forma:

Art. 3º La educación que imparta el Estado será socialista, y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del Universo y de la vida social. (—) Sólo el Estado -Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo, en todo caso, con las siguientes normas: (—) I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado, tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y las asociaciones y sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente; (—) II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá, en todo caso, al Estado; (—) III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, y (—) IV. El Estado podrá revocar en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno. (—) Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos. (—) La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente. (—) El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares. (—) El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.⁶⁵

⁶⁵ Ibid. p. 881s.

Esta reforma mezclaba varios elementos: una educación socialista, la cual, según el Programa de Educación para 1935, debía ser emancipadora, única, obligatoria, gratuita, científica o racionalista, técnica, de trabajo, socialmente útil, desfanatizadora e integral, y se consagró especialmente a la acción educativa de la niñez proletaria;⁶⁶ así también se advierte la obligación de excluir toda doctrina religiosa, combatir fanatismos y prejuicios, crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo, subordinar toda la educación impartida por particulares a la autorización y vigilancia del Estado, y revocar en cualquier tiempo las autorizaciones sin apelación ninguna. También podemos observar que la educación preescolar estaba comprendida dentro del concepto general de educación que imparte el Estado, por lo que participaba de las mismas características señaladas en el primer párrafo de este precepto, lo que se corrobora en el Plan de Acción de la Escuela Primaria Socialista, dado a los maestros en un folleto como instructivo de trabajo, el cual se apoyaba en los derechos y deberes de los niños, la acción de los maestros y la organización escolar; y especificaba que el funcionamiento de los jardines de niños y el programa de la escuela primaria debían contener: 1) información científica fundamental. 2) trabajo manual. 3) experiencias que los niños deben adquirir sobre las ideas, sentimientos, creencias y actitudes que diferencian la conducta de los integrantes de una sociedad socialista de la de los de un régimen individualista.⁶⁷

⁶⁶ vid. SOLANA, Fernando. et. al. Op. cit. p. 276.

⁶⁷ vid. Ibid. p. 278s.

Otro aspecto novedoso es que, en el término Estado, se integran expresamente la Federación, los Estados y los Municipios, dando así orientación y unidad a la función educativa en la que participan los tres niveles de gobierno y, acorde con la reforma al artículo 73, fracción XXV, de fecha 18 de diciembre de 1934⁶⁸, también se establece que es facultad del Congreso de la Unión, expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fin de unificar y coordinar la educación en toda la República.

1.4.2 Ley Orgánica de Educación de 1939.

Con base en el artículo 3º Constitucional, vigente desde 1934, se promulgó su Ley Orgánica, el 30 de diciembre de 1939, en cuyos artículo 1º y 2º estableció:

ARTÍCULO 1º La función social de educación, cuyas finalidades se especifican en la presente Ley, serán realizadas por el Estado, como servicio público o podrán serlo por la actividad privada. (—) ARTÍCULO 2º Tendrá el carácter de servicio público, toda la educación que imparta el Estado (Federación-Estados-Municipios), de cualquier grado o tipo que sean, así como la impartida por las Instituciones Educativas de Derecho Público y de Servicio Descentralizado. Estas últimas sólo podrán dar educación de cualquier grado, que no sea preescolar, primaria, secundaria o de tipo normal. (...)

Resulta innovador el texto de estos artículos, ya que en ellos se identifica la educación como una función social, es decir, que incumbe a la sociedad realizarla, ya que la misma entraña la asimilación por el individuo de la cultura de la agrupación en que vive y la formación de una personalidad que se adapte adecuadamente al modo de ser

⁶⁸ vid. Supra. Apartado 1.4.1. p. 43 de la presente tesis.

colectivo de dicha agrupación⁶⁹ y, por otra parte, se le otorga el carácter de servicio público, que a decir del maestro Andrés Serra Rojas, se define como:

(...) una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público (...),⁷⁰

Dichas características son adoptadas por la educación que imparte el Estado y permanecen vigentes hasta nuestros días.

Por otra parte en el artículo 4º de esta Ley se dispuso que:

La educación preescolar, primaria, secundaria, normal, o de cualquier grado o tipo para obreros y campesinos, se impartirá solamente como servicio público y será facultad exclusiva del Estado. (—) Los particulares o instituciones privadas pueden colaborar con el Estado para impartir el servicio público educativo, en los grados señalados en el párrafo anterior, siempre que se sujeten a las normas contenidas en las fracciones I, II, III y IV del artículo 3º de la Constitución⁷¹ y a las disposiciones relativas de esta Ley.

Es importante señalar cómo a partir de esta disposición se identifica a la educación preescolar como parte integral de la formación básica que imparte el Estado, condición que prevalece hasta nuestros días, y se corrobora con lo establecido en el artículo 35 del citado ordenamiento legal, que expresamente prescribe:

El sistema educativo nacional está constituido por las escuelas, instituciones, centros de investigación, de estudio y demás actividades culturales que establezca y realice el Estado. Comprenderá los siguientes aspectos de educación: (—) I.- Educación preescolar; (—) II.- Educación primaria; (—) III.- Educación secundaria; (...)

⁶⁹ vid. MUCIÑO, Martha E. Izquierdo. Garantías Individuales y Sociales. 2ª ed. México, Universidad Autónoma del Estado de México. 2000. p. 255.

⁷⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. T. I. 22ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1998. p. 102.

⁷¹ vid. Supra. Apartado 1.4.1. p. 44 de la presente tesis.

A partir de esta Ley se crea el Sistema Educativo Nacional, que desde nuestro punto de vista, sirve como un instrumento para orientar, ordenar e integrar a nivel nacional la función social de la educación, ya que constituye la estructura orgánica de los distintos tipos y niveles de educación en toda la República, vinculados de tal forma que permite la movilidad de los educandos dentro de sus diversas modalidades.

También, es necesario destacar, lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley en comento, que establece las obligaciones del Estado en materia educativa:

Son obligaciones del Estado: (—) I.- impartir el servicio público de educación en todos sus grados y tipos y en forma gratuita. (—) II.- Dar orientación socialista y cumplir con los demás requisitos y finalidades comprendidas en el artículo 3º de la Constitución y en los preceptos contenidos en la presente Ley Orgánica, a todo el servicio público de educación preescolar, primaria, secundaria, normal, vocacional o de bachillerato, técnica y profesional, o de cualquier grado o tipo que pueda impartir; (—) V.- Vigilar y controlar la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y de cualquier grado para obreros y campesinos, que impartan los particulares, a fin de que se ajuste a las disposiciones contenidas en la Constitución y en la presente Ley;

En este precepto se resumen varios aspectos de importancia para el trabajo que realizamos. En él podemos advertir la visión del legislador que le permitió concebir como una obligación del Estado la función de impartir educación, dándole la orientación que la sociedad requiere, de acuerdo al proyecto de nación consagrado en nuestra Constitución Política. Con anterioridad, sólo se había señalado a la educación, como una atribución del Estado, esto es, como un medio o facultad que la legislación le otorga para alcanzar sus fines⁷² y, sólo como una obligación de los padres, tutores y encargados de los

⁷² vid. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 23ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 1984. P. 13s.

menores,⁷³ de enviarlos a las escuelas en que se impartía la educación primaria, condición que se reproduce en el artículo 23 de esta Ley, sin embargo nunca como una obligación del Estado. Pero aún más, dicha obligación no sólo se la impone, respecto de la educación primaria, sino que está referida a todos los tipos y grados de educación, por lo que también se incluye la educación preescolar, de ahí que, con esta disposición, se observa una visión integral de la educación básica, desde el preescolar hasta la secundaria, otorgándoles a todas ellas el mismo carácter obligatorio para el Estado. Situación que demuestra lo avanzado de esta Ley, ya que dicha característica la veremos reproducida en el artículo 3º de la Ley General de Educación vigente, que trataremos en el próximo capítulo⁷⁴.

Aunado a lo anterior, en el artículo 22 de esta Ley se establece que "El Estado aumentará progresivamente el porcentaje de los presupuestos destinados al Ramo de Educación, hasta lograr que éstos sean suficientes para proporcionar al pueblo la educación obligatoria", lo que se traduce en una obligación más para el Estado, como es la de destinar los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para cumplir con esa meta.

De igual forma, resulta innovador en esta Ley, el capítulo IX que está dedicado a la Educación Preescolar y comprende los artículos 49 al 52; que por su importancia a continuación textualmente transcribimos:

⁷³ vid. Supra. Apartado 1.3.7. p. 39 de la presente tesis..

⁷⁴ vid. Infra. Apartado 2.4.3. p. 116 de la presente tesis.

ARTÍCULO 49.- La educación preescolar es la que se imparte a los niños menores de seis años en Casas de Cuna, Guarderías infantiles, Jardines de niños e Instituciones análogas, cualquiera que sea su denominación. (—) **ARTÍCULO 50.-** Tendrá por objeto atender el **desarrollo físico** de los párvulos, así como su **desenvolvimiento mental**, organizando y aprovechando sus actividades y tendencias para que adquieran, convenientemente, las primeras experiencias acerca de la naturaleza y **se inicien correctamente en la vida social.** (—) **ARTÍCULO 51.-** Hasta los tres años atenderá preferentemente la salud, el desarrollo físico y el **desenvolvimiento mental** del párvulo, exclusivamente por medio del juego. (—) De los cuatro a los seis, la atención será sistemática, procurando el desarrollo físico y mental del niño. La fantasía de los párvulos será encausada hacia la realidad, por lo que la literatura infantil y demás miembros de expresión, estarán exentos de prejuicios o supersticiones, así como de toda idea de odio o crueldad. (—) **ARTÍCULO 52.-** La educación preescolar, pero de un modo específico, e integrante, los Jardines de niños se articularán orgánicamente con la escuela primaria. (...).

En estos artículos se define y describe la educación preescolar, y como podemos observar no tiene una edad mínima por lo que puede iniciarse desde el primer año de vida en las Casas de Cuna y Guarderías Infantiles. Comprende hasta los seis años, en que el menor debe ingresar a la escuela primaria, y esta dividida en dos etapas, hasta los tres años y de cuatro a seis. También señala el enfoque que deberá tener la educación en cada una de estas fases; en la primera, atendiendo la salud, el desarrollo físico y el **desenvolvimiento mental**, exclusivamente por medio del juego y, en la segunda, se expresa que deberá ser sistemática y libre de prejuicios o supersticiones, estableciendo la adecuada vinculación con la educación primaria, al señalar los contenidos de los programas que deberán desarrollarse en el Jardín de Niños como la etapa previa y de preparación para ingresar a la Primaria, lo que a nuestro parecer, demuestra un avanzado criterio de educación integral, basado en la necesidad de un adecuado desarrollo humano.

Es conveniente señalar que la política educativa del Presidente Lázaro Cárdenas, debido a una intolerancia secular, adquirió una tendencia anticlerical, y fue calificada equivocadamente de socialista, lo que provocó el enfrentamiento de grupos contrarios, al grado que el General Lázaro Cárdenas, atento a las posibilidades de la época, se vio en la necesidad de manifestar:

No hay en México un gobierno comunista; nuestra Constitución es democrática y liberal con algunos rasgos moderados de socialismo (y más adelante), que la educación debería dar a conocer el aspecto real de la ciencia y la tendencia social de la Revolución, pero respetar al mismo tiempo la facultad de los padres de familia a inculcar libremente en el hogar las creencias que mejor les pareciera (...) ⁷⁵

Estas circunstancias, como en seguida veremos, provocaron la expedición de una nueva ley.

1.4.3 Ley Orgánica de la Educación Pública de 1941.

Durante el período del Presidente Manuel Ávila Camacho, la política educativa giró en torno a tres principios fundamentales: 1) incrementar los medios para liquidar el analfabetismo; 2) crear el tipo de hombre, de trabajador y de técnico que exigía el desarrollo económico y 3) elevar la cultura general en el campo de la ciencia y del arte. Para realizar estos propósitos, el gobierno avilacamachista decidió reemplazar la Ley Orgánica de 1939, presentando un nuevo proyecto de ley en cuya exposición de motivos señalaba: "(...) El Poder Ejecutivo estima que el socialismo preconizado por el Artículo 3º constitucional es el socialismo que ha forjado la Revolución Mexicana.

⁷⁵ Cit. por. SOLANA, Fernando et. al. *Op. cit.* p. 304.

Debe identificarse con el mayor valor de lo social respecto a lo meramente individual. (...)”⁷⁶

La nueva Ley Orgánica de Educación Pública fue promulgada el 31 de diciembre de 1941 y publicada el 23 de enero del año siguiente, destacando los artículos siguientes:

ARTÍCULO 1º Las disposiciones de esta ley, son de observancia en toda la República y obligan: (—) I. Dentro de sus respectivas competencias, a la Federación, Estados, Municipios y Distrito y Territorios Federales; y a las instituciones o establecimientos que en cualquier forma dependan de los mismos, en sus actividades al servicio de la educación; (—) II. A los particulares que desarrollen públicamente actividades de educación en las formas previstas por esta ley; y (—) III. A las personas a quienes en cualquier forma esta ley imponga deberes especiales relacionados con la educación. (—) Corresponde la aplicación de esta ley, a las Autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios, en los términos previstos en el Artículo 118 de la misma. (...) ARTÍCULO 6º El Estado tiene las siguientes facultades y deberes en materia educativa: (—) I. Impartir el servicio público de la educación, conforme a las normas de la Constitución, de la presente ley y de los reglamentos relativos a la materia; (—) II. Establecer, organizar y sostener, según las necesidades locales, en todo el territorio de la República: (—) a) escuelas de cualquier tipo de educación, sean rurales, urbanas o ubicadas en centros industriales, (...) V. Vigilar que la enseñanza impartida en los establecimientos particulares de educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado impartida especialmente a obreros y campesinos, se ajuste a las disposiciones legales y reglamentarias que les sean aplicables; (...) ARTÍCULO 14. Para la propagación de la escuela primaria, la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito y los Territorios Federales en sus respectivas circunscripciones, aumentarán progresivamente sus egresos hasta lograr que éstos sean suficientes para impartir gratuitamente a toda la población en edad escolar, la educación primaria obligatoria, debiéndose dictar además medidas de estímulo para el fomento de la iniciativa privada en este tipo de la educación. (...) ARTÍCULO 22. **La educación primaria, secundaria y normal, y la especial de cualquier grado o tipo para obreros y campesinos, que imparta el Estado, será gratuita;** (...) ARTÍCULO 54. El Estado procurará extender la educación preescolar a toda la población infantil de la República y fomentará la iniciativa privada en esta materia; pero tal tipo de educación no es obligatoria, ni constituye requisito para el ingreso a las escuelas primarias. (...) ARTÍCULO 56. Para la debida atención a la niñez económicamente desvalida o moralmente abandonada, el Estado sostendrá casas hogares y guarderías infantiles, para la custodia diurna o permanente en las que la asistencia y la educación a los párvulos se realizará rodeándolos de un ambiente semejante al familiar. (...) ARTÍCULO 64. **La educación primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República, menores de quince años.** (...) ARTÍCULO 65. Los padres de familia y los representantes

⁷⁶ vid. ibid. p. 312s.

de menores tienen el deber de hacer que sus hijos o representados en edad inferior a quince años, concurren a las escuelas del Estado o particulares autorizadas, para cursar la educación primaria. El incumplimiento de esta obligación se sancionará administrativamente con multa de uno a quinientos pesos. (...)

De la lectura de los citados artículos, advertimos que en esta Ley se especifica su ámbito de aplicación en toda la República y se reitera la competencia de la Federación, los Estados y los Municipios en materia educativa, sin embargo, las características de obligatoriedad y gratuidad que conforme a la ley anterior comprendían todos los tipos y grados de educación que impartía el Estado⁷⁷, las circunscribe en el caso de la obligatoriedad, exclusivamente a la educación primaria, y la gratuidad a la primaria, secundaria y especial para obreros y campesinos, lo que a nuestro parecer significa un retroceso. Asimismo, las obligaciones impuestas al Estado en la Ley de 1939 y que claramente las distinguía de sus atribuciones, en esta nueva Ley se confunden y mezclan con las facultades. También se reitera la obligación de los padres y tutores de enviar a sus hijos o representados, menores de quince años, a la escuela para recibir la educación primaria.

En cuanto al contenido de la educación preescolar es necesario señalar lo dispuesto en los artículos que a continuación se transcriben.

