



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

"EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE FOMENTO A LA LECTURA Y EL LIBRO"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**JUAN ANTONIO MEJIA ORTIZ**



ASESOR: LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS

CIUDAD UNIVERSITARIA D. F.



2005

m.339965



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Juan Antonio Mejía  
ODIE

FECHA: 14-Enero-2005

FIRMA: 

21

2005-01-14 10:00 AM



UNIVERSIDAD NACIONAL

AVENIDA DE

MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

El alumno **MEJIA ORTIZ JUAN ANTONIO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE FOMENTO A LA LECTURA Y EL LIBRO**", bajo la dirección del suscrito y de la Lic. **Rosa Ma. Gutiérrez Rosas**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. Gutiérrez Rosas, en oficio de fecha 17 de noviembre de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 18 de 2004.

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MÚSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

*\*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

\*Im.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.  
P R E S E N T E**

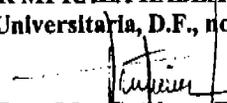
**Distinguído Maestro:**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada **"EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE FOMENTO A LA LECTURA Y EL LIBRO"**, que presenta el pasante en Derecho **C. MEJIA ORTIZ JUAN ANTONIO**.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 17 de 2004.

  
**Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Romo**  
**Profesora Adscrita al Seminario de**  
**Derecho Constitucional y de Amparo**

  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*\*irm.*

Con los sentimientos de la más profunda humanidad, iluminados por las venturas celestes de la Acción Infinita, dedico estos documentos y recuerdos de vida, en la turbulencia del fuego evocados viviendo en la muy alta y muy digna Ciudad de México, cuyo ángel celestial anuncia sobre la muy honorable región de Tlalpan, valerosa y fuerte, los veinte y ocho días del mes de octubre a dos mil cuatro años de la venturosa Anunciación del Arcángel a la Virgen María Santísima Pura y Perfecta, el nacimiento de la Gracia Eterna Dios Altísimo Nuestro Señor

#### A DIOS

En el principio era el Verbo y el Verbo era en Dios y el Verbo era Dios...

Para honra y gloria de Nuestro Señor Jesucristo, sol de justicia aparecido al rayar el día de la luz evangélica en este mundo, en la cumbre del universo, hijo pálido y cárdeno de la Mater Dolorosa y principal misterio de nuestra santa fe; el mismo Señor Salvador que tiene todo el honor, el poder y la gloria con el Padre y con el Espíritu Santo en los siglos de los siglos

#### A LA VIRGEN MARÍA

Reina del cielo que todo lo cubre, Madre y Maestra, que tu perpetua e iluminada presencia anuncie las Venturas celestes y que la Palabra arda

#### A LOS ÁNGELES      A LOS SANTOS

#### A LA SANTA IGLESIA CATÓLICA, APOSTÓLICA Y ROMANA

Porque son como el sol hermoso de ardiente afecto encendido, que en mis manos encomiendan lo que de más esperanza tiene el pensamiento

#### A LA PATRIA

Atalaya coronada de fuego, invadida de viento y agua, la memoria y la sangre de tus hijos rima en el oscilante martillo de la historia; inflamada nuestra mente con la mágica voluntad de tu grandeza, la muerte no te encontrará.

A MI MAMÁ

Mi alma es la luz de tu primera sonrisa

A MI PAPÁ

Hombre grande y fuerte que pronuncia la palabra y despierta el pensamiento, irreductible,  
anarquista, estridente, imposible

Porque siempre habrá un hombre tal que mientras se destruye su casa piense en el universo y  
siempre habrá una mujer tal que mientras se destruye el universo se preocupe por su casa.

A JACINTO

Mi espíritu brilla de nuevo con la eterna gracia de tu delicada voz, que es la voz de Dios

A ISRAEL      A EDGAR

Oigo de lejos su canción dorada, cómo ríen, cómo sueñan, cómo lloran silenciosamente... y advierto  
que su profundidad musita la mágica palabra una y otra vez, bajo el pozo de los recuerdos y parece  
que durmiera y que me llamaran sin cesar

A MI ABUELITA GLORIA      A MI ABUELITA MALENA†  
A MI ABUELITO MANUEL      A MI ABUELO ALFONSO

Perdurables casitas de Dios que las constelaciones mueven, como el viento al agua de muchos cielos,  
más allá de la memoria, como una dicha de estrellas fugaces que todo lo saben, navegando en  
callados barcos donde mecen los largos años del alma de la vida

A GLORIA MIRIAM

En los días luminosos de cárdenas sombras, el ser con plumas, hermana, que se posa en el alma y sin  
palabras su canto entona y ya nunca se calla, enciende de la luna su rostro, nos habla de mares  
estelares, del esplendido silencio de las profundas noches, la crónica de tus latidos secretos, de la  
herida en tu pecho en la que vive un cuervo que viene a verme y que regresa al lugar donde la vida  
arde

A TODOS LOS QUE SE ENCUENTRAN EN LA PRESENCIA DEL SEÑOR ALTÍSIMO

A MI TÍA ENGRACIA

A MI ABUELITA MALENA

A MI TÍO ROSENDO

A MI TÍA ROSA

A MI TÍA JUANA

A MI ABUELA ANGELA

A MI TÍO PEDRO

A MI TÍO FELIPE

A MI TÍA MARINA

A MI TÍA VICTORIA

A MI TÍA ANGELA

A MI TÍA GUADALUPE

A MI TÍA VICTORIA

Quienes vigilan nuestros sueños desde el lugar donde no hay aire ni luminosas sombras, porque son una casa, donde vaga una estrella a la que a veces llaman como un pájaro, con su invisible respiración que de pronto iluminada, canta el brillo de muchos cielos que nos ven, y que ya mañana vendrán cuando se haya ido la muerte que todo lo cubre hoy con su blancura, con su esplendor; porque se trata en verdad de una promesa.

**A TODOS MIS TÍOS, PRIMOS Y SOBRINOS**

Por todo lo que he cultivado, alegrado y sufrido con sus actos

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Fragua y Luz de la ciencia y el arte, germen infinito de sabiduría.

A LA FACULTAD DE DERECHO  
Cuna y vanguardia del derecho mexicano y latinoamericano

A LA MAESTRA ROSA MARÍA GUTIÉRREZ ROSAS  
Porque nace de sus manos y es intensa la firmeza y la luz que fiel entona los himnos de la vida

A LA MAESTRA MARÍA ASCENSIÓN MORALES RAMÍREZ  
Por que sus palabras son como un espejo del cielo

AL MAESTRO VICTOR MANUEL SOLÍS BAÑOS  
Son llamas los ojos y son llamas lo que miran, llama la oreja y el sonido llama, brasa los labios y tizón  
la lengua, el tacto y lo que toca, el pensamiento y lo pensado, llama el que lo piensa, todo se quema,  
el universo es llama, arde la misma nada que no es nada, sino un pensar en llamas

AL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Atalaya de múltiples estrellas que derraman su luz en cada nuevo día

AL DR. DIEGO VALADÉS RÍOS  
Que porta la palabra del hombre nuevo

A LA MAESTRA ROSA MARÍA ÁLVAREZ DE LARA  
Porque su persona es como un abril de una tierra iluminada

AL LIC. ARTURO MANJARREZ MOSQUEDA  
Por sus palabras que son paciencia y bondad que guían

A LA BIBLIOTECA NACIONAL DE MÉXICO  
La más admirable morada de la memoria nacional

A LA MAESTRA ROSA MARÍA FERNÁNDEZ DE ZAMORA  
Porque la luz de sus letras, es sólo un destello de su radiante fineza

A LA ESCUELA NACIONAL PREPARATORIA  
PLANTEL #9 "PEDRO DE ALBA"  
Porque los pasos, las palabras, los cristales y las formas encontraron en ti las raíces de mi identidad

A MIS AMIGOS

Como siempre y para siempre, por la vida entrañable, persistente y hermosa que compartimos en los senderos del sur, en los espejos del cielo

A MIS MAESTROS

Por diecinueve años de vuelos incesantes

A REMEDIOS VARO

A TILO WOLF

A RUBEN BONIFÁZ NUÑO

A SOR JUANA INÉS DE LA CRUZ

A SANTIAGO MUTIS DURÁN

...A TODOS LOS QUE BUSCAN EL ADECUADO SOL...

# ÍNDICE

## EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE FOMENTO PARA LA LECTURA Y EL LIBRO

INTRODUCCIÓN.....I

### CAPITULO I

#### LA EDUCACIÓN PERMANENTE

1.1	Impulso constitucional a la educación permanente.....	6
1.1.1	Lic. José Vasconcelos.....	7
1.1.2	Lic. Miguel de la Madrid.....	14
1.1.3	Ing. Cuauhtémoc Cárdenas.....	25
1.2	Necesidad y finalidad de la educación.....	31
1.3	Educación para la democracia.....	33
1.4	Educación como función y como servicio público.....	41
1.5	La educación permanente como exigencia social.....	45
1.6	Intervención de los medios de comunicación en la educación.....	48

### CAPITULO II

#### EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

2.1	Educación.....	53
2.1.1	Naturaleza y marco jurídico de la educación.....	58
2.1.2	Características jurídicas de la educación en México.....	62
2.1.2.1	Fines de la educación.....	70
2.1.2.2	La equidad en la educación.....	71
2.1.2.3	Estructura del Sistema educativo nacional.....	73
2.1.3	Planeación educativa.....	75
2.1.3.1	Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.....	76
2.1.3.2	Programa Nacional de Educación.....	82

H

2.1.3.3 Programa Nacional de Fomento a la Lectura y el Libro.....	88
2.1.4 Financiamiento de la educación.....	94

### **CAPITULO III**

#### **EVOLUCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO**

3.1 Breves referencias sobre la educación en el mundo prehispánico y durante la Colonia.....	102
3.2 Periodo de la enseñanza libre (1821-1856).....	105
3.3 Periodo del movimiento de Reforma (1857-1917).....	108
3.4 Periodo de la corriente revolucionaria y la educación socialista (1917-1940).....	110
3.5 Periodo de la educación al servicio de la unidad nacional (1940-1980).....	113
3.6 Periodo de crisis y la necesidad de la modernización educativa, de 1982 a la actualidad.....	122

### **CAPITULO IV**

#### **LEY DE FOMENTO A LA LECTURA Y EL LIBRO**

4.1 El libro, el lector y la lectura.....	131
4.1.1 Tratamiento jurídico del libro en México.....	140
4.1.2 Fomento de la lectura como actividad pública.....	153
4.1.3 Consideraciones sobre el derecho de imprenta.....	166
4.1.3.1 El Libro: aspectos fiscales y de comercio exterior.....	171
4.1.4 La biblioteca como elemento fundamental en el fomento de la lectura y el libro.....	173
4.1.5 Sistema bibliotecario y editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	182
4.2 Distribución de la función social, educativa y cultural de fomento de la lectura y el libro.....	193