ARTÍCULO 49. La educación preescolar, de acuerdo con las limitaciones impuestas por la edad de los párvulos, atenderá preferentemente a su desarrollo físico, mental, moral y estético, fomentándoles costumbres de sociabilidad. (—) **ARTÍCULO 50.** La atención preescolar que se imparta a niños menores de tres años se dedicará preferentemente a la crianza, salud, desarrollo físico y desenvolvimiento emocional y mental del párvulo, exclusivamente por medios recreativos y prácticas higiénicas adecuadas. (—) **ARTÍCULO 51.** Los preferentes medios educativos para párvulos, serán el juego, el canto, el baile, los ejercicios físicos rítmicos no

⁷⁷ vid. Supra. Apartado 1.4.2. p. 48 de la presente tesis.

fatigosos y los pequeños trabajos manuales o artísticos, procurándose que estas actividades se realicen en común y en un ambiente creador natural y sencillo. Además se utilizará la conversación, los cuentos, narraciones simbólicas o históricas sencillas y, dentro de las posibilidades, excursiones recreativas o instructivas, trabajos de jardinería, hortaliza o cuidado de pequeños animales domésticos. (---) ARTÍCULO 52. Los medios que se utilicen en la educación preescolar, no sólo tenderán a evitar que en los educandos se incuben sentimientos de odio, crueldad, baja superchería o superstición, falso egoísmo o cualquier otra pasión antisocial, sino que fomentarán la probidad, la mutua estimación, el respeto a la integridad física y a las actividades lícitas de los demás, procurándose desenvolver en los párvulos, costumbres de sociabilidad por el robustecimiento del amor a la familia, del respeto y confianza a sus educadores y de la amistad a sus compañeros. (---) ARTÍCULO 53. En la educación preescolar se procurará y utilizará la colaboración con los padres, familiares o representantes de los párvulos, para coordinar con ellos las labores educativas. (...)

En los referidos preceptos observamos una mejor y mas completa definición de las áreas de atención que comprende esta educación, así como de los medios y recursos con que la misma debía contar. Se incorporan las áreas del desarrollo moral, estético y social del menor, así como su desenvolvimiento emocional; y se agregan como medios para la enseñanza, el canto, el baile, los ejercicios físicos rítmicos no fatigosos, pequeños trabajos manuales o artísticos, e incluso la realización de excursiones recreativas o instructivas, así como trabajos de jardinería, hortaliza o el cuidado de pequeños animales domésticos. También constituye un avance positivo de esta Ley, establecer que los citados medios deberán fomentar la probidad, la mutua estimación, el respeto a la integridad física y a las actividades lícitas de los demás, el amor a la familia, el respeto y confianza a sus maestros y la amistad a sus compañeros, logros todos ellos que a nuestro parecer, se vieron minimizados por el hecho de haber eliminado el carácter obligatorio de esta educación⁷⁸.

⁷⁸ vid. Supra. Apartado 1.4.3 p. 52s., de la presente tesis.

1.4.4 Reforma al Artículo 3º Constitucional de 1946.

Con base en la política de la Unidad Nacional del Presidente Manuel Avila Camacho, cuyos principios se han dejado señalados en el apartado anterior,⁷⁹ y las orientaciones de una educación integral para la paz, la democracia y la justicia, la lucha contra la ignorancia y a favor del nacionalismo y la solidaridad internacional, que coadyuvaran a la convivencia del mundo entero, principios aprobados en la Conferencia Educativa, Científica y Cultural del 16 de noviembre de 1945, celebrada en Londres, donde surgió la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), con la asistencia de la delegación mexicana, se preparó la reforma del artículo 3º Constitucional,⁸⁰ misma que fue publicada el 30 de diciembre de 1946, en los términos siguientes:

Art. 3º La Educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia: (—) | Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: (—) a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. (—) b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura. (—) c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de

⁷⁹ vid. Supra, Apartado 1.4.3. p. 51.

⁸⁰ cf. SOLANA, Fernando. et. al. Op. cit. p. 322.

fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos; (...) ⁸¹

En esta reforma se suprime la orientación socialista de la enseñanza, y se definen los principios de la educación integral, científica, democrática y nacional, que junto con los de obligatoriedad, gratuidad y laicidad, hoy en día, son la base de la educación en México. Características que analizaremos en el siguiente capítulo, al estudiar el artículo 3º Constitucional ⁸².

Asimismo, se suprime como facultad exclusiva del Estado la formación de planes, programas y métodos de enseñanza, lo que significa que los particulares, podrán elaborar éstos, sujetos a los principios de educación antes mencionados.

1.4.5 Ley Federal de Educación de 1973.

Esta nueva Ley se publicó en el Diario Oficial del 29 de noviembre de 1973 y, al igual que la de 1942, establece que la educación es un servicio público, sin embargo, acorde con la reforma al artículo 3º Constitucional de 1946, suprime la orientación socialista de la enseñanza. Asimismo, en su artículo 5º señala las finalidades de la educación, que, entre otros aspectos, incluyen:

(...) I.- Promover el desarrollo armónico de la personalidad, para que se ejerzan en plenitud las capacidades humanas; (---) II.- Crear y fortalecer la conciencia de la nacionalidad y el sentido de la convivencia internacional; (...) XIV.- Infundir el conocimiento de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones orientadas al mejoramiento de la sociedad; (---) XV.- Promover las actitudes solidarias para el logro de una vida social justa; (...)

⁸¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México 1808-1998. Op. cit. p. 818.

⁸² vid. Infra. Apartado 2.4.1. p. 101-112 de la presente tesis.

Como se puede apreciar, las finalidades transcritas determinan el carácter integral de la educación, así como los aspectos nacional, democrático y social que son los elementos del criterio orientador de la educación en México que continúan vigentes hasta nuestros días, como lo analizaremos en el siguiente capítulo, al estudiar el artículo 3º Constitucional⁸³.

Por otra parte, en su artículo 12, esta Ley establece que: "La educación que imparta el Estado será gratuita. (...)", sin especificar el tipo de educación, debiendo entonces entenderse que comprende todos los tipos: elemental, medio y superior, por lo que con esta disposición, se regresa al sistema de gratuidad de la Ley de Educación de 1939⁸⁴, interrumpido por la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1941⁸⁵, que únicamente otorgaba el carácter gratuito a la educación primaria, secundaria y especial para obreros y campesinos.

En cuanto a la obligatoriedad de la educación, el artículo 16 de esta Ley dispuso que: "**El tipo elemental** está compuesto por la educación preescolar y la primaria. (—) La educación preescolar no constituye antecedente obligatorio de la primaria. (—) La educación primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República."

Al respecto, es de hacer notar que, no obstante haber integrado la educación preescolar y la primaria en el tipo de educación elemental, reconociendo con ello, que ambas etapas son consecutivas y complementarias, resulta contradictorio que a la primaria se le otorgue el carácter obligatorio y no a la preescolar, a pesar de que ésta es anterior, por lo que consideramos que no se logra el propósito integral

⁸³ vid. *Infra*. Apartado 2.4.1. p. 101-112 de la presente tesis.

⁸⁴ *vid. Supra*. Apartado 1.4.2. p. 48 de la presente tesis.

⁸⁵ *vid. Supra*. Apartado 1.4.3. p. 52 de la presente tesis.

de la educación, dado que el desarrollo físico, mental y de sociabilidad que atiende la enseñanza preescolar, como lo establecía la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1941⁸⁶, no se obtendría en los educandos que se abstuvieran de cursar esta etapa no obligatoria, dando como resultado una educación elemental incompleta.

Aunado a lo anterior, en la Ley Federal de Educación de 1973, se suprimieron los capítulos dedicados a la Educación Preescolar y Primaria, que se integraban en la citada Ley Orgánica de la Educación Pública de 1941, en los que se definían los contenidos de estos tipos de educación, mismos que conforme a los artículos 25, fracción III y 45 de la nueva Ley, se precisarán en los planes y programas cuya formulación quedó a cargo del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, lo que a nuestro parecer resulta desafortunado, ya que de estar comprendidos en una ley emitida por el Congreso de la Unión, en el que esta representada toda la Nación a través de los diputados y senadores, por lo que hace a la primaria, se deja en un instrumento de carácter administrativo, sujeto al criterio de quienes elaboren los planes y programas respectivos, y en el caso del preescolar, ni siquiera se menciona, significando esto una laguna educativa, así como un retroceso en perjuicio de la educación.

Otro aspecto importante de esta Ley, es la distribución de funciones entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados y Municipios, correspondiendo conforme a lo dispuesto en los artículos 25, fracciones I y II, 28, 33, 34 y 35, al Ejecutivo Federal, entre otras, prestar en toda la República el servicio público educacional, sin

⁸⁶ vid. Supra. Apartado 1.4.2. p. 53 de la presente tesis.

perjuicio de la concurrencia de los Estados y Municipios, promover y programar el sistema educativo nacional y formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal, y la de cualquier otro tipo destinada a obreros o a campesinos; a los Gobiernos de los Estados, dentro de sus respectivas jurisdicciones, otorgar negar o revocar, la autorización a particulares para que impartan educación primaria, secundaria, normal y especial para obreros o campesinos, así como el reconocimiento de validez oficial de dichos estudios y, a los Estados y Municipios, dirigir técnica y administrativamente, los servicios educativos de cualquier tipo y modalidad que en los términos de esta ley establezcan. Sobre este particular, observamos que nada se dice respecto de la educación preescolar y, por otra parte, en el artículo 32, expresamente se establece:

Los particulares podrán impartir educación de cualquier tipo y modalidad. Para que los estudios realizados tengan validez oficial deberán obtener el reconocimiento del Estado y sujetarse a las disposiciones de esta ley. (—) Por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, deberá obtenerse, previamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado.

En razón de lo anterior, debemos entender que, conforme a esta Ley, los particulares legalmente pueden impartir educación preescolar, para lo cual no requieren autorización del Estado, lo que también representa un retroceso de la educación, ya que esto implica que no exista ningún tipo de control.

Como hemos podido advertir en el desarrollo de este capítulo, la educación en México ha pasado por diversas etapas, cada una con características que fueron determinadas por las condiciones sociales,

políticas y económicas del momento. De esta forma, cambiamos de una educación eminentemente religiosa a otra completamente laica, al paso de las cuales vimos el surgimiento de las escuelas lancasteriana, conservadora, liberal, socialista y finalmente la escuela de nuestros días, caracterizada por ser integral, científica, democrática y nacional.

En cuanto a la obligatoriedad de la educación, encontramos que ésta aparece en 1842, durante el gobierno del General Antonio López de Santa Anna; sin embargo, únicamente comprendió la educación primaria y, solamente durante la vigencia de la Ley Orgánica de Educación de 1939, que duró hasta el mes de enero de 1942, se estableció como una obligación del Estado, impartir educación en todos los grados y tipos, incluyendo el preescolar, pero fue tan poco el tiempo que duró esta ley, que no alcanzó a dar sus frutos, ya que posteriormente volvió a ser una característica exclusiva de la educación primaria.

Con lo anterior, pasaremos ahora al estudio de los conceptos y fundamentos de la educación en México.

CAPITULO 2

CONCEPTOS Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.

- 2.1 Concepto y tipos de educación.
 - 2.1.1 Educación básica.
 - 2.1.1.1 Educación preescolar.
- 2.2 Concepto de Estado.
- 2.3 Funciones del Estado en materia educativa.
 - 2.3.1 Órganos del Estado encargados de impartir educación.
- 2.4 Fundamentos jurídicos.
 - 2.4.1 Artículo 3° Constitucional.
 - 2.4.1.1 Obligatoriedad-
 - 2.4.1.2 Integral.
 - 2.4.1.3 Laicidad.
 - 2.4.1.4 Gratuidad.
 - 2.4.1.5 Criterio orientador de la educación.
 - 2.4.1.5.1 Científico.
 - 2.4.1.5.2 Democrático.
 - 2.4.1.5.3 Nacional.
 - 2.4.1.5.4 Social.
 - 2.4.2 Artículo 73 Constitucional.
 - 2.4.3 Ley General de Educación

CAPITULO 2

CONCEPTOS Y FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

En el presente capítulo analizaremos el concepto de educación y describiremos los diferentes tipos y niveles que de ella existen en nuestro país, destacando el relativo a la educación preescolar, así como las funciones que el Estado tiene en esta materia, para después pasar al estudio del artículo 3º constitucional y su ley reglamentaria, poniendo especial atención en las características que dichos ordenamientos atribuyen a la educación, lo que nos permitirá tener una idea general de los aspectos más importantes relacionados con la educación preescolar, objeto de este trabajo de investigación, y nos preparará a fin de poder realizar posteriormente el planteamiento de las justificaciones que den sustento a la obligatoriedad de dicha educación.

2.1 Concepto y tipos de educación.

Educación, desde un punto de vista gramatical, es la acción y efecto de educar, término que proviene del latín "*educare*" que significa dirigir, encaminar, doctrinar⁸⁷. Santa Teresa de Jesús, en su obra "Las Fundaciones", señala que educar es desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven por medio de preceptos, ejercicios, ejemplos, etcétera⁸⁸.

⁸⁷ vid. ALONSO, Martín. Op. cit. p. 1626.

⁸⁸ Id.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el vocablo educación posee dos acepciones: la genérica, que se refiere a "(...) la transmisión y aprendizaje de las técnicas culturales o de las técnicas de uso, (...) o de comportamiento, en virtud de las cuales los seres humanos están en posibilidad de satisfacer sus necesidades, de protegerse contra el medio ambiente, trabajar y vivir en sociedad; (...)" y la específica, que, a su vez, se refiere a dos conceptos: "(...) a) el de transmitir simple y llanamente las técnicas de trabajo y comportamiento, garantizando su inmutabilidad, y b) el de transmitir las técnicas adquiridas por la sociedad, con el objeto de propiciar que la iniciativa del individuo, perfeccione dichas técnicas; (...)"⁸⁹. Conforme a esta última concepción, entendemos que la educación tiene como único fin la formación cultural del hombre, su maduración y el logro de su forma completa o perfecta.

En México, el concepto de educación ha evolucionado de acuerdo con la época y las corrientes filosóficas y pedagógicas que predominaban en cada una de ellas. Durante la etapa precortesiana, el sentido de la educación estaba enfocado, de acuerdo con la estructura social de clases, en el adiestramiento multidisciplinario para la minoría gobernante y el predominantemente militar para el elemento popular⁹⁰.

Durante la Colonia la cultura religiosa se impuso en todas las instituciones docentes, que se esmeraron en formar hombres

⁸⁹ vid. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. T. II, ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1997 p. 1223.

⁹⁰ cf. Apartado 1.1. p. 5-14 de la presente tesis.

creyentes en la fe cristiana, respetuosos de las tradiciones y las autoridades establecidas⁹¹.

En el período de la independencia todo se enfocó a favorecer el desarrollo de una personalidad individual, enérgica, racionalista, basada en la fe de los ideales universales, como eran la libertad, la igualdad y el progreso; sin embargo, la lucha contra las tendencias conservadoras desgarró al país y evitó que éste pudiese organizar debidamente su sistema educativo, en consonancia con sus afanes racionalistas y de modernización⁹².

Con el movimiento de Reforma, un nuevo concepto cultural guió a la educación mexicana: la filosofía positivista, que veía en el desarrollo científico naturalista el único camino de la educación y del progreso, concebido éste con un sentido estrictamente material⁹³.

Durante el gobierno del general Porfirio Díaz, la pedagogía positivista y científicista más moderna animó la educación en México, basada en los principios de la enseñanza objetiva; sin embargo también se caracterizó por ser elitista, ya que se concentró esencialmente en las zonas urbanas y se proyectó básicamente para las clases dirigentes⁹⁴.

La Revolución tendió a corregir los vicios de la época porfiriana, especialmente en el campo educativo, en donde inició una vasta educación popular, se estableció la enseñanza rural, la educación indígena y la enseñanza técnica. Al sentido objetivo e impersonal de la educación científica del porfirismo se sobrepuso el principio de justicia

⁹¹ cf. Apartado 1.2.1. p. 14-17 de la presente tesis.

⁹² cf. Apartados 1.2.2 y 1.3.1. p. 17-20 y 21-27, respectivamente, de la presente tesis.

⁹³ cf. Apartados 1.3.2 y 1.3.3. p. 27-31 de la presente tesis.

⁹⁴ cf. Apartados 1.3.4, 1.3.5, 1.3.6 y 1.3.7. p. 31-40 de la presente tesis.

social, que transformó el sistema de la enseñanza: de la ciencia se pasó a la historia, del interés individual al interés colectivo. Esto quiso identificarse en su momento como la educación socialista.⁹⁵

Durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho, se logró dar expresión a los principios que conforman la educación integral, científica, democrática y nacional, que junto con la obligatoriedad, gratuidad y laicidad, hoy día son la base de la educación en México⁹⁶.

De acuerdo con lo anterior, la educación en México, muestra los cambios de su desarrollo político a través del tiempo: clasista y dedicada al adiestramiento militar durante la época prehispánica; instrumento de dominación y dependencia cultural en la Colonia; individualista y racionalista durante la primera etapa de su independencia; positivista, científicista y elitista en la época porfiriana; social y popular a partir de la Revolución.

En este sentido, en el artículo 3º Constitucional, reformado el 4 de marzo de 1993, se establece:

Artículo 3º- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. **La educación primaria y la secundaria son obligatorias.** (---) **La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.** (---) I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, **dicha educación será laica** y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; (---) II. El criterio que orientará a esa educación **se basará en los resultados del progreso científico**, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. (---) Además: (---) a) **Será democrático**, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un

⁹⁵ cf. Apartados 1.4.1 y 1.4.2. p. 40-51 de la presente tesis.

⁹⁶ cf. Apartados 1.4.3, 1.4.4 y 1.4.5. p. 51-60 de la presente tesis.

régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; (---) b) **Será nacional**, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y (---) c) **Contribuirá a la mejor convivencia humana**, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos; (...)