14

4.2.1	Autoridades y órganos que intervienen.	
	Atribuciones, competencias y concurrencia.....	194
4.2.1.1	Poder Ejecutivo Federal.....	194
4.2.1.2	Secretaría de Educación Pública.....	195
4.2.1.3	Instituto Nacional de Derechos de Autor.....	196
4.2.1.4	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.....	203
4.2.1.5	Biblioteca Nacional de México.....	205
4.2.1.6	Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y del Libro.....	211
4.2.1.7	Poder Legislativo.....	212
4.2.1.8	Poder Judicial de la Federación.....	213
4.2.1.9	Universidad Nacional Autónoma de México.....	214
4.2.1.10	Autoridades educativas estatales y municipales.....	216
4.2.1.11	Otros organismos con actividades culturales de fomento de la lectura y el libro.....	219

## CAPITULO V

### DERECHO COMPARADO EN MATERIA EDUCATIVA Y CULTURAL EN IBEROAMÉRICA EL CASO DEL FOMENTO AL LIBRO

5.1	República de Argentina.....	232
5.2	República de Chile.....	235
5.3	República de Colombia.....	240
5.4	Reino de España.....	244
5.5	Análisis Comparativo de la Legislación de Fomento de la Lectura y el Libro, y los Compromisos Internacionales.....	250
	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	287
	BIBLIOGRAFÍA.....	333

151

## INTRODUCCIÓN

*...Sólo he deseado estudiar para ignorar menos...  
Sor Juana Inés de la Cruz*

La lectura establece siempre de manera obvia, un vínculo entre el libro y el lector, pero no siempre logra establecer un vínculo permanente y vital entre la persona que lee y la lectura misma. Con esto queremos dejar dicho que la lectura no se ha convertido aún, por desgracia, en un hábito constante de gran número de personas quienes menos que por necesidad imperiosa, leen de un modo eventual y en función, a lo más, de entretener el tiempo. Con este trabajo de investigación queremos demostrar que la lectura va más allá del simple entretenimiento; que es una actividad de primordial importancia, dado el incomparable placer intelectual que encierra, y que sólo a través de ella el hombre es histórico, es decir, la lectura constituye la suprema posibilidad de ser a cada individuo. No basta con que se sepa leer; es preciso un aprendizaje para que se aprenda a amar lo que se lee. Inducir al lector a que realice este aprendizaje es nuestro propósito; hacer responsable al Estado de protegerlo, fomentarlo y mantenerlo en la sociedad, con voluntad y acciones políticas eficaces, y mediante un marco jurídico excepcional, es nuestro deber.

Diversos acontecimientos vivenciales del que escribe, lejanos algunos y otros bastante más cercanos, han desembocado en cuestionamientos empíricos acerca de los fines y beneficios reales de la educación, el libro y la lectura; de los mecanismos jurídicos, políticos, económicos y sociales existentes o posibles para acceder a estas actividades mediante los instrumentos adecuados; acerca de las acciones que se toman desde el poder público y el grado de eficacia que se le da a las demandas sociales, más allá de demagogias y expresiones políticas, que las más de las veces, carecen de una seria reflexión y conocimiento de la realidad nacional y las tendencias internacionales. La cotidianidad nacional parece responder estos cuestionamientos, de manera casi tangible, sin embargo es necesario plantearlo de manera científica.

Desde que la humanidad se vuelve consciente de sí misma, de su entorno y comienza a generar conocimientos, desde los más rudimentarios hasta los que requieren de un mayor grado de comprensión en cuanto necesariamente permanentes, perfeccionables y transmisibles; hasta estas las primeras luces del siglo XXI, no hay persona alguna que niegue o desconozca el valor que tiene la lectura y la escritura para el desarrollo integral del individuo y la evolución de la sociedad en la que vive; sin embargo, en México, cuando la sociedad

H

escucha de la voz del Presidente de la República que una persona vive mejor si no lee, es de admitirse con toda justeza que las decisiones gubernamentales, que deben orientarse al orden público e interés social, no se contemplan como las más adecuadas. Esta serie de inconsistencias entre los altos principios sociales, reconocidos y proclamados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el contexto nacional actual son los detonadores de la Investigación que hoy presentamos.

La materia, el espacio y el tiempo constituyen el universo. En esta investigación, el universo se encuentra formado también por la materia: el libro y la lectura; el espacio: México y la comunidad iberoamericana; y el tiempo: desde las evocaciones requeridas de 1987, año durante el cual adquiero conciencia del inigualable placer intelectual de la lectura, por medio de las manos de mi padre y de la imaginación de mi madre, proyectado sobre el texto más hermoso que han transitado mis ojos: *El Principito*; hasta las nubladas mañanas de septiembre del año 2004.

La presente investigación pretende demostrar teórica y metodológicamente, el valor que las instituciones públicas mexicanas han otorgado a dos realidades tan profundamente sociales en cuanto absolutamente necesarias para su progreso: la educación y, el libro y la lectura; durante su desarrollo histórico y jurídico.