Con base en lo expuesto, advertimos que en términos del artículo 3º Constitucional vigente, educación es la acción del Estado encaminada a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentando en él, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. Lo demás, se refiere a las características de esa educación, que debe ser: laica, gratuita, obligatoria, integral, científica, democrática, nacional y social; a las que nos referiremos más adelante⁹⁷.

Acorde con el citado artículo 3º Constitucional, en la Ley General de Educación vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, en el segundo párrafo del artículo 2º, se desarrolla un concepto de educación más amplio, en los términos siguientes:

(...) La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social. (...)

El texto citado fue tomado del también artículo 2º de la Ley Federal de Educación de 1973, ambas posteriores a la reforma del

⁹⁷ vid. *Infra*. Apartado 2.4.1. p. 94-112 de la presente tesis.

artículo 3º Constitucional de 1946⁹⁸, vigente hasta la fecha por lo que al concepto de educación se refiere. En esta acepción se recoge el aspecto genérico de la educación, es decir, se identifica como un medio para adquirir, transmitir y acrecentar el conocimiento, agregando además el carácter permanente del proceso educativo, el cual lo consideramos nosotros en dos sentidos: individualmente, que significa que la educación dura toda la vida y, colectivamente, al reconocer que año con año nacen nuevas generaciones que requieren ser educadas.

Atendiendo al concepto genérico de educación, es decir, el que se refiere a la transmisión y aprendizaje de las técnicas culturales, de uso o de comportamiento, existen diversos tipos de educación, que van desde la que el ser humano recibe de sus padres, en el seno familiar, hasta la que se da en los medios masivos de comunicación; sin embargo, los tipos de educación que nos interesan y que son materia de estudio en el presente trabajo, son aquellos que se encuentran comprendidos dentro del concepto de educación definido en el artículo 3º Constitucional vigente, es decir, aquellos que se constituyen como una acción del Estado.

En el referido precepto Constitucional, se identifican la educación preescolar, primaria y secundaria; la educación normal y la educación superior, estableciendo en su fracción V, que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos.

La Ley General de Educación, en su artículo 37, establece los siguientes tipos de educación:

⁹⁸ vid. Supra. Apartado 1.4.4. p. 55 de la presente tesis.

- a) **básico**: compuesto por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria;
- b) **medio-superior**: integrado por el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes, y
- c) **superior**: compuesto por los niveles de licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

Otros tipos de educación que regula el citado ordenamiento legal son: educación inicial, educación especial, educación para adultos y formación para el trabajo.

Cabe destacar que ni en el artículo 3º de la Constitución vigente, ni en su ley reglamentaria, se definen los tipos de educación antes señalados. Tampoco existen reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal que se ocupen de estas materias. Únicamente en la fracción III del citado precepto de la Ley Fundamental, se establece que:

(...) Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II⁹⁹, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos que la ley señale; (...)

A este respecto, es necesario señalar que el Capítulo IV de la Ley General de Educación, se denomina "Del Proceso Educativo", que en su primera sección regula los tipos y modalidades de la educación, sin

⁹⁹ cf. Texto de la fracción II del artículo 3º Constitucional, en este mismo Apartado 2.1. p. 65 de la presente tesis.

que se ocupe en definirlos y, en su segunda sección, se refiere a los planes y programas de estudio; sin embargo, lo primero que llama la atención, a partir de la lectura de este Capítulo, es el hecho de que dicho Proceso Educativo nunca se conceptualiza ni se define, mínimamente, esperaríamos que se dijera que el proceso educativo es la interacción entre educandos, educadores, directivos y comunidad, mediada por planes y programas de estudio, así como por metodologías de enseñanza y medio educativos, que ocurre en un contexto institucional que posee normas organizativas, tal como lo concibe la Dra. Sylvia Schmelkes en la obra "Comentarios a la Ley General de Educación"¹⁰⁰.

Lo más parecido a una definición de esta naturaleza no se encuentra en este Capítulo, sino en el Artículo 10, correspondiente al Capítulo de "Disposiciones Generales" en el que se señala que:

(...) Constituyen el Sistema Educativo Nacional: (---) I. Los educandos y educadores; (---) II. Las autoridades educativas; (---) III. Los planes, programas, métodos y materiales educativos; (---) IV. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; (---) V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y (---) VI. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía. (...)

Se esperaba que en la ley se definieran cada uno de los elementos del mencionado proceso educativo. Solamente en el párrafo tercero del artículo 2º de la referida Ley General de Educación, se dispone que "En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su

¹⁰⁰ vid. CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS, A.C. Comentarios a la Ley General de Educación, 2ª Reimpresión. México. Ed. Centro de Estudios Educativos, A.C. 1999. p. 154.

sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7º, mismo que a continuación transcribimos:

Artículo 7º La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰¹, los siguientes: (—) I. Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas; (—) II. Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos; (—) III. Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país; (—) IV. Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional -el español-, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas; (—) V. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones para el mejoramiento de la sociedad; (—) VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos; (—) VII. Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas; (—) VIII. Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación; (—) IX. Estimular la educación física y la práctica del deporte; (—) X. Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios; (...) XI. Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente, y (—) XII. Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.

Además, en el artículo 49 se señala que:

El proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas.

¹⁰¹ cf. Texto del artículo 3º Constitucional. en este mismo Apartado 2.1. p. 65s.. de la presente tesis.

En los artículos antes transcritos, podemos observar el señalamiento de los fines de la educación en general, es decir de todos los tipos de educación que imparte el Estado; sin embargo, en ninguna parte de la referida Ley, se establece a quiénes están dirigidos los distintos tipos de educación, tampoco se indica los objetivos de cada uno de ellos, ni siquiera la duración de sus niveles. La ausencia de estos conceptos nos conduce a dudar de la certidumbre y eficiencia del citado proceso educativo.

Todo, al parecer, se deja para determinarse en los planes y programas, cuya elaboración corre a cargo de la Secretaría de Educación Pública, tratándose de educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a quien también corresponde fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12, fracciones I y VII, y 48 de la Ley General de Educación.

Enseguida pasaremos a examinar el tipo de educación básica.

2.1.1 Educación básica.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley General de Educación, la educación de tipo básico comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria, que, como hemos mencionado, no son definidos por esta Ley en ninguno de sus preceptos; sin embargo, advertimos que la educación básica, sustituye a la noción de "educación elemental" que regulaba la Ley Federal de

Educación de 1973¹⁰², en la que se incluían los niveles de preescolar y primaria que, por cierto, tampoco los definió. Es en la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1941¹⁰³, donde encontramos los conceptos de educación preescolar, educación primaria y educación secundaria que actualmente integran el tipo básico.

El artículo 48 de la citada Ley Orgánica de Educación Pública, señalaba que la educación preescolar "(...) se impartirá a párvulos menores de seis años, en casas de cuna, guarderías infantiles, casas hogares, jardines de niños o instituciones análogas (...)".

Como podemos observar, el citado concepto continúa siendo vigente, ya que, como sabemos, en la actualidad el nivel preescolar esta dirigido a los niños menores de seis años, e igualmente se imparte en guarderías y jardines de niños.

Respecto de la educación primaria, en los artículos 59 y 60 de la invocada Ley Orgánica, se establecía que esta educación "(...)se impartirá a todos los niños del país, de los seis a los catorce años de edad (...) " y que "(...)se dividirá en seis grados enlazados progresivamente en forma planeada y sistemática."

Este mismo concepto es el que prevalece hoy en día sobre la educación primaria, puesto que, efectivamente, se inicia a los seis años de edad y también está dividida en seis grados.

En cuanto a la educación secundaria, la mencionada Ley Orgánica, en su artículo 72, disponía que:

¹⁰² vid. Apartado 1.4.5. p. 57 de la presente tesis.

¹⁰³ vid. Apartado 1.4.3. p. 53 de la presente tesis.

La educación secundaria es continuación y ampliación de la primaria, respecto de la que tiene como características diferenciales: (—) a). Cuantitativamente, la ampliación e intensificación de las actividades y del estudio de las materias que integran el plan de la primaria; (—) b). Cualitativamente, la de ser un tipo educacional preferentemente para adolescentes; y (—) c). La de afirmar la personalidad de los educandos y descubrir sus inclinaciones y aptitudes, guiándolos adecuadamente para decidir la profesión u ocupación a la que habrán de dedicarse.

Y el artículo 73 del mismo ordenamiento legal, establecía que dicha educación se desarrollaría en tres años.

Si bien en los citados preceptos encontramos los contenidos y conceptos legales que identifican los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria, el concepto de educación básica es de reciente creación, ya que es a partir de la Ley General de Educación de 1993, que actualmente rige esta materia, donde se establece los tipos y modalidades de educación básico, medio-superior y superior, señalados anteriormente¹⁰⁴.

La mencionada estructura, que conforma el actual sistema nacional de educación, surge a partir de la reforma educativa iniciada en 1973, durante la gestión de gobierno del Presidente Licenciado Luis Echeverría Álvarez, en la que el Consejo Nacional Técnico de la Educación, en su Asamblea Nacional Plenaria sobre Educación Media Básica, celebrada los días 15, 16 y 17 de agosto de 1974, en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, definió la **educación media básica** como **"(...) la parte del sistema educativo que, conjuntamente con la primaria, proporciona una educación general y común, dirigida a formar integralmente al educando y a prepararlo para que participe positivamente en la transformación de la sociedad. (...)"**,

¹⁰⁴ vid. Supra. Apartado 2.1. p. 67s., de la presente tesis.

estableciendo como postulados fundamentales de dicha educación que: "(...)1) la educación secundaria es parte de un proceso indivisible, forma un todo con la primaria, y es la educación mínima a que debe aspirar el mexicano; y 2) la necesidad de flexibilizar este ciclo es urgente. (...)"¹⁰⁵

Aunado a lo anterior, en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Modificación del artículo 3º Constitucional se fundamenta la decisión de incluir el nivel preescolar en la educación de tipo básico y de obligarse el Estado a proporcionar la oferta de educación preescolar de manera que pueda cursar este nivel educativo todo aquel que lo solicite, señalando expresamente que:

(...) la motivación intelectual en la edad preescolar -cuatro y cinco años- puede aumentar las capacidades del niño para su desarrollo educativo posterior, reduce significativamente la reprobación y la deserción de los primeros grados de primaria, y permite ingresar al siguiente ciclo con mejores bases. (...)¹⁰⁶

Por lo que, en la actualidad, el preescolar, la primaria y la secundaria forman parte de un mismo tipo de educación, que es el básico, lo que nos lleva a suponer que todos sus niveles, siendo complementarios unos de otros, deben compartir las mismas características, por lo que si uno de ellos es obligatorio, los demás también deben serlo.

2.1.1.1 Educación preescolar.

Como hemos puntualizado en el apartado anterior, en el artículo

¹⁰⁵ SOLANA, Fernando *et. al.* Op. cit. p. 418.

¹⁰⁶ Cf. Exposición de Motivos de la Iniciativa de a los artículo 3º y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación. México, SEP. 1993. p. 17

48 de la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941, se establecía que la educación preescolar, es la que se imparte a niños menores de seis años, en casas de cuna, guarderías infantiles, jardines de niños o instituciones análogas, es decir, esta dirigida a niños y niñas de cero a seis años de edad o, en otras palabras, inicia con el nacimiento y termina con la entrada a la escolaridad primaria, ellos son los sujetos beneficiarios de esta educación preescolar, la cual está a cargo de instituciones especializadas, denominadas genéricamente como escuelas infantiles, por lo que, debemos entender que se trata de una educación escolar, por más que el término "preescolar" sugiere anticipación a todo proceso educativo institucionalizado; sin embargo, la educación preescolar regulada por el precepto en comento, es aquella que se imparte en una escuela o institución educativa, entendida ésta como el establecimiento público donde se da cualquier clase de instrucción¹⁰⁷, a diferencia de la educación que los menores reciben en el hogar, la cual, desde un punto de vista genérico, también es "preescolar".

Asimismo, mencionamos que en el artículo 49 de la citada Ley Orgánica, se estableció que la educación preescolar atiende preferentemente al desarrollo físico, mental, moral y estético de los menores, fomentándoles costumbres de sociabilidad, y en su artículo 50, expresamente dispuso que:

La atención preescolar que se imparta a los niños menores de tres años se dedicará preferentemente a la crianza, salud, desarrollo físico y

¹⁰⁷ vid ALONSO, Martín. Op. cit. T.I p. 1826.

desenvolvimiento emocional y mental del párvulo, exclusivamente por medios recreativos y prácticas higiénicas adecuadas.

De los referidos preceptos, podemos advertir varios aspectos que involucra la educación preescolar, como son el desarrollo físico, mental y emocional del menor; al respecto, el doctor en ciencias de la educación José Luis Castillejo Brull, en su trabajo titulado "La Educación Preescolar: Las Claves del Proceso", destaca que el niño nace inmaduro e incompleto, y se va a desarrollar a través del proceso evolutivo, que le permitirá, por una parte, su operatividad funcional (dentición, control psicomotriz, articulación oral, etc.) y, por otra, adaptarse al nuevo medio. Dichos procesos se dan en un tiempo y espacio concretos, pero también por la educación, que incluye todos los estímulos, cuidados y atenciones que se realizan para procurar un desarrollo adecuado del niño; asimismo, la interacción con el ambiente que le rodea, irá progresivamente siendo dominado por el niño, según las experiencias, sentimientos, relaciones y aprendizajes que vaya teniendo, con los que desarrollará su personalidad activa, diferenciada, singular. Por otra parte, controlar el ambiente en el que la educación se realiza es fundamental. Un clima constante de tranquilidad, pacífico, relajado, facilita la adquisición de conductas pacíficas, adaptadas, reflexivas, etc.; por el contrario, uno cargado de excitabilidad, agresivo, agobiante, genera inseguridad, irritabilidad, agresividad, etc.¹⁰⁸

Las razones expresadas por el Dr. Castillejo, señalan la importancia de la educación preescolar, así como la necesidad de que

¹⁰⁸ vid. CASTILLEJO BRULL, José Luis et. al. Enciclopedia de la Educación Escolar. Fundamentos Pedagógicos. Psicología Evolutiva y Diferencial. T. I. México, Ed. Santillana, S.A., 1990. P. 34-36.

ésta se realice en las mejores condiciones a fin de asegurar el desarrollo físico, mental y emocional del menor.

Para lograr la finalidad enunciada, en el artículo 51 de la mencionada Ley Orgánica de Educación Pública de 1941, se establecía que:

Los preferentes medios educativos para párvulos, serán el juego, el canto, el baile, los ejercicios físicos rítmicos no fatigosos y los pequeños trabajos manuales o artísticos, procurándose que estas actividades se realicen en común y en un ambiente creador natural y sencillo. Además se utilizará la conversación, los cuentos, narraciones simbólicas o históricas sencillas y, dentro de las posibilidades, excursiones recreativas o instructivas, trabajos de jardinería, hortaliza o cuidado de pequeños animales domésticos.

Sobre los medios que se utilizan en la educación preescolar, cabe señalar que todos ellos se basan en el principio pedagógico de interacción del niño con su entorno, según el cual, el menor se va configurando y definiendo en virtud de la mutua realimentación sensorial, ideacional, motórica, afectiva y social, con el mundo, tal como lo define el licenciado en derecho y doctor en pedagogía, Rogelio Medina Rubio, en su trabajo denominado "Principios Pedagógicos Básicos"¹⁰⁹. Entre estos medios, destaca en primer término el papel que desempeña "el juego", al que se le considera la actividad más eficaz y generalizada en la consecución de las finalidades de la educación preescolar, ya que en ella pueden tener cabida aptitudes, hábitos y aprendizajes.

Es conveniente señalar que los medios a que alude el citado precepto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del mismo

¹⁰⁹ vid. Ibid. p. 75s.

ordenamiento legal, tienen un doble propósito, por un lado, evitar que en los educandos se incuben sentimientos de odio, crueldad, baja superchería o superstición, falso egoísmo o cualquiera otra pasión antisocial y, por otro, fomentar la probidad, la mutua estimación, el respeto a la integridad física y a las actividades lícitas de los demás, procurando desenvolver en los párvulos, costumbres de sociabilidad por el robustecimiento del amor a la familia, del respeto y confianza a sus educadores y de amistad a sus compañeros. Estas características denotan la importancia de la educación preescolar; podríamos decir que, representa el descubrimiento que el menor hace de él mismo, la complementación de su cuerpo y de sus órganos, la identificación de sus sentidos y facultades, así como el inicio de su desarrollo físico, mental y emocional; pero además, constituye el período en el que el menor establece en su mente las primeras impresiones de él mismo y de su entorno, las que le acompañarán por el resto de sus días, conformando su personalidad y su actitud hacia la vida, por lo que, coincidimos con lo dicho por el Doctor José Luis Castillejo Brull, en el sentido de que:

(...) La educación preescolar, que se inscribe en la etapa inicial el proceso de configuración humana, está sometida a múltiples exigencias, y éstas son tan fundamentales que si no son suficientemente cumplidas van a provocar en el hombre posteriores carencias, dificultades, insuficiencias (...), que terminan por ser injustas discriminaciones o segregaciones.(...)¹¹⁰

De esta forma, podemos afirmar que, quien no tiene una adecuada formación, tendrá mayores dificultades para relacionarse, para destacar en los estudios, para tener un buen empleo y, en

¹¹⁰ Ibid., p. 33.

general, sus oportunidades serán más limitadas que las de quien tuvo una buena preparación.