En esta exploración, el papel más importante de la teoría consiste en sistematizar los conocimientos coherentes que fueron recopilados sobre la educación, el libro y la lectura en México, proporcionando una comprensión más profunda y exacta de los fenómenos en cuestión, planteando sus inconsistencias y aportando material analítico que pueda aplicarse a los fenómenos estudiados y a los conceptos propios de la educación y la cultura, sobre bases lógicas con las que se pueda trabajar. Por lo que intentaremos desarrollar el presente trabajo de investigación bajo la perspectiva de una teoría concatenada, partiendo de la técnica del cuestionamiento ramificado (consistente en contemplar el conjunto de posibilidades temáticas a tratar y dividir las en subconjuntos hasta que el subconjunto deseado: el libro y la lectura, se alcanza en algún punto de la investigación), en la cual, todos los elementos presentados en esta ocasión, se relacionan y convergen en un punto central: el libro y la lectura, explicando tales fenómenos al revelar el lugar que ocupan dentro del mundo social y jurídico mexicano principalmente.

Metodológicamente, plantearémos los contenidos de este trabajo desde el punto de vista del funcionalismo, la sociología y el derecho, en cuanto a que el objetivo de la presente investigación es estudiar el fenómeno social y jurídico del la educación, el libro y la lectura a

partir de las funciones que cumplen o deberían cumplir las estructuras políticas y sociales respecto de estos temas, en el entendido que la totalidad del sistema social está compuesto de partes interrelacionadas e interdependientes, cumpliendo cada una de éstas, una función esencial para la comunidad. Tal método estará sustentado mediante la investigación descriptiva de correlación, que comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de las condiciones educativas y culturales existentes en el México contemporáneo. Tratamos de proporcionar de la manera más amplia, la información necesaria para dar respuestas a los problemas de los que adolecen cuestiones tan vitales como la educación y la cultura, mediante el conocimiento del contexto social y jurídico predominante en nuestro país; lo que nos permitirá identificar la relación lectura-desarrollo individual-desarrollo social.

Para el desarrollo teórico-metodológico de la investigación presentada, se consultó el libro, *Técnicas de Investigación Social para la Elaboración del Documento Receptorial*, de Manuel Saavedra.

Cabe mencionar que la recopilación de material documental para la presente investigación tuvo dos grandes complicaciones: la carencia de investigaciones que abarquen el tema educativo de manera actualizada y el estado de dispersión de tales estudios; cuestiones que se vuelven contra sus destinatarios puesto que pierden sus objetivos centrales: generar una activa reflexión respecto de la problemática educativa y cultural nacional, y no logran el impacto que se espera en los receptores mismos, hállese de la sociedad misma, un sector de ella o de la autoridad pública interesada, a los cuales les pasan inadvertidos, lo que redundaría en pretensiones yermas. Por lo que en esta ocasión, ofrecemos un instrumento que expone y analiza los diversos elementos que componen nuestro sistema educativo y cultural desde el punto de vista jurídico y sociológico; proponemos, después de estudiar los datos vertidos, una reconceptualización de la educación y la cultura nacionales; la revaloración del libro y la lectura como el principio sin el cual, el desarrollo integral del individuo y la sociedad sería imposible; concluyendo con el análisis de los medios jurídicos que pueden hacer exigible tales prerrogativas ante la inactividad voluntaria o negligente del Estado.

El orden determinado en que se han dispuesto los cinco capítulos hoy presentados, y su conexión interna, para la sistematización temática de esta investigación, es el siguiente: el primer capítulo, Educación Permanente, inicia con un análisis del concepto que da nombre a este apartado, sostenemos la necesidad de que tal concepto sea entendido con plenitud, en la legislación conducente, se aplique en las actividades sociales y se conciban sus alcances al momento de formular las políticas públicas del sector; continuamos con un panorama histórico

muy específico de las acciones emprendidas por dos gobiernos federales: la concepción educativa de José Vasconcelos, primero desde la Universidad Nacional de México y después desde la naciente Secretaría de Educación Pública, a través de sus logros en este sector; y el gobierno de Miguel de la Madrid, desarrollado dentro de la peor crisis económica y social que haya vivido el país hasta ese momento, y que sin embargo, se concretaron algunos esfuerzos para el posterior desarrollo del sistema bibliotecario y de investigación en el país. Y un gobierno local, el de Cuauhtémoc Cárdenas, del cual presentamos más que logros, el proyecto educativo y cultural del primer Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Momentos tomados por la relevancia de sus acciones y por la importancia del momento político y jurídico en el que se desarrollaron.

Asimismo, planteamos la necesidad social que implica la educación permanente y demostramos por qué constituye un servicio público. De igual modo, trazamos los alcances de la educación para la democracia, que no se compone únicamente de la instrucción cívica del voto y los aspectos electorales, sino que va más allá, proyectando una educación verdaderamente democrática hacia el individuo mismo (mente, cuerpo y espíritu), hacia la sociedad (civismo, valores, conductas), y hacia la comunidad internacional (solidaridad, cooperación, soberanía y convivencia entre los pueblos), desarrollando así los altísimos contenidos de nuestro artículo tercero constitucional.

La relación de la educación con los medios de comunicación ha sido planteada de manera muy general, haciendo las observaciones pertinentes acerca de las características de los medios de comunicación masiva por excelencia: la radio y la televisión; esto con el fin de que el lector a quien va dirigida esta investigación, los tome en cuenta al momento de legislar sobre la materia, cuando decida hacer efectivo el artículo 74 de la Ley General de Educación.