Aunado a lo anterior, en el artículo 3° de la Ley General de Educación que actualmente nos rige, se establece que: "El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. (...)"

Sobre este aspecto, en la Sección 2 del Capítulo II de la mencionada Ley, denominada "De los servicios educativos", que comprende los artículos 18 al 24, podemos identificar, entre otros, los siguientes servicios: establecimiento de instituciones educativas; formulación de planes y programas de estudio; expedición de constancias, certificados, diplomas y títulos; distribución de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos; constitución del sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros; proporcionar al educador los medios que le permitan realizar eficazmente su labor, y el ejercicio de la docencia.

Por otra parte, en el artículo 9° de la Ley General de Educación vigente, se señala que:

Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá - directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio- todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, (...)

El precepto citado, acorde con lo dispuesto en el primer párrafo del Artículo 3° Constitucional, establece, como función del Estado -

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Federación, Estados y Municipios-, la de impartir educación preescolar, lo cual implica llevar a cabo todas los actos jurídicos y materiales necesarios para dar este nivel de educación a los menores de seis años, tal como lo veremos al tratar sobre las funciones del Estado en materia educativa¹¹¹

2.2 Concepto de Estado.

Como lo hemos señalado, la educación que regula el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la acción del Estado encaminada a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentando en él, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; pero ¿qué entendemos por Estado?

Según el maestro Eduardo García Maynez, el "Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio"¹¹²; de la misma forma, el maestro Felipe Tena Ramírez, señala que el concepto de Estado, "(...)se integra por la existencia de un poder público ejercido sobre la población comprendida dentro de un espacio territorial determinado.(...)"¹¹³; por su parte, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, conceptualiza al Estado, como "(...) la forma de organización política y jurídica de una sociedad humana, pueblo o nación, (...)"¹¹⁴

¹¹¹ vid. Infra. Apartado 2.3. p. 88 de la presente tesis

¹¹² GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 25ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1975. p. 98.

¹¹³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 32ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1998. p. 185.

¹¹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 154.

Conforme a las dos primeras definiciones, son tres los elementos del Estado: la población, el territorio y el poder. Todos los seres humanos que pertenecen a un Estado, integran su población; el territorio suele definirse como el espacio en el que el Estado ejerce su poder. Y, respecto de este último elemento del Estado, el poder, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela, señala que es "(...)un conjunto de facultades y actos tendientes a garantizar el orden de derecho mediante su idónea aplicación contra posibles contravenciones por parte de los individuos de la comunidad, (...)"¹¹⁵.

En relación con esto último, sabemos que la vida humana regularmente se desarrolla en comunidad, ya que en ella asegura su supervivencia, porque le permite satisfacer toda la gama de necesidades, tanto materiales como emocionales, para lo cual, el ser humano establece una serie de relaciones con los miembros de su comunidad; sin embargo, también es notorio que, para el adecuado desarrollo de esas relaciones, es necesario establecer reglas que impidan que la actividad de los miembros de esa comunidad se de en forma desordenada, y ocasione el caos y la destrucción de la convivencia, para lo cual se creó el Derecho, que, desde el punto de vista objetivo, es el "conjunto de reglas impero-atributivas que en una época y lugar determinados el poder público considera obligatorias"¹¹⁶, garantizado, en cuanto a su imperatividad, por un poder superior a la voluntad de cada individuo, de tal suerte que su aplicación no quede supeditada al arbitrio de éste. Pero ¿cuál es el origen de ese poder?

¹¹⁵ *Id.*

¹¹⁶ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. cit. p. 97.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 39, expresamente establece que: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste (...)". El término de soberanía que adopta el citado precepto constitucional, deriva de las voces latinas "super-omnia" que significan "sobre todo"¹¹⁷, a este respecto, hemos estudiado que la soberanía es la facultad de autodeterminación de los pueblos, por lo que, en primer lugar, debemos decir que el titular originario de dicha facultad es el mismo pueblo, y que éste hizo uso de dicha facultad al constituirse en un Estado jurídicamente organizado, para lo cual expidió su ley fundamental llamada Constitución.

Cabe destacar que la soberanía reviste varias características, una de ellas, es la de independencia, la cual, de acuerdo con el jurista Carré de Marlberg, consiste en "la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder"¹¹⁸ y otra, es la supremacía, que representa el ejercicio autoritario del poder público del Estado sobre todas las personas que forman parte de la colectividad que está dentro de su territorio.¹¹⁹ De ahí que, el poder que tiene el Estado para hacer cumplir el Derecho, deriva del poder soberano del pueblo.

Hemos señalado los elementos del Estado; sin embargo, es preciso determinar cuál es su naturaleza jurídica, ya que, si bien el Estado no existe físicamente, sí existe para el Derecho. El Estado es una persona moral o persona jurídica colectiva. "Se da el nombre de

¹¹⁷ vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 154.

¹¹⁸ Cit. por. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 4.

¹¹⁹ vid. Id.

sujeto, o persona, a todo ente capaz de tener facultades y deberes"¹²⁰, éstas pueden ser físicas o morales; las primeras están referidas al sujeto jurídico individual, es decir al ser humano, y las segundas son entes colectivos a los que la ley les reconoce personalidad jurídica.

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que el Estado al que se refiere el artículo 3º Constitucional, es la organización jurídica del pueblo mexicano, cuya naturaleza es la de una persona moral, sujeta de derechos y obligaciones, y que una de sus atribuciones es ejercer el poder público o fuerza que le otorga el pueblo en ejercicio de su soberanía, a través de su ley fundamental, para hacer respetar el orden jurídico establecido en sus normas.

Siendo la educación una acción del Estado, en el siguiente apartado, analizaremos la actividad que éste realiza en esta materia, como una de sus funciones.

2.3 Funciones del Estado en materia educativa.

Para el maestro Gabino Fraga, "La actividad del Estado, es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga."¹²¹ En términos semejantes el maestro Andrés Serra Rojas señala que: "La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas o facultades para actuar -jurídicas, materiales y técnicas-, que le corresponden como persona jurídica de derecho

¹²⁰ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Op. cit.*, p. 771.

¹²¹ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 23ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1984, p. 13.

público y que realiza por medio de sus órganos."¹²² De acuerdo con los conceptos antes citados, la actividad del Estado comprende tanto la realización de actos materiales como jurídicos, por lo que al establecerse en el artículo 3º Constitucional, **la educación como un acto del Estado**, debemos entender que su realización incluye tanto su aspecto material como jurídico, es decir, el Estado aplica todos los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para impartir la educación y, de esta forma, también, cumple con la atribución que le encomienda el citado precepto.

Debemos subrayar que el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para que, a través de él, se realice la finalidad genérica de beneficiar a la Nación, la cual es siempre destinataria de la actividad estatal o poder público. De esta finalidad genérica, derivan fines específicos que pueden expresarse de distintas formas y de manera sintética podemos mencionarlos como: el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, **la elevación económica, cultural y social de la población** y de sus grandes grupos mayoritarios, la solución de los problemas nacionales y **la satisfacción de las necesidades públicas**, entre otros.¹²³

Tomando en cuenta lo antes expresado, podemos afirmar que, existe una identidad entre los fines del Estado y la voluntad de la nación o pueblo, expresada en su norma fundamental o Constitución,

¹²² SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. T. I. 22ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1998. p. 19.

¹²³ vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 273.

de ahí que las atribuciones, derechos o facultades del Estado, no son sino los medios para alcanzar los referidos fines.

Las atribuciones que se han venido asignando al Estado, pueden agruparse en las siguientes categorías:

a) atribuciones de mando, de policía o de coacción, que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos. b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares. c) atribuciones para crear servicios públicos. d) atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.¹²⁴

Como podemos observar, las atribuciones del Estado en materia de educación, es posible ubicarlas, según sea el caso, en cada una de las categorías antes señaladas, dependiendo de la facultad específica de que se trate, por ejemplo, en el supuesto de autorizar el establecimiento de una escuela primaria particular, o bien, si se trata de sancionar al responsable de una escuela por no apegarse a los programas aprobados por la autoridad competente, etc.

Íntimamente relacionado con el concepto de atribución del Estado, se encuentra el de las funciones del Estado.

Para el maestro Gabino Fraga, "(...) el concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado (...)"¹²⁵; también, el maestro Andrés Serra Rojas, señala que "(...) las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado (...)"¹²⁶.

¹²⁴ FRAGA, Gabino. Op. cit. p. 15.

¹²⁵ vid. Ibid. p. 26.

¹²⁶ vid SERRA ROJAS, Andrés, Andrés. Op. cit. p. 39

Es preciso mencionar, que las funciones del Estado pueden clasificarse en dos categorías:

a) Desde el punto de vista del órgano que las realiza, en cuyo caso estaríamos atendiendo a un criterio formal o subjetivo, y

b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo o material.

En el primer caso, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o jurisdiccionales si están atribuidas o son realizadas respectivamente por los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial.

Atendiendo al carácter material de las funciones:

a) La función legislativa, es la encaminada a establecer las normas jurídicas generales.

b) La función administrativa, es la actividad consistente en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

c) La función jurisdiccional, es la actividad que realiza el Estado para resolver las controversias.

De acuerdo con lo anteriormente expresado, en materia de educación, las funciones del Estado pueden ser formalmente legislativas, administrativas o jurisdiccionales, dependiendo del órgano que las realice o al que estén atribuidas, por lo que si se trata de la expedición de la Ley General de Educación, estamos hablando de una función legislativa, ya que es el Poder Legislativo quien la realiza; en cambio, si se trata de la impartición de la educación, estamos en

presencia de una función administrativa, por estar atribuida al Poder Ejecutivo; de igual forma, si se trata de dirimir una controversia constitucional entre un Estado y la Federación sobre su competencia en materia de educación, nos referimos a una función jurisdiccional, por estar encomendada al Poder Judicial.

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones; sin embargo, no siempre es así, por ejemplo, la atribución de fijar los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria, que se establece en la fracción V del artículo 12 de la Ley General de Educación, a cargo de la Secretaría de Educación Pública, es una función formalmente administrativa, pero desde el punto de vista material, se trata de una función legislativa, ya que consiste en establecer una disposición normativa de carácter general.

De igual manera, la atribución de la autoridad educativa, establecida en la fracción III del artículo 84 de la citada Ley General de Educación, consistente en dictar la resolución en los recursos de revisión, es una función formalmente administrativa, por estar encomendada al Poder Ejecutivo, federal o local, según sea el caso, pero es una función materialmente jurisdiccional, ya que con la misma se resuelve una controversia.

En estos términos, **la función educativa** del Estado -Federación, Estados y Municipios- comprende desde la expedición de la ley; la impartición de educación preescolar, primaria y secundaria; promover y atender todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior; apoyar la investigación científica y tecnológica y

alentar el fortalecimiento y difusión de la cultura nacional y universal; pasando por la elaboración de planes y programas de estudio; la elaboración de libros de texto gratuitos; la formación de maestros; la aportación de recursos económicos para la creación de escuelas y centros de educación, y en general para la prestación de este servicio público, con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo¹²⁷; así como, establecer y operar el sistema nacional de créditos, equivalencias, certificación y reconocimiento de validez oficial de estudios; hasta la aplicación de sanciones a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

2.3.1 Órganos del Estado encargados de impartir educación.

El artículo 3º Constitucional, en su primer párrafo, señala los tres niveles de gobierno encargados de la función educativa: Federación, Estados y Municipios.

Acorde con el citado precepto constitucional, la Ley General de Educación, en su artículo 11, establece que son autoridades educativas, en el nivel federal, la Secretaría de Educación Pública (SEP), de la Administración Pública Federal; en el nivel local, los ejecutivos de cada uno de los Estados, así como las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y a nivel municipal, el ayuntamiento de cada municipio.

¹²⁷ En términos del artículo 9º de la Ley de Planeación: "Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo."

Asimismo, el referido ordenamiento legal, en su Capítulo II, titulado "Del Federalismo Educativo", señala la distribución de la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, estableciendo en el artículo 12, las atribuciones que de manera exclusiva corresponden a la autoridad educativa federal, indicando, entre otras, las siguientes:

(...) I. Determinar para toda la República, los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, (...); (—) II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; (—) III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, (...); (—) V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria; (—) VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica; (—) VII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares; (—) VIII. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, (...); (—) IX. Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional; (—) X. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social (...); (—) XII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y (—) XIII. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, (...).

Como podemos observar, las facultades que se reservaron a la Secretaría de Educación Pública, de manera exclusiva, son las de carácter normativo, razón por la cual, le corresponde a ésta emitir las disposiciones y lineamientos generales con base en los cuales se realiza la función social educativa en toda la República.

Por otra parte, en el artículo 13 de la referida Ley General de Educación, se establecen las facultades exclusivas de las autoridades estatales, entre las que destacan las siguientes:

(...) I. Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-especial, así como la normal y demás para la formación de maestros; (—) II. Proponer a la Secretaría [de Educación Pública] los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y las otras modalidades para la formación de maestros de educación básica; (—) III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica con respeto al calendario fijado por la Secretaría [de Educación Pública]; (—) IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica (...); (—) V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudio de educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica (...); (—) VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica. (...)

Como era de esperarse, las facultades exclusivas de las autoridades educativas locales, se circunscriben a los aspectos operativos de la educación de interés eminentemente regional. De su comparación con las atribuciones reservadas a la autoridad educativa federal, encontramos que a esta última se le adjudicaron todas las facultades normativas y a los Estados únicamente las operativas, las condicionadas. A la Federación le corresponde "determinar" los planes y programas, "establecer" el calendario escolar, "elaborar" los libros de texto gratuitos, "fijar" los lineamientos generales para el uso de material educativo y los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar, "regular" el sistema nacional de créditos, revalidación y equivalencias, y "realizar" la planeación y la programación del sistema educativo nacional, entre otras atribuciones, en tanto que a las autoridades educativas locales,

se les otorga únicamente facultades exclusivas que están subordinadas o condicionadas. Casi todas las facultades que pueden realizar, están sujetas a la determinación, vigilancia, fiscalización, autorización, lineamientos, normas y criterios de la Secretaría de Educación Pública.

Aunado a las atribuciones exclusivas, tanto federales como locales, en el artículo 14 de la Ley General de Educación, se establecen las facultades concurrentes para ambas instancias de gobierno, como son:

(...) I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, [que comprenden la educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, así como la normal y demás para la formación de maestros y los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica] (...); (---) II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12 [que comprende los de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica]; (---) III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13 [correspondientes a los de la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica] (...); (---) V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12 [que se refiere a los libros de texto gratuitos]; (---) VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de biblioteca públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística; (---) VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base para la innovación educativa; (---) IX. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones; (...).

Respecto a este tipo de facultades, el maestro Felipe Tena Ramírez, nos dice que deberían llamarse coincidentes ya que son aquellas que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto y se ejercitan simultáneamente por la Federación y por los Estados¹²⁸,

¹²⁸ vid. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 128s.

situación que se presenta en el caso que nos ocupa, toda vez que la realización de las acciones de la Federación y de los Estados se efectúa en forma independiente y persiguen la misma finalidad,

Aunado a las facultades exclusivas de la Federación y de los Estados, así como a la facultades concurrentes o coincidentes, en el artículo 15 de la propia Ley General de Educación, se establece la participación de los Municipios en la tarea de promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, y para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales¹²⁹.

Por otra parte, debemos señalar que, en el ámbito federal, la Secretaría de Educación Pública, es el órgano del Estado encargado de realizar la función educativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a quien corresponde "(...) Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas: (---) la enseñanza preescolar, secundaria y normal, (...)"¹³⁰, así como llevar a cabo los programas que le permitan vigilar y evaluar las tareas del sistema en su conjunto, y cuenta con la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, que es la responsable de definir los planes y programas que se aplican en la educación preescolar, primaria, secundaria y normal; también organiza la elaboración de libros de texto, siendo la responsable de realizar, promover y autorizar el uso de materiales didácticos, así como de

¹²⁹ cf. Artículo 15 de la Ley General de Educación.

¹³⁰ Cf. Texto de la fracción I del mencionado artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

coordinar los programas de formación, actualización y capacitación del magisterio¹³¹.

A nivel estatal, corresponde al Ejecutivo de cada Estado y a la Secretaría de Educación Pública de la entidad federativa que corresponda, ejercer la función educativa dentro de su jurisdicción, de acuerdo con las facultades exclusivas y las concurrentes establecidas en la Ley General de Educación.

En los Municipios, corresponde al Ayuntamiento, ser el órgano encargado de ejercer la función educativa que le confiere la citada Ley General de Educación.

Son otras muchas las instituciones creadas principalmente en los niveles Federal y Estatal, que imparten educación en México, así como las instituciones privadas que con autorización de los citados órganos públicos encargados de la función educativa, realizan actividades educativas, en sus diversos tipos y modalidades, que sería imposible enumerar y no corresponde a los propósitos de nuestra investigación, por lo que a continuación pasaremos a realizar el estudio detallado de las principales disposiciones jurídicas vigentes, que fundamentan la educación en México.

2.4 Fundamentos jurídicos

En el presente apartado abordaremos el estudio de las principales normas jurídicas vigentes que regulan la educación en México,

¹³¹ vid. PARDÓ, María del Carmen. et. al. Federalización e Innovación Educativa en México, México, Ed. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1999. P. 108s.

destacando los elementos y características de la función educativa que ejerce el Estado, que nos permitirán contar con las bases jurídicas necesarias a fin de sustentar la propuesta de reforma al artículo 3º Constitucional, que establezca la obligatoriedad de la educación preescolar en México, objeto de la tesis que nos ocupa, razón por la cual, a continuación comenzaremos por estudiar el mencionado precepto de la Ley Suprema, para luego pasar a examinar la Ley General de Educación, que rige actualmente la referida función educativa.

2.4.1 Artículo 3º Constitucional

Nuestra Constitución es dinámica, ya que al paso del tiempo siempre se ha ido actualizando conforme ha evolucionado el país y sobre todo en el artículo 3º, se revela como un documento que despliega una doble acción: por una parte, recoge las aspiraciones de nuestra patria y, por otra, las proyecta hacia el futuro, para afirmar, a través de las nuevas generaciones de mexicanos, la continuidad histórica de la nación.

Inspirado por la Revolución mexicana y con el propósito de eliminar la nociva influencia que nace de todo privilegio ilegítimo, este artículo establece el fácil acceso a la enseñanza y asegura a todos los mexicanos una instrucción general. Por ello se reitera que la educación primaria y secundaria, es obligatoria, así como laica y gratuita cuando la imparta el Estado, hecho que, en parte, se cumple con los libros de texto oficiales para ese nivel, que son puestos al servicio de los alumnos sin costo alguno para sus padres.

El artículo 3º Constitucional, establece una serie de principios, propósitos y condiciones, que regulan la tarea de educar y que son esenciales para el logro de sus fines. La educación, señala el precepto, debe basarse en los resultados del progreso científico, ser democrática, nacional y social.

La Constitución rige no sólo en las escuelas de la Federación, Estados y Municipios, sino también en los planteles establecidos por los particulares en lo que concierne a la educación primaria, secundaria o normal, y a la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y a campesinos, ya que de no ser así, la diversidad de criterios en los planes de estudio y en la aplicación de métodos pedagógicos frustraría el principio de la unidad nacional, necesario para lograr el progreso de México.

Hemos dicho que la soberanía es la facultad absoluta de autodeterminación de un pueblo, mediante la expedición de su ley suprema; en nuestro país, dicha ley recibe el nombre de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, de acuerdo con lo señalado por el jurista Hans Kelsen, "(...) en sentido material, está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente la creación de leyes. (—) abarca también aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos. (...)"¹³². Estos elementos de la Constitución, que tienen por objeto organizar al poder público, se consideran como la parte orgánica.

¹³² KELSEN. Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 2ª ed. México, Ed. UNAM, 1983. p.129 y 272.

Asimismo, la estructura de nuestra Constitución, también comprende límites que impiden el abuso del poder público, conocidos como derechos del individuo frente al Estado. Este apartado de la Constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre, se le denomina parte dogmática. Nuestra Constitución designa a tales derechos con el nombre de "Garantías Individuales".¹³³

El primer capítulo de la Constitución, comprende 29 artículos, referidos a los derechos fundamentales y en ellos se integra el derecho a la educación, establecido en el artículo 3º Constitucional, de ahí que, desde el punto de vista formal, el derecho a la educación debe considerarse como una garantía individual.

(...) las garantías individuales se han reputado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. (---) para el gobernado, la garantía individual es un derecho, esto es, una potestad jurídica que hace valer obligatoriamente frente al Estado, (...) surgiendo para el gobernante (autoridad o Estado) una obligación correlativa, la de respetar el derecho del gobernado.¹³⁴

En razón de lo anterior, debemos entender que, por el hecho de que el artículo 3º Constitucional, consagre un derecho público subjetivo, que entraña una garantía individual para el gobernado, el Estado asume la obligación de respetar ese derecho.

Las garantías individuales participan del principio de supremacía constitucional, en cuanto tienen prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga y primacía de aplicación sobre la misma, por lo que las autoridades todas deben observarlas

¹³³ vid. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 20s.

¹³⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 176.

preferentemente a cualquier disposición ordinaria. Por otra parte, las garantías individuales que forman parte integrante de la constitución, están, como ésta, investidas del principio de rigidez constitucional, en el sentido de que no pueden ser modificadas o reformadas por el poder legislativo ordinario, sino por un poder extraordinario integrado en los términos del artículo 135 de la Ley Fundamental.¹³⁵

Dicho artículo establece que:

Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

De lo antes expuesto debemos concluir que el derecho a la educación consagrado en el artículo 3º Constitucional, participa de las mismas características de la Constitución de la cual forma parte, en este caso, de los principios de supremacía y rigidez.

Tomando en cuenta el contenido del derecho subjetivo público que para el gobernado se deriva de la relación jurídica en que se manifiestan las garantías individuales, éstas pueden ser: de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica.

La igualdad, desde un punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran.¹³⁶

¹³⁵ vid. *Ibid.* p. 185s.

¹³⁶ vid. *Ibid.* p. 277.

En el caso del derecho a la educación, al establecer el artículo 3º Constitucional que "(...) todo individuo tiene derecho a recibir educación (...)", está declarando una situación de igualdad, referida a un número de personas en número indeterminado, es decir, a todo individuo, de cualquier edad, sexo, nacionalidad, credo religioso, o situación económica que se encuentre dentro del territorio nacional, condición que viene a ser el estado particular y definido, o situación jurídica, que le otorga la posibilidad y capacidad para recibir educación; por lo que también podemos afirmar que, desde un punto de vista material, el derecho a la educación consagrado en el artículo 3º Constitucional, es una garantía individual de igualdad.

Al igual que las garantías individuales, las garantías sociales también se establecen como una relación jurídica entre gobernantes y gobernados; sin embargo, respecto de estas últimas, se advierte que determinadas clases sociales colocadas en una deplorable situación económica, exigieron del Estado la adopción de ciertas medidas proteccionistas, de ciertos medios de tutela frente a la clase social poderosa. De ahí que, al crearse dichas medidas por el Estado mediante conductos normativos, o sea, al establecerse las garantías sociales, que es como jurídicamente se denomina a estos medios tutelares, se formó una relación de derecho entre los grupos sociales favorecidos o protegidos y aquellos frente a los que se implantó la tutela. Los sujetos de vínculo jurídico en que se traducen las garantías sociales, son, por un lado, las clases sociales carentes del poder económico o de los medios de producción y en general los grupos colocados en situación precaria, y por otro, las clases poseedoras de la riqueza o situadas en bonancible posición económica. (...) A diferencia de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, el vínculo de derecho en que se manifiesta la garantía social únicamente puede existir entre los sujetos cuya posición se caracteriza por modalidades especiales, mientras que la primera puede entablarse entre cualquier persona física o moral, independientemente de su condición jurídica, social o económica, y las autoridades estatales y del Estado.¹³⁷

Con base en esta transcripción, podemos señalar que el derecho a la educación consagrado en el artículo 3º Constitucional, no solamente es una garantía individual de igualdad, sino que también es

¹³⁷ *Ibid.* p. 260s.

una garantía social, ya que para poder preservar dicha igualdad, no es suficiente con declararla y respetarla, sino que también es necesario establecer las medidas para que toda la población este en condiciones de recibir esa educación, para lo cual, el Estado debe asumir la función de la educación, proporcionando los medios a fin de que las clases económicamente desprotegidas tengan acceso a la enseñanza y no se vean desplazadas en la vida social por las clases económicamente favorecidas, que tienen fácil ingreso a la cultura y que pueden pagar cualquier tipo de educación, de ahí que se considere una función social.

Otro aspecto importante que es necesario destacar, es el carácter de la norma jurídica que analizamos, es decir el carácter del artículo 3º Constitucional. En principio podemos decir que se trata de una **norma constitucional**, por lo que desde un punto de vista jerárquico, goza de supremacía respecto de las normas ordinarias, reglamentarias o individualizadas; **es nacional**, en cuanto a que pertenece al sistema jurídico mexicano y no al de otros países; se trata de una disposición **de orden federal** ya que rige en todo el territorio del país, al contrario de las normas locales o municipales, que sólo tienen aplicación en una parte de éste.¹³⁸

Desde el punto de vista de su ámbito material de validez, es decir, de acuerdo con la índole de la materia que regula, el artículo 3º Constitucional es una disposición **de derecho público**. Esta distinción, como sabemos, proviene del derecho romano y se encuentra sintetizada en la sentencia del jurisconsulto Ulpiano, según la cual, el

¹³⁸ cf. *Ibid.* p. 78-96.

Derecho Público es el que atañe a la conservación de la cosa romana, y privado es el que concierne a la utilidad de los particulares. También recibe el nombre de teoría del interés en juego ya que depende de la índole del interés que garanticen o protejan; las normas del Derecho Público corresponden al interés colectivo, las del privado se refieren a intereses particulares; sin embargo, este criterio no es del todo aceptado ya que los intereses privados y públicos no se hayan desvinculados sino, por el contrario, se encuentran entrelazados, por lo que no es posible señalar dónde termina el interés particular y dónde comienza el colectivo. Más aceptada es la teoría de la naturaleza de la relación, que basa la distinción en el carácter de las relaciones que las normas de derecho privado y público establecen, atribuyendo a las primeras una relación de coordinación, que es cuando los sujetos que en ella figuran, se encuentran colocados en un plano de igualdad, y a las otras, una relación de subordinación, donde, por el contrario, las personas a quienes se aplican no están consideradas o no actúan en un plano de igualdad, y se da entre un particular y el Estado, cuando este último interviene en su carácter de entidad soberana.¹³⁹

Conforme a lo anterior, también podemos afirmar que el derecho a la educación consagrado en el artículo 3º Constitucional, participa de las características del precepto que lo establece, es decir, es constitucional, nacional, federal y de derecho público.

Una vez determinado el carácter jurídico del derecho a la educación establecido en el artículo 3º Constitucional, pasaremos a

¹³⁹ vid. Ibid. p. 131-135.

continuación, al análisis de los elementos y características de la educación consagrados en dicho precepto.

2.4.1.1 Obligatoriedad.

En el texto vigente del artículo 3º Constitucional, en su primer párrafo, se establece que: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. **La educación primaria y la secundaria son obligatorias. (...)**"

De lo anterior, se desprende que toda persona debe cursar los estudios inherentes a dicha educación, razón por la cual debemos entender que se trata de una obligación de todas las personas a las que esta dirigido el precepto, es decir de los individuos que habitamos el territorio nacional.

Cabe destacar que, en el término "individuo", están comprendidos todas las personas físicas, mujeres y hombres, en edad escolar, esto es, que tengan seis años cumplidos o más.

Para poder determinar el principio de la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria, debemos partir del concepto de obligación.

En las Instituciones de Justiniano¹⁴⁰ (Lib. III, título XIII), se define la obligación como el "*iuris vinculum, quo necessitate adstringimur alicuius solvendae rei, secundum nostrae civitatis iura*", que significa: la obligación es un vínculo jurídico por el cual quedamos constreñidos

¹⁴⁰ Cit. por. MARGADANT S., Guillermo Floris. El Derecho Privado Romano Como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea. 5ª ed. México, Ed. Esfinge, S.A., 1974. p. 307.

a cumplir alguna cosa, necesariamente, de acuerdo con el derecho de nuestra comunidad política.

Acorde con lo anterior, el jurista Marcel Planiol, señala que la obligación es una relación jurídica entre dos personas en virtud de la cual una de ellas llamada acreedor, tiene el derecho de exigir de otra, llamada deudor, cierta prestación¹⁴¹.

A este respecto, recordamos que el derecho objetivo, al que pertenece la disposición que analizamos, es un conjunto de normas impero-atributivas, es decir, preceptos que además de imponer deberes, conceden facultades. Frente al obligado por una norma jurídica, se encuentra otra persona facultada para exigirle el cumplimiento de lo prescrito¹⁴². Por otra parte, sabemos que el derecho subjetivo es la facultad o prohibición derivada de la norma. Asimismo, conocemos que el fin de las normas jurídicas es provocar un comportamiento y, por esta razón, sólo tienen sentido en relación con seres capaces de cumplirlas, de donde desprendemos que, los impuestos por un imperativo o norma jurídica, son deberes de un sujeto, quien recibe el nombre de obligado o sea, la persona que debe realizar (u omitir) la conducta ordenada (o prohibida) por el precepto¹⁴³.

En este orden de ideas, encontramos que el artículo 3º Constitucional, al establecer en su primer párrafo que todo individuo tiene derecho a recibir educación, debemos entender que, conforme a dicho mandamiento, existe la obligación de impartir educación; que el sujeto facultado para recibirla son todos los individuos a quienes va dirigida la norma, es decir, todas las personas físicas que viven dentro

¹⁴¹ Cit. por. IBARROLA, Antonio de. *Cosas y Sucesiones*, 7ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1997. p. 57.

¹⁴² vid. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Op. cit.* p. 37.

¹⁴³ vid. *Ibid.* p. 8.

del territorio nacional, y el sujeto obligado, son todas aquellas personas físicas o morales que se dedican o tienen la función de impartir educación.

En esta primera parte del artículo 3º Constitucional, se establece un derecho que lleva aparejada su correlativa obligación, más adelante, el mismo precepto señala que el Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria, lo cual, si bien constituye el establecimiento de una facultad del Estado, persona moral, también lo identifica como el ente obligado a impartir educación, frente a todos los individuos con derecho a recibir dicha enseñanza.

Por último, el primer párrafo del artículo 3º Constitucional, establece que la educación primaria y la secundaria son obligatorias, de lo cual, advertimos dos obligaciones, por una parte, de quien recibe la educación, ya no como una prerrogativa, sino como un deber, y, por la otra, de quien la imparte, no solamente con el propósito de que respete el derecho de los individuos de recibir educación, sino también de procurar todos los medios a su alcance para lograr que todo individuo reciba esa educación.

Aunado a lo antes expuesto, podemos afirmar que, **la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria, encuentra su justificación en el hecho de que estos niveles conforman la educación mínima a que debe aspirar todo ser humano, ya que le proporcionan el conocimiento general y común, dirigido a formarlo íntegramente y le dan los elementos necesarios para que**

participe positivamente en la transformación de la sociedad¹⁴⁴. De ahí que, exista el reconocimiento del carácter obligatorio de la educación primaria desde 1842, mediante Decreto expedido por el General Antonio López de Santa Anna¹⁴⁵ y, de la educación secundaria, a partir de la reforma al artículo 3º Constitucional, del 4 de marzo de 1993¹⁴⁶

2.4.1.2 Integral

Otra característica de la educación regulada por el artículo 3º Constitucional, es la de ser integral, es decir que atiende a todos los aspectos que influyen en el desarrollo de la persona, como son: físico, psíquico, intelectual y social. Sobre este particular, el párrafo segundo del mencionado precepto, expresamente señala:

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

En el aspecto físico, la educación escolar, promueve y desarrolla actividades deportivas y de ejercicios físicos, así como la adopción de hábitos saludables, como son la buena alimentación, la higiene y la prevención de enfermedades, e informa sobre los beneficios de evitar el consumo de sustancias tóxicas,

En lo psíquico o emocional, la educación escolar ofrece las condiciones que aumentan la autoestima y la confianza en uno mismo.

¹⁴⁴ vid. Supra, Apartado 2.1.1. p. 73s., de la presente tesis.

¹⁴⁵ vid. Supra, Apartado 1.3.1. p. 26 de la presente tesis.

¹⁴⁶ vid. Supra, Apartado 2.1. p. 65 de la presente tesis.

Por lo que hace al aspecto intelectual, la educación que imparte el Estado, difunde el conocimiento humano y proporciona los elementos que fortalecen la capacidad de razonar.

Con respecto a lo social, la educación, además de facilitar un cúmulo de relaciones interpersonales, también fomenta los valores de fraternidad, igualdad y justicia, que les permiten a las personas vivir con armonía en sociedad.

La característica de ser integral, como hemos señalado en el primer capítulo de este trabajo, es reconocida por el Estado desde la Ley de Educación Primaria para el Distrito y los Territorios Federales, de 1908¹⁴⁷.