El segundo capítulo, El Sistema Educativo Nacional, expone de manera precisa las condiciones jurídicas, sociales, políticas y económicas que sustentan la educación en el México actual. Tomando en cuenta estos elementos, se plantean la naturaleza jurídica de la educación, su marco normativo desde las disposiciones originarias hasta las leyes reglamentarias y; hacemos especial énfasis en los fines educativos y la equidad, conceptos tristemente utilizados por la demagogia gubernamental y partidista.

Hacemos un desarrollo sistemático de la estructura del sistema educativo nacional y de la planeación en este sector, concluyendo con la exposición de su financiamiento.

A la luz de los conceptos analizados en los dos primeros capítulos, hacemos una revisión histórica de las acciones gubernamentales en el ámbito educativo desde la perspectiva

prehispánica, incluyendo el fervor independentista, la Reforma, el México revolucionario y la preeminencia de las ideas socialistas, pasando por los esfuerzos para lograr la unidad nacional vía la educación, hasta la mal llamada modernización educativa, llegando a nuestros días. En este capítulo tercero, Evolución del Sistema Educativo Mexicano, que se desarrolla a partir del devenir histórico nacional, como se ha apuntado, se exponen los instrumentos jurídicos que dieron vida a las políticas educativas de aquellos tiempos y cuya temática es construida a partir de las reformas legislativas en materia educativa, en el marco del Derecho Constitucional; sin embargo, consideramos nuestro deber aceptar que el orden de las etapas que conforman este capítulo, fue tomado de los trabajos, sobre historia de la educación en México, que realizaron los maestros Francisco Larroyo y Mario Melgar Adalid.

Esta serie de conocimientos nos llevan, dada la indisoluble relación entre educación y cultura que ha caracterizado el actuar público y social de nuestro país, al tema central de la investigación que presentamos; el capítulo cuarto, Ley de Fomento de la Lectura y el Libro, pretende demostrar mediante una serie de reflexiones, la relación que debe existir entre el libro, el lector y la lectura, su trascendencia y fines que la caracterizan; demostrando, sin tratar de convencer, que la aproximación armónica de estos tres elementos redunda en la comunión de la mente y el espíritu, cuyo efecto será, necesariamente un desarrollo material y espiritual ordenado, sereno, fuerte, luminoso. Esto, siempre que en el orden jurídico y económico se tomen medidas tendientes a hacer efectivo el mandato constitucional y la exigencia social de acceso a la cultura; lo que nos lleva al análisis de las medidas que ha realizado el Estado para lograr la plenitud en tales derechos.

En este apartado hemos examinado el tratamiento jurídico del libro en México, realizamos un análisis de la ley que da nombre a este capítulo, apuntando sus incomprensibles defectos. Exponemos con detenimiento la ligereza con la que el poder público consiente el tratamiento del orden público y el interés social en la legislación comentada; hacemos patente la incompetencia del legislador en los procedimientos de técnica legislativa y la falta de compromiso del ejecutivo federal en las políticas públicas formuladas al respecto, posturas ambas que resultan contrarias al tan pregonado Estado de Derecho, por lo que ofrecemos una serie de lineamientos básicos para estructurar políticas culturales sanas, condicionadas únicamente por la existencia de un buen sistema jurídico en materia del libro, para lo cual se recomienda la utilización del modelo de ley para el fomento del libro y la lectura emitido por el CERLAC. El fomento, concepto fundamental de este estudio, es analizado a partir de dos concepciones: una política, a partir de dos discursos del maestro Vasconcelos sobre lo que

implica un verdadero fomento de la lectura, los obstáculos para lograr este fin; y otra jurídica, exponiendo sus características, funciones y fines, en cuanto actividad de la administración pública. Este concepto, desarrollado teóricamente, se confrontó con las políticas que al efecto ha llevado a cabo el ejecutivo federal, las ligerezas de estas últimas, se prueban.

Con posterioridad, mencionamos algunas consideraciones jurídicas respecto del derecho de imprenta, desde las normas jurídicas constitucionales hasta las leyes reglamentarias, apuntando sus alcances y límites; dada la importantísima injerencia que tiene tal garantía en los procesos productivos del libro.

Una grave contradicción entre los discursos que se pretenden capitalizar en las urnas y las urgentes acciones en el campo educativo y cultural que requiere el país, es la inexistencia de medidas fiscales y de comercio exterior en apoyo a los eslabones de la cadena productiva del libro. Hacemos patentes los intentos del gobierno federal por aniquilar la industria editorial nacional, y apuntamos la legislación a revisar y reformar, sin embargo, dada la tremenda amplitud y dificultad del tema decidimos no abundar más al respecto.

Uno de los elementos fundamentales para fomentar el libro y la lectura es la biblioteca, en especial la biblioteca pública; en atención a ello desarrollamos un apartado en el que se exponen las etapas más importantes de este sector; sus modalidades y características generales, se despliegan el marco jurídico y la estructura orgánica del sistema nacional de bibliotecas y se hacen consideraciones importantes, siguiendo los criterios internacionales, sobre las funciones y fines de las bibliotecas públicas.