2.4.1.3 Laicidad

Otra característica importante de la educación que imparte el Estado, es que la misma debe ser laica, es decir, ajena a cualquier doctrina religiosa, tal como se establece en la fracción I del artículo 3º Constitucional, que señala: "Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;"

El término laico aplicado a la educación que imparte el Estado, tiene cuatro acepciones: 1. Independencia de la Iglesia; 2. Abstención de instrucción religiosa; 3. exclusión de ministros de culto en la

¹⁴⁷ vid. Supra. Apartado 1.3.7. p. 39 de la presente tesis.

enseñanza, y 4. Prohibición de relacionar las escuelas con corporaciones religiosas.¹⁴⁸

Como claramente lo señala la fracción I del artículo 3º Constitucional, antes citada, dicha característica de la educación, no equivale a coartar la libertad de creencias consagrada en el artículo 24 Constitucional, ya que el derecho público subjetivo establecido en dicho precepto, subsiste en toda su plenitud fuera del ámbito educativo estatal, en el sentido de que cualquier gobernado puede abrazar y practicar la religión que más le acomode.

Como hemos podido constatar anteriormente, fue a raíz de la "Reforma Liberal", materializada en la Constitución de 1857¹⁴⁹, que el Estado declara que la enseñanza es libre, con el propósito de restarle poder al clero, impidiendo que continuara su influencia absoluta sobre las personas.

2.4.1.4 Gratuidad

Antes de hablar del criterio que debe orientar la educación, establecido en la fracción II del artículo 3º Constitucional, nos referiremos a otra de las características de la educación que imparte el Estado, como lo es la gratuidad, señalada en la fracción IV del referido precepto de la Ley Fundamental, que dispone: "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;"

El término "gratuito" que utiliza el precepto constitucional invocado, esta referido a la educación que imparte el Estado, esto es,

¹⁴⁸ vid. CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS. A.C. Op. cit. p. 60.

¹⁴⁹ vid. Supra. Apartado 1.3.2. p. 27 de la presente tesis.

al servicio público que presta dicha persona moral, respecto del cual no se exige, ninguna contraprestación de quien recibe ese servicio.

Esta característica se adoptó a partir de la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867¹⁵⁰, y tiene el propósito de permitir el acceso a la enseñanza, a quienes carecen de los recursos económicos necesarios para sufragar los gastos de su educación.

En los últimos años ha sido objeto de discusiones apasionadas el tema de la gratuidad de la educación pública, especialmente de la educación superior, ya que hay quienes piensan que, en algunos tipos de educación, los beneficiarios deberían contribuir parcialmente financiando los costos de la misma, siempre y cuando sus condiciones socioeconómicas se lo permitan; sin embargo, para otros, la educación pública no debe aceptar excepción alguna, ya que ésta es financiada con los recursos fiscales que el Estado recauda del pueblo, por lo que el Estado debería destinar un porcentaje mayor del Presupuesto para este servicio, situación que, a nuestro parecer, no es sencilla, pues consideramos indispensable que se realicen las reformas legales y administrativas suficientes para que todos paguemos nuestros impuestos y de esta forma evitar que el costo de este servicio sea soportado únicamente por quienes somos contribuyentes cautivos.

Las características antes señaladas, de obligatoriedad, integralidad, laicidad y gratuidad, están referidas a los aspectos adjetivos o externos de la educación, por lo que ahora pasaremos al análisis de las características sustantivas de ésta.

¹⁵⁰ vid. Supra, Apartado 1.3.3. p. 30 de la presente tesis.

2.4.1.5 Criterio orientador de la educación.

El artículo 3º Constitucional, en su fracción II, establece el criterio que deberá orientar la educación que imparte el Estado, señalando que:

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. (—) Además: (—) a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; (—) b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y (—) c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos; (...)

Del contenido de la fracción antes citada, podemos identificar los siguientes elementos que caracterizan la mencionada educación.

2.4.1.5.1 Científica.

El primero de dichos elementos, es que debe estar basada en el conocimiento científico, por lo que sus contenidos deben estar integrados o basados en hechos probados y debidamente documentados¹⁵¹.

¹⁵¹ Ciencia: conjunto sistemático de conocimientos, métodos y conceptos con que el hombre describe y explica los fenómenos que observa. GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO. T. III 13ª ed. México, Seleccionas del Reader's Digest. 1980. p. 748.

Derivado de este elemento, la educación pública debe luchar contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios¹⁵², que no son sino el reflejo de la falta de conocimiento cuyos efectos son precisamente, la esclavitud o sometimiento, el apasionamiento y la formación de opiniones o juicios sin tener cabal conocimiento.

2.4.1.5.2 Democrática.

La siguiente característica que encontramos de la educación pública, es la democracia, que, en términos generales, es una forma de gobierno, también conocida como gobierno de las mayorías, que supone una estructura jurídica, un régimen representativo y la división de poderes; sin embargo, aplicado a la educación, el precepto constitucional, considera a la democracia no sólo como forma de gobierno, sino de convivencia en una sociedad igualitaria, donde todos participan en la toma de decisiones para el mejoramiento de la sociedad.¹⁵³

Lo anterior, consideramos que es de gran trascendencia, ya que encierra otros principios que dan sustento al desarrollo de las personas, como son la libertad, la igualdad y el orden, presupuestos sin los cuales no es posible la democracia. Cabe mencionar que, el término democracia, aplicado a la educación, tiene además como finalidad, el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, por lo que esta característica no únicamente determina el

¹⁵² **Servidumbre:** Sujeción causada por las pasiones o afectos que coartan la libertad. **Fanatismo:** Entusiasmo excesivo por una idea o cosa. **Prejuicio:** Juzgar las cosas sin tener de ellas cabal conocimiento. ALONSO, Martín. *Op. cit.* T II y III, p. 1961, 3381 y 3758.

¹⁵³ *vid.* CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS, S.A. *Op. cit.* p. 72.

cómo, sino también el para qué, lo cual denota claridad y especificidad del sistema educativo de un pueblo.

2.4.1.5.3. Nacional

El siguiente aspecto de la educación pública que encontramos en el inciso b) de la fracción II del artículo 3º Constitucional, es un elemento eminentemente nacionalista, en el sentido de que tiende a dar a conocer al educando los problemas de México, para que sean resueltos conforme a sus propias posibilidades. Además, se advierte la tendencia de forjar en la niñez un sentimiento de amor a la Patria con la finalidad de infundirle un espíritu de defensa y de aseguramiento de nuestra independencia política y económica, tal como lo menciona el maestro Emilio O. Rabasa en su obra titulada "Mexicano ésta es tu Constitución", al señalar que el carácter nacional de la educación, tiene la finalidad de "(...) proteger los intereses de la Patria, (...)">¹⁵⁴.

2.4.1.5.4 Social.

Por último, la educación que imparte el Estado, tiene la característica de ser social, ya que a través de ella se fomentan valores de fraternidad y de igualdad de derechos de todos los hombres, evitando todo tipo de privilegios de grupos, de sexos o de individuos. Tiende a fortalecer en el educando principios de solidaridad para con la sociedad, a fin de valorar que el interés de la colectividad debe prevalecer sobre los intereses de particulares, sin que por ese

¹⁵⁴ RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria. *Op. cit.* p. 42.

motivo se menosprecie la dignidad de la persona ni se afecte la integridad de la familia, como lo señala el maestro Emilio O. Rabasa, al expresar, refiriéndose al artículo 3º Constitucional, que: "(...) La educación, (...) debe ser (...) Social, con lo que se indica que, además del respeto a la persona como individuo, debe enseñarse el aprecio a la familia y el sentido de solidaridad con los demás, así como los principios de igualdad y fraternidad para con todos los hombres. (...)"¹⁵⁵

Las características antes citadas, son los aspectos sustantivos que identifican la educación que imparte el Estado, en sus tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal; sin embargo, se hace necesario determinar la forma en que se realiza esta función, razón por la cual, en la fracción VIII del mismo artículo 3º Constitucional, se establece que:

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

La mencionada fracción, fija la competencia del Congreso de la Unión, para realizar otra parte de la función educativa del Estado, esta es la de legislar en materia educativa, con el propósito de unificar y coordinar la educación en toda la República, con lo que se reitera el carácter general de la materia educativa, en la cual concurren los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, con atribuciones específicas, motivo por el que a continuación expondremos

¹⁵⁵ Id.

brevemente las facultades que en términos de esta fracción y del artículo 73, fracción XXV de la Constitución, le corresponden al Congreso de la Unión en materia educativa.

2.4.2 Artículo 73 Constitucional

Acorde con lo señalado en la citada fracción VIII del artículo 3º Constitucional, en la fracción XXV, del artículo 73 de la propia Ley Fundamental, se establece como facultad del Congreso de la Unión, la siguiente:

Art. 73. El Congreso tiene facultad: (---) XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República; (...)

Las facultades que a favor de este organismo establece la citada fracción del artículo 73 Constitucional, son atribuciones que le otorga para elaborar normas jurídicas abstractas, generales y obligatorias, llamadas leyes, en materia de educación. No obstante que en la primera parte de este ordenamiento, se atribuye al Congreso de la Unión, la facultad de establecer, organizar y sostener en toda la República las escuelas e instituciones que enumera; facultad que correspondería al Poder Ejecutivo, por tratarse de una función

eminentemente administrativa, el precepto adquiere sentido al señalar: "(...) y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones (...)", por lo que la primera parte debe entenderse únicamente como indicativa de la materia acerca de la que puede legislar el Congreso de la Unión, tal como lo expresa el maestro Felipe Tena Ramírez en su obra "Derecho Constitucional Mexicano"¹⁵⁶.

Aunado a lo anterior, el mencionado precepto señala que el Congreso de la Unión, está facultado para "(...) dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, (...)", de lo que podemos desprender que la Federación, además de poder establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas de los diferentes tipos que enumera en esta fracción y legislar en todo lo que a dichas instituciones se refiere, también le compete determinar qué le corresponde a la Federación, a los Estados y a los Municipios en cuanto al ejercicio de la función educativa, por lo que debemos entender que dicha fracción delega en el legislador ordinario la facultad de distribuir las atribuciones entre la Federación y los Estados respecto del ejercicio de la función educativa, así como determinar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, excluyendo de la mencionada distribución la facultad que en su primera parte reservó a la Federación.

De conformidad con lo dispuesto en las fracciones VIII del Artículo 3º y XXV del artículo 73, ambos de la Ley Fundamental, el Congreso de la Unión elaboró la Ley General de Educación, misma que fue

¹⁵⁶ cf. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. p. 428.

publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, y que a continuación pasaremos a examinar brevemente.

2.4.3 Ley General de Educación

Como se dispone en los preceptos constitucionales que le dan origen y sustento, esta Ley tiene como finalidad, distribuir entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa, consta de 85 artículos divididos en los siguientes ocho capítulos:

- I. Disposiciones generales.
- II. Del Federalismo educativo.
 - Sección 1. De la distribución de la función social educativa.
 - Sección 2. De los servicios educativos.
 - Sección 3. Del financiamiento a la educación.
 - Sección 4. De la evaluación del sistema educativo nacional.
- III. De la equidad en la educación.
- IV. Del proceso educativo.
 - Sección 1. De los tipos y modalidades de educación.
 - Sección 2. De los planes y programas de estudio.
 - Sección 3. Del calendario escolar.
- V. De la educación que imparten los particulares.
- VI. De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos.
- VII. De la participación social en la educación.
 - Sección 1. De los padres de familia.
 - Sección 2. De los consejos de participación social.
 - Sección 3. De los medios de comunicación.
- VIII. De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo.
 - Sección 1. De las infracciones y las sanciones.
 - Sección 2. Del recurso administrativo.

La ley en comento cuenta también con seis artículos transitorios, en los que se abroga la Ley Federal de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1973.

Es de advertir que la ley vigente tiene en su denominación la palabra "General", a diferencia de la ley anterior que se llamó Ley Federal de Educación. Según la exposición de motivos de este

ordenamiento, la razón es que "(...) tiene disposiciones que serían aplicables a los tres niveles de gobierno (...)",¹⁵⁷. Lo cual es cierto, ya que en términos del artículo 11, la aplicación y vigilancia de esta ley corresponde a las autoridades educativas, que para efectos del citado ordenamiento, lo son la Secretaría de Educación Pública, como autoridad educativa federal; el ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, como autoridad educativa local, y el Ayuntamiento de cada Municipio, como autoridad educativa municipal. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12 al 17, la función social educativa, se distribuye entre estos tres tipos de autoridad, tal como lo señalamos al hablar de los órganos del Estado encargados de impartir educación¹⁵⁸.

También es una ley general, desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez, porque se aplica en todo el territorio de la República. En cuanto a su orden jerárquico, se trata de una ley federal, porque emana de la Constitución Federal, y es reglamentaria del artículo 3º Constitucional.¹⁵⁹

Cabe señalar que dicha Ley, no excluye la facultad de las legislaturas de los Estados, para expedir sus propias leyes, siempre que las mismas guarden congruencia con la Ley General, tal como lo expone el maestro Felipe Tena Ramírez, en su obra Derecho Constitucional Mexicano, al señalar que:

[en este caso] (...) la facultad federal no desplaza la de los Estados en la misma materia, dentro de sus respectivos territorios. Existe, pues, una doble jurisdicción en la impartición de la enseñanza por el poder público: la jurisdicción federal, que por razón del territorio abarca toda la República y que

¹⁵⁷ Cit. por. CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS, S.A. Op. cit. p. 10.

¹⁵⁸ cf. Supra. Apartado 2.3.1. p. 88 de la presente tesis.

¹⁵⁹ vid. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. cit. p. 80, 86-88.

por razón de la materia se constriñe a los establecimientos federales; y la jurisdicción estatal, o estadual, que geográficamente reconoce por límites los de cada entidad federativa y dentro de ellos se ejercita sobre los planteles que el respectivo Estado sostiene.(...) ¹⁶⁰

Por otra parte, la citada Ley General de Educación, es congruente con el espíritu de los postulados educativos del artículo 3º Constitucional, ya que se sustenta en los principios de que la educación tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia, así como en las demás características que hemos analizado ¹⁶¹.

A este respecto, por la importancia y relación que tiene con nuestra materia de estudio, cabe señalar que, derivado de la reglamentación del derecho público sustantivo consagrado en el artículo 3º Constitucional, conocido como el derecho a la educación, la Ley General de Educación que se analiza, desglosa los diferentes aspecto del concepto de obligatoriedad de la educación. El primero de ellos, se establece en el artículo 3º del citado ordenamiento legal, al señalar que:

Artículo 3º. El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.

Como podemos ver, el Estado es el primer obligado en el suceso educativo, lo cual es explicable si atendemos a las condiciones

¹⁶⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit. p. 428.

¹⁶¹ *vid. Supra*. Apartados 2.4.1.1. al 2.4.1.5. p. 101-112 de la presente tesis.

socioeconómicas de la población, ya que en su mayoría, carecen de los recursos financieros para procurarse por ellos mismos su educación, por lo que es necesario que el Estado asuma la función social de la enseñanza, prestando los servicios educativos que la población requiere.

Asimismo, debemos advertir que, tratándose de las obligaciones del Estado en materia educativa, el citado precepto incluye la educación preescolar, y no únicamente la primaria y la secundaria que son a las que el artículo 3º Constitucional declara obligatorias, por lo que se denota la importancia que para el legislador ordinario tiene este nivel escolar.

Los otros dos aspectos se incluyen en el artículo 4º del referido ordenamiento legal, que establece:

Artículo 4º. Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria. (—) Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria.

El precepto transcrito precisa a los otros sujetos obligados conforme al principio de la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria. Por una parte, señala que son todos los habitantes del país, es decir los mismos con derecho a recibir la enseñanza, de ahí que, la educación es un derecho, pero también es una obligación de quien la recibe.

Aunado a lo anterior, el mencionada artículo también obliga a todos los mexicanos, a enviar a sus hijos o pupilos menores de edad a que cursen dicha educación. La razón de esta disposición, consideramos, se encuentra en la situación jurídica de los menores, ya que si bien éstos son sujetos de derechos y obligaciones, no

cuentan con la capacidad de ejercicio, es decir, no pueden hacer valer directamente sus derechos, motivo por el cual, están sujetos a la patria potestad que ejercen sus padres o tutores, quienes por ese solo hecho tiene la obligación de educarlos convenientemente, así como la facultad de corregirlos, tal como lo establecen los artículos 422 y 423 del Código Civil Federal¹⁶², que expresamente disponen:

Art. 422.- A las personas que tienen al hijo bajo su patria potestad incumbe la obligación de educarlo convenientemente. (...) Art. 423. Para los efectos del artículo anterior los que ejerzan la patria potestad o tengan hijos bajo su custodia tienen la facultad de corregirlos y la obligación de observar una conducta que sirva a éstos de buen ejemplo. (...)

Con los elementos hasta aquí desarrollados, pasaremos ahora a plantear en el siguiente capítulo, las justificaciones de la obligatoriedad de la educación preescolar .

¹⁶² cf. Textos de los artículos 422 y 423 del Código Civil Federal.

CAPÍTULO 3

ASPECTOS QUE SUSTENTAN EL CARÁCTER OBLIGATORIO DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR.

- 3.1 Justificaciones de la obligatoriedad de la educación preescolar
 - 3.1.1 Del desarrollo humano.
 - 3.1.2 Académico.
 - 3.1.3 Social.
 - 3.1.4 Jurídico.
- 3.2 Propuesta de reforma.
 - 3.2.1 Alcances.
 - 3.2.2 Texto de la reforma

CAPITULO 3

ASPECTOS QUE SUSTENTAN EL CARÁCTER OBLIGATORIO DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR

En el presente capítulo desarrollaremos los aspectos que nos permitirán determinar la necesidad de que la educación preescolar sea obligatoria, tanto desde el punto de vista pedagógico, como social, del desarrollo humano y, por supuesto, jurídico, para que a partir de estos elementos podamos construir y presentar nuestra propuesta de reforma.