Para finalizar la primera parte del cuarto capítulo, decidimos por amor y lealtad, y en reconocimiento a su preponderancia y en cuanto verdaderamente nacional y universalmente reconocida, incluir un análisis teórico y jurídico del sistema bibliotecario y editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México, que como institución dedicada al cultivo del saber, a la formación profesional y la difusión de la cultura, ha tenido como principio servir a la sociedad mexicana mediante sus actividades, ya sea forjando, transmitiendo o publicando los conocimientos que se generan en sus aulas, institutos y laboratorios. Sin embargo, nuestra Alma Mater no es ajena a la crisis económica con la que ha vivido el país durante muchas décadas, por lo que presentamos un documento que analiza de manera sobresaliente la problemática y las posibles soluciones para el pleno desarrollo de este sistema.

La segunda parte del capítulo comentado, obedece a la necesidad de saber quiénes son las autoridades y sectores sociales que inciden directamente en el fomento de la lectura y el libro en nuestro país. El orden jurídico mexicano reconoce, otorga facultades y obligaciones,

exclusivas o concurrentes, a determinadas autoridades y órganos federales, estatales y municipales, para llevar a cabo la política cultural nacional, específicamente en lo referente al tema del libro y la lectura, por lo que presentamos un análisis jurídico de figuras tales como el Poder Ejecutivo, la Secretaría de Educación Pública, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Derechos de Autor y el Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y el Libro; este último inexistente a pesar de que la Ley de Fomento del Libro y la Lectura, desde hace cuatro años, ordena su creación. También existen instituciones con competencias de carácter nacional en el ámbito educativo y cultural del libro como el Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Biblioteca Nacional de México, y diversas organizaciones y asociaciones atinentes al tema en comento, que no son autoridades pero que su participación e interés en la transmisión de la cultura por medio del libro y el mejoramiento de los hábitos de lectura en México, es fundamental.

El trabajo de investigación que presentamos, termina con el quinto capítulo, Derecho Comparado en Materia Educativa y Cultural en Iberoamérica, el Caso del Fomento al Libro; en el cual realizamos un estudio acerca del régimen político, organización administrativa y régimen jurídico del libro en Argentina, Chile, Colombia y España. Para la exploración comparativa de las legislaciones de fomento del libro y la lectura de estas naciones, se utilizó como patrón de referencia la Ley de Guayaquil, modelo legislativo que emitió el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), en concurrencia con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); en un esfuerzo por plantear a nivel internacional la importancia que implica la adquisición y transmisión del conocimiento, por medio del libro, para el desarrollo social, económico, político y jurídico de las naciones.

Para finalizar, se exponen los contenidos de la Declaración de Cochabamba y la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, documentos cumbre en los cuales se plantean los compromisos nacionales y regionales que han de mantener las naciones iberoamericanas con la sociedad en el ámbito de la cultura y específicamente con el mundo del libro y la lectura.

En suma, nuestra pretensión en primera instancia, es dejar en claro que el derecho cultural es la prerrogativa que tiene toda persona a participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes, las ciencias y disfrutar de los beneficios resultantes de las actividades intelectuales, artísticas y científicas; actividades que van más allá de la educación,

como generalmente se entiende, pero respecto de las cuales constituye un requisito indispensable, siempre que la educación misma se conciba y se practique, tanto en el seno de la sociedad como en las políticas públicas y la legislación atinente, en toda su tridimensionalidad democrática (mente, cuerpo y espíritu) y durante toda la vida del ser humano, concepción y praxis que desembocarán necesariamente en una serie de conocimientos, actitudes y habilidades que moverán el tejido social hacia el progreso.

En segunda instancia, la presente investigación tiene la exigencia de revalorizar y enaltecer la función del libro y la lectura dentro del proceso educativo y cultural del individuo y de la sociedad, desde su naturaleza como un derecho social, el estudio de los preceptos constitucionales y legales que lo respaldan hasta su apreciación sociológica; es decir, planteamos los elementos de la primera condición para el desarrollo integral de la nación: una educación permanente y democrática; conceptos que se retoman para establecer el papel fundamental que desempeña el derecho cultural y como origen de ambos sistemas, el fomento del libro y la lectura como actividad social y como función pública. De lo que se sigue una seria denuncia de los aciertos, pero más aún, de las irresponsabilidades en las que se despeña el poder público cuando trata con tanta ligereza y con cínica deslealtad jurídica una exigencia social y legal de primordial importancia.

Hemos anotado que la primera condición para el progreso del país es la educación, la segunda es la salud y la tercera es la alimentación, mismas que deberán constituir la materia de investigaciones posteriores.

Después de esta somera exposición del contenido de la presente investigación, quiero hacer presente mi reconocimiento, iluminado de afecto y lealtad a la Lic. Rosa María Gutiérrez Rosas por todo el apoyo académico y moral que me hizo favor de concederme desde que atento escuchaba sus clases, ahora y con su venia espero que sea siempre así. Asimismo, le hago patente mi cariño y agradecimiento a Gloria Miriam Rivera Cruz, por la vida compartida, sus palabras y consejos. Por último, quiero expresar mi eterna admiración, amor y gratitud a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Derecho, al Instituto de Investigaciones Jurídicas y a la Biblioteca Nacional, por la vida clara y hermosa que he cursado con mis maestros, colegas y amigos, en sus espacios.

Juan Antonio Mejía Ortiz.

Tlalpan, Ciudad de México, octubre del año 2004.

Los hombres son tan propensos a contentarse con las cosas más comunes y su espíritu y sentidos se tornan tan fácilmente insensibles a las impresiones de la belleza y de lo perfecto, que cada uno de nosotros debería esforzarse en alimentar en su inteligencia la facultad de percibir éstas sensaciones. Por eso, cada cual, una vez todos los días, debe escuchar una breve canción, leer una hermosa poesía, ver una buena pintura y, si posible fuera, hablar unas pocas palabras sensatas.