3.1 Justificaciones de la obligatoriedad de la educación preescolar.

Este apartado tiene el propósito de justificar, desde la perspectiva de la ciencia pedagógica, la relevancia de este nivel escolar para el proceso educativo integral. Esta organizado con base en "ámbitos" que pretenden traducir tanto enfoques como unidades de problemas interrelacionados.

3.1.1 Del desarrollo humano.

El proceso educativo en el nivel de preescolar presenta características diferentes respecto de otros niveles, por referirse a una etapa especial del desarrollo humano que posee condicionantes específicos y particularmente importantes para la educación.

El Doctor en Ciencias de la Educación José Luis Castillejo Brull, nos refiere que en esta fase, la cual se inicia con el nacimiento, lo más destacado e importante, proviene del hecho de que el niño se va a desarrollar a través del proceso de maduración y del proceso evolutivo, que le permitirán su desarrollo y, en definitiva, sobrevivir y adaptarse al nuevo medio. Estos procesos se realizan en un tiempo y espacio concretos, es decir, en un ambiente definido; pero además, y sobre todo, por la educación, la cual incluye todos los estímulos, atenciones y cuidados, que se realizan para procurar un desarrollo adecuado del niño. Por tanto, según sea la educación, así será su desarrollo.

En el nacimiento, si bien la dotación de neuronas esta completa, sus funciones deben concretarse en los primeros años de vida. Esta terminación funcional se realiza y está determinada por la calidad y cantidad de experiencias que el sujeto vaya teniendo con el ambiente, la calidad de la acción educativa que reciba, la relación personal con los adultos y la seguridad afectiva, entre otras.¹⁶³

De acuerdo con lo antes expresado, el desarrollo humano del menor, esta condicionado por el medio ambiente en el que se desenvuelve y por las experiencias que de él recibe, es decir, si su ambiente esta rodeado de atención y cuidados, el niño logrará un mejor desarrollo funcional y una adecuada adaptación a su entorno; en cambio, si el menor vive en el abandono o desatención, su maduración funcional y su relación con el ambiente circundante, será lento, retraído e inseguro, por lo que éste proceso no puede dejarse al azar.

¹⁶³ vid. CASTILLEJO BRULL, José Luis et.al. Op. cit. p.34-36.

La importancia de la educación preescolar estriba, fundamentalmente, en que trata de orientar, dirigir y gestionar el proceso educativo que integre todas estas dimensiones y funciones, lo que en muchos hogares no se consigue, ya que según sean las condiciones socioeconómicas y culturales de cada familia, así será el ambiente del menor, encontrándose, en muchos casos, con ambientes familiares disfuncionales, es decir, donde existe abandono del padre, violencia intrafamiliar, ausencias prolongadas de la madre por necesidades de trabajo, sustitución de los cuidados maternos por personas inexpertas, exposición de los menores a influencias nocivas, entre otros aspectos. De ahí que, como afirma el Doctor Castillejo, existe el riesgo de generar procesos evolutivos y madurativos deficitarios por no haber elaborado una acción educativa correcta, lo que puede traer como consecuencia inadaptación, atraso y segregación del menor en los niveles posteriores, ya que de la educación que reciba, dependerá no sólo lo que es, sino la capacidad de ir aprendiendo y progresando en su desarrollo¹⁶⁴.

Asimismo, señala el Doctor Castillejo, el hombre construye su personalidad en su interacción con el ambiente, razón por la cual, la educación trata de coordinar todo tipo de influencias externas o de estimulación ambiental. Esta estimulación, es, en definitiva, la responsable de que se generen actividades cerebrales cognitivas, afectivas y sensoriales, que a su vez, despliegan y forman otros tipos de operaciones fundamentales para el sujeto: lenguajes, relaciones sociales, vivencias estéticas, resonancias afectivas y hábitos. Por eso, una positiva vinculación del niño en un medio enriquecido, cualitativa y

¹⁶⁴ vid. *Ibid.* p. 35.

cuantitativamente, con estimulaciones sensoriales, motrices, afectivas, de contacto humano, positivas y placenteras, que generen actividad neuronal, cognitiva, motriz, social y de relación con el entorno, garantiza un progresivo desarrollo de todos los sistemas del ser humano, que permite la adecuada formación de su personalidad¹⁶⁵.

De lo antes expuesto, podemos afirmar que la educación preescolar hace posible un adecuado desarrollo integral de la persona, ya que a través de personal especialmente capacitado y de las instalaciones, técnicas y materiales didácticos idóneos, es posible proporcionar al niño un ambiente controlado y propicio, así como las experiencias y estimulaciones que requiere para el sano desarrollo de su persona, que se verán reflejados en su coordinación de movimientos, desarrollo del lenguaje, conocimiento de sí mismo y adaptación al medio ambiente, estabilidad emocional y afectiva, relaciones sociales apropiadas y buenos hábitos; por lo que es importante que todos los niños reciban esta educación antes de entrar a la primaria, ya que esto les permitirá estar en las mejores condiciones para asimilar los conocimientos y enseñanzas posteriores, no hacerlo significa que quienes no la cursen estarán en desigualdad respecto de los que si la reciban, ocasionando su atraso y segregación, provocándoles problemas de personalidad y aprovechamiento académico que se verán reflejados en su vida futura.

¹⁶⁵ vid. Ibid. p 36.

3.1.2 Académico.

La educación preescolar es el marco técnico-pedagógico desde el que se seleccionan, elaboran, activan y desarrollan todas las acciones educativas que comprende el proceso educativo en el periodo inscrito desde el nacimiento hasta la escolaridad primaria. De ahí que, la función central de la educación preescolar, es la de promover un adecuado progreso en la construcción de la personalidad, atendiendo todas las dimensiones del hombre, desde las somáticas a las sociales, cognitivas y estéticas, afectivas y motrices. Por lo que, si uno de los propósitos es generar sujetos libres, democráticos, inteligentes, cultos, cooperadores y solidarios, la educación preescolar debe favorecer los procesos evolutivos congruentes a esos objetivos; procurar modelos adultos que se comporten de acuerdo con la conducta deseada; facilitar actividades individuales y grupales que produzcan hábitos de cooperación, respeto y solidaridad; proponer actividades que posibiliten mejorar la función cognitiva; facilitar actos de elección y de ejercicio de la libertad. Por otra parte, deberá inhibir y, en todo caso, disminuir los estímulos externos que favorezcan comportamientos contradictorios, evitando ambientes egoístas, insolidarios y entorpecedores de funciones, aprendizajes memorísticos y no significativos¹⁶⁶.

De acuerdo con lo anterior, observamos que, la importancia de la educación preescolar, desde el punto de vista académico, radica en que en ella se reúnen los elementos ambientales, técnicos y pedagógicos necesarios que le permitirán adquirir los conocimientos,

¹⁶⁶ vid. *Ibid.* p. 37.

habilidades y actitudes elementales que lo prepararán para los siguientes niveles. Por eso, estimamos que es determinante desarrollar una educación preescolar de calidad que esté atenta a sus funciones; vinculada a los niveles posteriores del sistema educativo.

Por la importancia pedagógica de este período educativo, la complejidad de los siguientes niveles y el cada vez más notable fracaso escolar, este nivel pasa a ser deseado y demandado por la sociedad.

La educación preescolar, preparatoria para el acceso al nivel primaria, se hace necesaria, sobre todo por la insistencia en el aprendizaje de las técnicas instrumentales para leer, escribir y contar, a pesar de la disposición legal de que para la iniciación en la escolaridad primaria no se requiere ningún dominio específico de esas operaciones. Lo cierto es que por causas muy diversas, entre las que están las de selección, ansiedad paterna e imagen social, se ha ido generando una cierta presión para que el alumno ingrese en la escolaridad primaria con un determinado dominio de estos conocimientos, sobre todo en el caso de la lectura.

Aunado a lo anterior, la vinculación durante un cierto tiempo de la enseñanza de la escritura, el aprendizaje de la lectura y la insistencia en el llamado "precálculo", entendido como aritmética de iniciación, han propiciado en muchos casos, que el preescolar sea de hecho el curso de iniciación a la escolaridad obligatoria. Por tanto, va ganando credibilidad y hasta ha alcanzado una cierta conciencia generalizada, la propuesta de que el preescolar es el nivel adecuado para generar los aprendizajes básicos, que no consisten precisamente en los típicos de la escuela, sino en aquellos que los van a posibilitar.

A este respecto, el Doctor Castillejo Brull señala que esta concepción ha logrado el acuerdo mayoritario, en el sentido de que el niño debe aprender cuando esté maduro para ello, sin que, en consecuencia, haya que forzarlo, ni tampoco limitarlo o entorpecerlo si reclama actividades lectoras. Asimismo menciona que, al nivel preescolar, se le asigna una función compensatoria, especialmente preventiva, que se refiere a la superación de aquellas carencias, como son el abandono temporal, la insuficiencia alimentaria, y la ausencia de adultos; así como dificultades en el lenguaje e hiperactividad, entre otras, que pueden encontrar en este nivel una pronta y adecuada acción específica que permita impedir su progresión, recuperar límites y, en todo caso, iniciar su rehabilitación.¹⁶⁷

De ahí que el nivel preescolar sea el más adecuado para identificar los problemas de desarrollo y adaptación del menor y para poner en práctica las funciones compensatorias que se requieran, siendo también ésta la forma más adecuada, para superar los efectos previsibles de entornos negativos, con el añadido del menor costo y la máxima facilidad de acción educativa. Muchos problemas de poca importancia inicial, se traducen posteriormente en focos de severo retraso, fracaso, inadaptación, resentimiento, segregación, indisciplina o violencia.

3.1.3 Social

Uno de los factores que generan la necesidad de educación preescolar institucionalizada, radica en el conjunto de circunstancias

¹⁶⁷ vid. Ibid. p. 38-39.

que llevaron a la incorporación de la mujer a la población económicamente remunerada, como consecuencia de transformaciones económicas, sociales y culturales, las cuales dieron lugar a una reinterpretación de su rol social e incidieron directamente en su capacitación para el desempeño de funciones que implicaban su ausencia en el hogar.

Lo anterior, propició la vinculación de la educación preescolar institucionalizada a funciones de guardería infantil, con personal no calificado, sin control social y con locales inadecuados, es decir, la mera función de apoyo para cubrir las necesidades elementales personales de los niños, lo cual, ha sido un factor negativo para la conquista del adecuado nivel pedagógico.

La valoración familiar, social y aún cultural ha facilitado la adscripción del carácter de guardería y de estructuras similares hasta el punto de preferir las funciones alimentarias, higiénicas, de vigilancia y cuidado, sobre las educativas, reduciendo estas últimas a mero apéndice, casi trivial. De ahí que no haya la concepción de incluir al preescolar en el sistema educativo obligatorio, ocasionando, entre otros aspectos, que la formación del personal no sea atendida, así como la improvisación de instalaciones que resultan inapropiadas para estos fines.

La educación preescolar, que se requiere en la etapa inicial del proceso de desarrollo humano, está sometida a múltiples exigencias, y éstas son tan fundamentales que si no son suficientemente cumplidas van a provocar en el niño posteriores carencias, dificultades e insuficiencias, que terminan por ser injustas discriminaciones o segregaciones.

De ahí que, el problema de la educación preescolar, sea sobre todo un problema social, por lo que es a la educación institucionalizada, a quien corresponde facilitar a la sociedad las condiciones precisas para que el menor pueda desarrollarse y ser el tipo de hombre libre, solidario, democrático, inteligente, creativo y feliz-que se quiere lograr.

Sobre este particular, el Doctor Castillejo Brull, señala que, cualquier déficit que en el proceso educativo se produzca, alterará el normal desarrollo evolutivo del menor y, en consecuencia, tendrá efectos posteriores, en algunos casos de difícil superación. Lo que ejemplifica diciendo que un clima constante de tranquilidad, pacífico y relajado, facilita la adquisición de conductas pacíficas, adaptadas y reflexivas; por el contrario, uno cargado de excitabilidad, agresivo y agobiante, generará inseguridad, irritabilidad, agresividad y neurosis. De ahí que, controlar el ambiente en el que la educación se realiza es fundamental, porque incide en el niño y le configura de una manera u otra.¹⁶⁸

Estas razones o argumentos, abogan por una educación preescolar, tanto en el sentido amplio como en el restringido o institucional, que permita, por su calidad, asegurar un eficaz proceso educativo, propiciando en el menor la adquisición del mejor tipo de configuración personal. Todo lo cual, no puede dejarse a la influencia imprevista del ambiente, especialmente en el complejo mundo actual, ya que no hay proceso educativo independiente, sino vinculado a las condiciones y características sociales y culturales.¹⁶⁹

¹⁶⁸ vid. *Ibid.* p. 34-36.

¹⁶⁹ vid. *Ibid.* p. 37.

Por eso el proceso educativo es, sobre todo, una responsabilidad social, que debe asegurar para todos una adecuada formación, a través de instituciones que cuenten con instalaciones apropiadas, personal capacitado, materiales didácticos necesarios y planes y programas que permitan el desarrollo integral de la persona y eviten retrasos, deficiencias, carencias y desigualdades, que van a tener repercusión a lo largo del proceso social del educando.

3.1.4 Jurídico

Desde el punto de vista jurídico, la educación preescolar se encuentra comprendida como parte de la educación de tipo básico, junto con la primaria y la secundaria, que son materia del derecho a la educación, consagrado en el artículo 3º Constitucional como una de las garantías individuales de todos los habitantes de la República Mexicana.

No obstante constituir el nivel inicial de la educación básica, a diferencia de la primaria y la secundaria, la educación preescolar no es obligatoria, por lo que jurídicamente puede o no cursarse.

En efecto, el artículo 3º Constitucional, en su primer párrafo, establece que: "(...) La educación primaria y la secundaria son obligatorias. (...)", con lo cual, deja fuera del sistema de educación obligatoria, a la enseñanza preescolar, permitiendo con ello que circunstancias, económicas, sociales o culturales, determinen la suerte de los menores para recibir o no este nivel de educación, no obstante ser el inicial de la educación básica y por tanto, del que dependerá un adecuado aprovechamiento.

Sin embargo, su ejercicio no es potestativo del sujeto de este derecho, ya que no depende de su voluntad o decisión el recibir este tipo de educación, más bien se encuentra sujeto al arbitrio de los padres o de quienes ejercen la patria potestad, el hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación preescolar, lo que no sucede en un gran número de casos, como podemos corroborarlo en el hecho de que en 1998, de una población escolar de 4'533,333 niños de 3 a 6 años de edad, solamente se alcanzó una matrícula de 3.4 millones de alumnos inscritos en preescolar, que no representa más del 75% de dicha población, lo cual demuestra que un 25% aproximadamente no recibe la educación preescolar.¹⁷⁰

Por lo que, de acuerdo al orden jurídico vigente un alto porcentaje de menores pierden el derecho a la educación preescolar, ocasionándoles un perjuicio en su desarrollo físico, psíquico y emocional, que se traduce en desadaptación a su medio, inseguridad y retraso, que se verán reflejados en su personalidad y aprovechamiento en los siguientes niveles y, en general, en su vida futura.

Ahora bien, si como hemos señalado, el preescolar es el comienzo de la educación básica, donde el niño adquiere la maduración y evolución que le van a permitir aprovechar adecuadamente las enseñanzas de los niveles de primaria y secundaria, resulta desafortunado que jurídicamente no se cuente con los elementos para asegurar que se cumpla con el nivel preescolar,

¹⁷⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. Datos del XII Censo de Población 2000. Aspectos Sociales.

sobre todo si tomamos en consideración la importancia que dicha educación representa para el Estado, al grado tal que es el primero obligado a prestar los servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, así como la primaria y la secundaria, tal como se establece en el artículo 3° de la Ley General de Educación, al disponer que: "El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. (...)", por lo que, al menos, al nivel de las obligaciones del Estado, la ley le otorga el mismo rango de importancia al preescolar que a la primaria y la secundaria, ya que no distingue unas de las otras y, además, atendiendo a que los tres niveles integran el mismo tipo básico de educación, podemos afirmar, que el preescolar, la primaria y la secundaria, se complementan y forman parte de un todo. De ahí que, todas ellas deben compartir la misma característica de obligatoriedad, como lo hacen respecto de las características de laicidad y gratuidad.