Goethe

Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a si misma.

Gabriel García Márquez.

# CAPÍTULO I

## LA EDUCACIÓN PERMANENTE

Para comprender y analizar, dentro del campo del derecho, la formación, estructura y evolución de la educación en México, es necesario establecer algunos lineamientos de carácter teórico e histórico que, a manera de introducción, hagan entender de forma general el tema del presente trabajo, con la reserva de abundar en los capítulos subsecuentes.

De este modo, primeramente abordaremos de manera operativa y simplificada el concepto de educación que, siguiendo las ideas del Dr. Guillermo Cortés sería: "debemos entender por educación, la herramienta social y de naturaleza pedagógica que genera hombres libres, para una sociedad libre. La educación y el sistema educativo, con su espacio privilegiado, la escuela, permiten desarrollar aprendizajes en un contexto pertinente donde el alumno recibe de forma sistemática, coherente y secuencial con su desarrollo psico-biológico, herramientas cognitivas y axiológicas que intervienen para transformarlo en un ser reflexivo, crítico y participativo; dicho proceso se genera de manera permanente y sistemática, es decir, somos seres definidos por el constante aprendizaje."<sup>1</sup>

Es la educación, entonces, el vehículo más importante en la transmisión de la cultura y del conocimiento humano, y desde una óptica más amplia, va a ser la cultura, entendida como la experiencia colectiva, histórica, espacial y temporal de un pueblo<sup>2</sup>, lo que nos define como raza humana. Se ha planteado que la educación y el lenguaje han permitido perfeccionar la cultura y con ello se ha logrado el avance de la humanidad, de allí que podamos establecer entonces que es un elemento central en la vida del individuo y del tejido social.

La educación sistemática, la encontramos desde las primeras civilizaciones, fue el *arete* griego, el *educatio* latino, pero la idea, quizás, más apropiada es el término latino del medioevo *E-ducare* que significa sacar, transformar un material en otra cosa.

En este orden de ideas, podemos inferir que el sistema educativo debe definir qué tipo de hombre pretende formar; precisar las exigencias del hombre completo y destacar entre ellas los aspectos cualitativos, procurando mostrar que las dimensiones sociales e individuales del ser humano constituyen un todo indivisible.

<sup>1</sup> Cortés, Guillermo. Seminario. Facultad de Derecho, Universidad de Atacama, Chile. Septiembre 2000. En [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

<sup>2</sup> Rodríguez Prampolini, Ida. "La Cultura", en revista *Memoranda*. Núm. 6, México, mayo-junio 1990, Año I, p. 7.

La educación permanente surge entonces como un concepto fundamental en la planeación de las nuevas políticas pedagógicas. Es la revisión integral del sistema educativo que se funda en concebir una educación integrada en la vida misma del individuo. El ser humano debe vivir su educación como parte de su naturaleza social. La renovación, implícita al concepto de educación permanente, permitirá responder a las necesidades que cada individuo padece a lo largo de su vida; es respuesta a la obligación de atender los sectores marginados y da ocasión de actualizar los conocimientos que requiere el continuo avance técnico y científico. Se basa en el principio de la "comunidad educativa"; en la coordinación de todo tipo de instituciones en un intento de compartir las responsabilidades de las tareas.

La noción de la continuidad del proceso educativo no es nueva. El ser humano, involuntaria o deliberadamente, no cesa de instruirse o formarse a lo largo de su vida, bajo la influencia del ambiente en que ésta transcurre y como resultado de las experiencias que modelan su comportamiento, su visión del mundo y los contenidos de su saber.

Pero esta dinámica natural no ha tenido hasta ahora ninguna estructura de apoyo que supere el azar y lo oriente. Iván Illich, en su estudio *Descolaviser l'École*<sup>3</sup> señala que "la escuela es un ritual de iniciación que integra al neófito en la carrera sagrada del consumo progresivo; un ritual de propiciación en que los sacerdotes profesionistas-maestros sirven de intermediarios entre los fieles y los dioses del privilegio y el poder; un ritual de expiación que sacrifica a los que fracasan y los marca con el fuego rojo del subdesarrollo". Por supuesto, que esta idea tiene mucho de relativo, sin embargo, también tiene mucho de actualidad.

De un tiempo a estas épocas, una certidumbre se ha impuesto de un extremo a otro del mundo: la mayoría de los individuos no están suficientemente equipados para hacer frente a las condiciones y exigencias de nuestra época, en la que el rompimiento con los valores tradicionales y el surgimiento de nuevos sistemas de vida constituyen el elemento característico.

Estas exigencias que atañen al desarrollo mismo de nuestras sociedades, obligan a que millones de adultos, deban educarse para sobrevivir en un entorno cada vez más complejo. Edgar Faure señala que la educación tiene dos dimensiones, "Debe preparar al cambio, y hacer capaces a los individuos para aceptarlo y aprovecharlo; o sea, crear un espíritu dinámico, no conformista ni conservador. Paralelamente debe jugar el rol de antídoto ante numerosas deformaciones del hombre y de la sociedad, ya que una educación democratizada debe poder

<sup>3</sup> Citado por Castrejón Díez y Ángeles Gutiérrez. *Educación Permanente*. s/c Ed. FCE. México, 1974, p 12.

remediar la frustración, la despersonalización y el anonimato del mundo moderno.<sup>4</sup> Es decir, la empresa educativa no será eficaz, justa ni humana si no se transforma radicalmente el acto, el espacio y el tiempo de la educación en herramienta de progreso tanto para el individuo como para la sociedad misma.