Aunado a lo anterior, debemos señalar que, si el preescolar, la primaria y la secundaria forman parte de un mismo concepto que es el de educación básica, y obedecen a una misma finalidad, en el sentido de que toda ella "(...) tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. (...)", como textualmente lo establece el artículo 3° Constitucional, podemos afirmar que la educación preescolar, al igual que la primaria y la secundaria, debe ser también obligatoria, atento al principio jurídico por el que se establece que

"donde existe la misma razón, debe aplicarse la misma disposición", tal como lo expresa el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, al señalar:

El fundamento lógico de la aplicación legal por analogía es la *ratio legis*. Esta no es sino el conjunto de motivos y causas que se contienen en la norma para establecer un determinado sentido de regulación en el hecho, acto o situación abstractamente previstos. Cuando estos motivos o causas señalados por la proposición lógica legal (antecedente), para prever la regulación respecto de la hipótesis prevista en la norma (consecuente), se encuentran en un caso afín a ésta, entonces se concluye que el hecho, relación, acto o situación no previstos deben regularse en el sentido establecido por la ley para el objeto expresamente normado, idea que se enuncia en el siguiente principio: *ubi eadem legis ratio, ibi eadem dispositio* (donde existe la misma razón de la ley -motivos, causas o circunstancias tomados por ésta en consideración [antecedente], debe existir la misma disposición) (el mismo sentido de regulación expresada en las conclusiones que la norma deriva de dichos motivos, causas o circunstancias [consecuente]).¹⁷¹

Lo contrario, conlleva a establecer diferencias o exclusivismos, de quienes tienen las condiciones económicas, sociales y culturales para recibir esta educación preescolar y quienes carecen de ellas, situación que contraviene el principio de igualdad establecido en el mismo artículo 3º Constitucional, al disponer que "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. (...)", haciendo además nugatorio ese derecho, puesto que no se dan las condiciones necesarias para que el mencionado derecho a recibir educación se cumpla en todo los casos, toda vez que, como hemos señalado, queda sujeto al arbitrio y a las condiciones socioeconómicas y culturales de los padres o de quienes ejercen la patria potestad de los menores, hacer que éstos concurren a las escuelas públicas o privadas para recibir la educación preescolar.

Por las razones expuestas, tanto de carácter del desarrollo humano, como académicas, sociales y jurídicas, estimamos que la

¹⁷¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, Op. cit. p. 588.

educación preescolar debe ser obligatoria, motivo por el cual en el siguiente apartado pasaremos a formular nuestra propuesta de reforma.

3.2 Propuesta de reforma.

Tal como se presentó a lo largo de todo nuestro trabajo de investigación, para llegar al convencimiento de que es necesario establecer la obligatoriedad de la educación preescolar en mención, hemos debido recorrer, en forma breve pero seria, todo el devenir histórico-jurídico de la educación en México, a fin de encontrar, analizar y entender cada uno de los aspectos que desde la época precolombina, fueron caracterizando a dicha educación, los cuales, son el origen pero también el sustento de la enseñanza que hoy día imparte el Estado.

De esta forma, hemos podido conocer los cambios de una educación eminentemente religiosa a otra completamente laica. También advertimos el paso de las escuelas: lancasteriana; conservadora; liberal; moderna, con la que inician las escuelas de párvulos y los jardines de niños; para llegar a la actual educación integral, científica, democrática y nacional.

Características todas que, sumadas a la de gratuidad, son las que identifican la educación que imparte el Estado.

En cuanto a la obligatoriedad, hemos dedicado especial atención, por ser el objeto principal de nuestro estudio, ya que esta característica únicamente se atribuye a la educación primaria y secundaria, y no al preescolar, no obstante que estos tres niveles

integran la llamada educación básica y, si bien, en algún tiempo, nuestro país tuvo la necesidad de concentrar todos sus esfuerzos y recursos humanos, financieros y materiales en desarrollar principalmente la educación primaria, en la actualidad existen razones de gran importancia, tanto de carácter académico, como sociales, del desarrollo humano y jurídico, que redundan en beneficio de la colectividad, por lo que consideramos procedente, además de necesario, establecer la obligatoriedad de la educación preescolar en México. para lo cual proponemos el texto de reforma que más adelante expondremos.

3.2.1 Alcances.

La propuesta de reforma para establecer la obligatoriedad de la educación preescolar en México, comprende la formación de los menores de seis años, en sus aspectos del desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social, que, como se ha señalado anteriormente, les permitirá obtener la maduración, evolución y relación con su entorno, necesarios para asimilar los conocimientos y enseñanzas posteriores.

Lo anterior evitará retrasos, deficiencias, carencias, desarmonías, polarizaciones y abandonos que terminen por ser injustas discriminaciones o severas segregaciones.

Por otra parte, nuestra propuesta pretende que la educación preescolar sea obligatoria para los menores de cuatro a seis años de edad exclusivamente, en virtud de que, como vimos en el apartado anterior, en cuanto al desarrollo humano, el proceso educativo en el

nivel preescolar, es un proceso de maduración y evolutivo, tanto desde el punto de vista orgánico como funcional, es decir, es una etapa formativa, que comprende un período determinado de la vida del individuo y, lo que no se haga en dicha etapa, puede tener repercusiones en el futuro, ya que puede dar como resultado que se obtenga una formación adecuada o bien una deficiente. Es el período en que el menor se desarrolla y adapta a su ambiente, y le prepara para los niveles de educación posteriores, de ahí que sea necesario que dicha educación se reciba antes de iniciar la educación primaria; sin embargo, una vez transcurrida esa etapa, las condiciones no serán las mismas, ya que la persona habrá adquirido su maduración y adaptación, buena o mala, de acuerdo a las experiencias que haya vivido y, de presentarse algún problema en el desarrollo personal del menor, su solución podría corresponder al campo de la educación especial, o de otras disciplinas, como la psicología.

En lo académico, hemos señalado que la educación preescolar es el nivel adecuado para generar los aprendizajes básicos, que no consisten en los típicos de las asignaturas de la escuela primaria, sino en aquellos que los van a posibilitar, de ahí que, al igual que en el aspecto del desarrollo humano, una vez transcurrida esta etapa de su vida, el menor habrá adquirido un concepto básico sobre sí mismo y sobre su entorno, de acuerdo a las experiencias y enseñanzas que haya recibido; sin embargo, es en la escuela donde se cuenta con las condiciones pedagógicas adecuadas para evitar o bien, contrarrestar las influencias negativas que pudieran ocasionar en el menor la adquisición de conceptos erróneos, prejuicios o supersticiones, que

dificulten o entorpezcan su formación en los niveles posteriores de educación.

En lo social, hemos considerado que la educación preescolar es eminentemente formativa para el desarrollo del menor, ya que con ella aprende a conocer e interactuar con su medio ambiente, brindándole seguridad y buenos hábitos, por lo que, de no ser proporcionada, redundará en posteriores carencias, dificultades e insuficiencias, de ahí que deba impartirse con oportunidad, es decir antes de iniciar la educación primaria, dado que pasada esta etapa, el menor ya habrá adquirido un cierto conocimiento de su ambiente, así como los hábitos según las experiencias que haya vivido y de no ser los apropiados, ya no se trataría de educarlo sino de reeducarlo, con métodos, técnicas y objetivos distintos a los de la educación preescolar.

Por último, desde el punto de vista jurídico, consideramos que la educación preescolar debe ser de cuatro a seis años, por razones de orden práctico, ya que es el período en que han venido operando las instituciones oficiales que prestan estos servicios, por lo que no representaría ningún problema social su regulación e implantación y propiciaría su aceptación, puesto que no constituye una carga adicional para la sociedad ni para el Estado, garantizando con ello su cumplimiento.

En razón de lo anterior, a continuación formularemos nuestra propuesta de reforma.

3.2.2 Texto de la Reforma.

Para establecer la obligatoriedad de la educación preescolar en México, proponemos:

- a. Reformar el primer párrafo del artículo 3º Constitucional para incluir la educación preescolar, como obligatoria, al igual que la educación primaria y la secundaria, para quedar en los siguientes términos:**

Artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación **preescolar para los menores de cuatro a seis años**, así como la primaria y la secundaria son obligatorias. (...)

- b. Reformar la fracción I del artículo 31 Constitucional, para que sea congruente con la reforma propuesta al artículo 3º de la misma Ley Fundamental, para quedar en los siguientes términos:**

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: (---) I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación **preescolar**, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley; (...)

- c. Reformar los artículos 4o., 8o., primer párrafo, 12 fracciones I y II, 13 fracciones II, III, V y VI, 14 fracción IV, 37 primer párrafo, 48 primer párrafo, 51 primer párrafo, 53 primer párrafo, 66 fracción I, 75 fracción V y 77 fracción III, primer párrafo, todos de la Ley General de Educación, a fin de uniformar sus disposiciones acorde con la modificación propuesta al primer párrafo del Artículo 3o., Constitucional, que establece la obligatoriedad de la educación preescolar, para quedar de la siguiente manera:**

Artículo 4o.- Todos los habitantes del país deben cursar la educación **preescolar**, la primaria y la secundaria. (—) Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación **preescolar**, la primaria y la secundaria.

Artículo 8o.- El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación **preescolar**, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan-, se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: (...)

Artículo 12.- Corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes: (—) I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación **preescolar**, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del artículo 48; (—) II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación **preescolar**, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; (—) IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación **preescolar**, la primaria y la secundaria; (—) V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación **preescolar**, la primaria y la secundaria; (...)

Artículo 13. Corresponde de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes: (—) II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación **preescolar**, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; (—) III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación **preescolar**, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la Secretaría; (—) V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación **preescolar**, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida; (—) VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación **preescolar**, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y (...)

Artículo 14. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes: (—) IV Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de **preescolar**, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares; (...)

Artículo 37. La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. **La educación preescolar se impartirá a menores de cuatro a seis años de edad.** (...)

Artículo 48. La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación **preescolar**, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica. (...)

Artículo 51. La autoridad educativa federal determinará el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, necesarios para los planes y programas aplicables. El calendario deberá contener doscientos días de clase para los educandos. (...)

Artículo 53. El calendario que la Secretaría determine para cada ciclo lectivo de educación **preescolar**, de primaria, de secundaria, de normal y demás para la formación de maestros de educación básica, se publicará en el Diario Oficial de la Federación. (...)

Artículo 66. Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela: (—) I. Hacer que sus hijos o pupilos menores de edad reciban la educación **preescolar**, la primaria y la secundaria; (...)

Artículo 75. Son infracciones de quienes prestan servicios educativos: (-) V. Incumplir los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación **preescolar**, la primaria y la secundaria; (...)

Artículo 77. Además de las previstas en el artículo 75, también son infracciones a esta ley: (—) III. Impartir la educación **preescolar**, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica sin contar con la autorización correspondiente. (...)

Con las modificaciones que se proponen, se establecen las medidas necesarias para asegurar a los menores, el pleno ejercicio del derecho a la educación en el nivel básico que, como hemos afirmado, es la educación mínima a que debe aspirar todo ser humano, la cual le proporciona el conocimiento general dirigido a formarlo íntegramente y le dan los elementos para su participación positiva en la transformación de la sociedad, logrando así una mejor educación para los mexicanos.

CONCLUSIONES:

1. La educación es un derecho de todos los habitantes del país, consagrado en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se define como la acción del Estado, encaminada a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentando en él, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; que se caracteriza por ser laica, gratuita, integral, científica, democrática, nacional y social, así como obligatoria en sus niveles de primaria y secundaria hasta ahora.
2. El derecho a la educación es un derecho subjetivo público, respecto del cual el Estado asume la obligación de respetarlo, constituyendo así una garantía individual del gobernado en términos del artículo 3º Constitucional, por lo que participa de los principios de supremacía y rigidez constitucionales, ya que tiene prevalencia y primacía sobre cualquier norma o ley secundaria, que se le contraponga, y no puede ser modificado o reformado sino por un poder extraordinario integrado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley fundamental.
3. El derecho a la educación, constituye una garantía individual de igualdad, porque esta referida a todo individuo, de cualquier edad, sexo, nacionalidad, credo religioso o situación económica, que se encuentre dentro del territorio nacional; pero también, es

una garantía social, ya que el Estado, debe proporcionar los medios a fin de que las clases económicamente desprotegidas tengan acceso a la educación y no se vean desplazadas en la vida social por quienes tienen los recursos suficientes para pagar cualquier tipo de educación.

4. La impartición de la educación, es una función administrativa del Estado que tiene como finalidad satisfacer la necesidad pública de elevar el nivel cultural de la población y que, además, impone al propio Estado la obligación de establecer las medidas para que toda la población esté en condiciones de recibir esa educación.
5. La educación preescolar que imparte el Estado, es el conjunto de actividades que tienen por objeto el desarrollo físico, mental y emocional de los niños menores de seis años, la cual, incluye todos los estímulos, cuidados y enseñanzas necesarias para lograr la conformación de una personalidad activa, segura e independiente, pero, también, que fomente en el menor la adquisición de hábitos de probidad, cooperación, mutua estimación, de solidaridad y respeto a las personas y al medio ambiente que le rodea, y le permita adquirir los conocimientos, habilidades y actitudes que le preparen para los siguientes niveles.
6. La educación preescolar institucionalizada debe contar con personal especializado, instalaciones, técnicas y materiales

didácticos idóneos, un ambiente controlado y propicio para la adaptación del menor a su medio, a fin de lograr en él, estabilidad emocional y afectiva, relaciones sociales apropiadas, y buenos hábitos, que le permiten estar en las mejores condiciones para asimilar los conocimientos y enseñanzas posteriores, lo que no se consigue en muchos hogares, donde existe abandono, violencia intrafamiliar y exposición de los menores a influencias nocivas.

7. La falta de una educación preescolar, tiene como consecuencia la inadaptación, atraso, segregación e indisciplina del menor en los niveles posteriores, lo que puede traducirse en fracaso, resentimiento o violencia en su vida futura.
8. El preescolar, junto con la primaria y la secundaria, constituyen el tipo de educación básica, que es la educación mínima a que debe aspirar el individuo ya que en ella los niños reciben los conocimientos generales dirigidos a formarlos íntegramente y les da los elementos necesarios para que participen positivamente en la transformación de la sociedad.
9. En la actualidad, la educación preescolar no es obligatoria, por lo que se deja a las condiciones socioeconómicas y culturales o bien al arbitrio de los padres o de quienes ejercen la patria potestad de los menores, el que éstos asistan a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación preescolar.

10. La educación preescolar debe ser obligatoria porque es previa y prepara a los menores para su acceso a la primaria y posteriormente a la secundaria y porque todas ellas complementan y forman parte una misma unidad, que es la educación básica, de ahí que siendo obligatorias la primaria y la secundaria, también debe serlo el preescolar, y porque hacerla obligatoria, jurídicamente constituye el medio idóneo para garantizar a todos los menores de cuatro a seis años de edad, el derecho a la educación que el propio artículo 3º Constitucional consagra como garantía individual, por lo que jurídicamente procede promover las reformas que se proponen en este trabajo a fin de establecer la obligatoriedad de la educación preescolar.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 30ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1998. 814 p.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 23ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1984. 506 p.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 35ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1984. 444 p.
- IBARROLA, Antonio de. Cosas y Sucesiones. 7ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1997. 1120 p.
- IZQUIERDO MUCIÑO, Martha E. Garantías Individuales y Sociales. 2ª ed. México, Universidad Autónoma del Estado de México. 2000. 304 p.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 2ª ed. México, Ed. UNAM, 1983. 478 p.
- MARGADANT S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 16ª ed., México, Ed. Esfinge, S.A. de C.V., 1999. 296 p.

----- El Derecho Privado Romano
Como Introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea. 5ª ed.
México, Ed. Esfinge, S.A., 1974. 530 p.

RABASA, Emilio O., y CABALLERO, Gloria. Mexicano ésta es tu
Constitución. 11ª ed. México, LVI Legislatura, Cámara de
Diputados del H. Congreso de la Unión y Grupo Editorial Miguel
Angel Porrúa. 1997. 435 p.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación
y Jurisprudencia. T. I. 22ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1998. 718
p.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1998.
21ª ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1998. 1180 p.

----- Derecho Constitucional Mexicano. 32ª ed.
México, Ed. Porrúa, S.A. 1998. 653 p.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS. 128ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 2000, 150 p.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. 30ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A.
2000, 147 p.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 35ª
ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1997, 1438 p.

LEY DE PLANEACIÓN. 35ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A. 1997, 1438 p.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL. México, Ed. Sista, S.A. 2000, 138 p.

ECONOGRAFÍA

ALONSO, Martín. Enciclopedia del Idioma. Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española (Siglos XII al XX), Etimológico, Tecnológico, Regional e Hispanoamericano. T. I, II y III 3ª reimpresión. México, Ed. Aguilar Editor, S.A. de C.V., 1991 (© 1988). 4258 p.

AVANZINI. Guy (compilador). La pedagogía desde el siglo XVII hasta nuestros días. 2ª reimpresión. Tr. Aurelio Garzón del Camino y Juan José Utrilla. México, Fondo de Cultura Económica, 1990. 350 p.

CASTILLEJO BRULL, José Luis. et. al. Enciclopedia de la Educación Escolar. Fundamentos Pedagógicos. Psicología Evolutiva y Diferencial. T. I. México, Ed. Santillana, S.A., 1990. 3457 p.

CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS, A.C. Comentarios a la Ley General de Educación. 2ª Reimpresión. México. Ed. Centro de Estudios Educativos, A.C. 1999. 334 p.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. 6ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. T. II. ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1993 3272 p.