Todos estos razonamientos nos llevan a pensar que lo que hay en el fondo y lo que en definitiva se discute es la supervivencia de nuestra civilización tal como es y tal como puede llegar a ser, y en la cual el individuo, al estar implicado profundamente en el proceso del cambio, tendrá que estructurarse de modo que sus roles y funciones provengan de él mismo.

Hace algunos lustros, el término educación permanente, ha sido empleado para aludir la antigua práctica de la educación para adultos, para denotar los cursos nocturnos destinados a los mismos, etc. sin embargo, con posterioridad esto se ha venido ampliando: se aplicó a la formación profesional continua, incluyendo los múltiples aspectos de la persona: intelectuales, afectivos, estéticos, sociales y políticos. De esta manera ha llegado a tener una visión más integral de la acción educativa.

Al acelerarse el ritmo de las transformaciones, se intensifica también la urgencia que se atribuye a la necesidad de que el público perciba la educación como un proceso que abarca toda la vida y que se levanten sobre este principio los planes educativos en todos sus niveles y modalidades. Lo anterior puede resumirse en tres puntos:

- a) La educación de un individuo no termina cuando deja la escuela, para trabajar; es un proceso que dura toda la vida.
- b) El proceso, que abarca todos los aspectos de la existencia, debe favorecer el desarrollo integral de la personalidad y desarrollar las aptitudes de los individuos tanto en el plano artístico e intelectual como en el profesional y físico.
- c) Los hombres están capacitados y deseosos de instruirse, pero su facultad para orientar sus conocimientos se debilita cuando dejan de ejercerla; por lo que resulta fundamental, asegurar la continuidad del proceso educativo.

La evolución del concepto de educación permanente, en su contenido y aplicación, se puede integrar en tres corrientes fundamentales; tal como se ha explicado en páginas anteriores, la última de éstas es la que sostenemos en la presente investigación:

---

<sup>4</sup> Castrejón Díez y Ángeles Gutiérrez. Op. Cit., p. 13.

- a) La corriente que considera que la educación permanente se refiere a algunas formas especializadas de educación para adultos tales como la capacitación para el trabajo, alfabetización, etc.
- b) La que define la educación permanente como un campo total, pero limitado a la etapa "escolar" de la vida de los hombres y;
- c) La corriente que señala a la educación permanente como aprendizaje durante toda la vida, encaminado al desarrollo integral del individuo.

Con los fundamentos anteriores, estamos en disposición de plantear un concepto de educación permanente: Es el principio organizador que implica un sistema completo, coherente e integrado que ofrezca los medios necesarios para responder las aspiraciones de orden educativo y cultural de cada individuo de acuerdo con sus capacidades; que permita a cada uno el desarrollo de su personalidad durante toda su vida, por medio de su trabajo y de sus actividades de recreación, y que tenga en cuenta las responsabilidades de todo individuo como miembro de la sociedad.

De este modo, queda claro que la idea de educación permanente se ha convertido en una expresión que engloba y relaciona las formas y manifestaciones del acto educativo, pretende constituirse en principio básico para organizar el sistema y elaborar cada uno de sus elementos. Si partimos de la idea de que la educación debe permitir al individuo comprender su contexto social y capacitarlo para influir en él, se entiende que necesita su continuidad en el espacio y en el tiempo. Para Paulo Freire<sup>5</sup> "la educación dura en la contradicción permanencia-cambio. Esta es la razón por la cual no solamente en el sentido de duración es posible decir que la educación es permanente. Permanente, en este caso, no significa la permanencia de valores, sino la permanencia del proceso educativo, que es el juego entre la permanencia y el cambio cultural. La dialectización referida, que hace el proceso educativo durable, es lo que explica la educación como un quehacer que esta siendo y no que es. De ahí su condicionamiento histórico-sociológico."

En este sentido, la finalidad sería lograr que el sistema educativo se halle en estado permanente de revisión, de reforma y que su naturaleza, metódicamente evolutiva, responda a la situación espontáneamente transformadora de la sociedad y concentre sus esfuerzos y recursos hacia los objetivos de cambio que se determinen específicamente.

---

<sup>5</sup> Freire, Paulo. Extensión o Comunicación. Ed. Siglo XXI, 12ª ed., México, 1983, p. 97.

Sin embargo, no todo es tan sencillo, el maestro Ettore Gelpi en su ensayo *La Educación Permanente: Principio revolucionario y practicas conservadoras*<sup>6</sup> expone la problemática que encierra la aplicación teórica y práctica de la educación permanente y que expondremos con brevedad. El investigador italiano radicado en París inicia su exposición mencionando que la historia nos enseña que la educación permanente ha presidido a la escuela y no a la inversa. Las sociedades de tradición oral y la gran mayoría de la población de los países, donde solamente una élite es alfabetizada, fueron y son educados sin haber frecuentado la escuela.

"La educación permanente es un concepto, una práctica, una política, un objetivo y un método: ella es la educación formal y no formal como la autoformación y el aprendizaje institucional, la educación presencial y a distancia, la formación inicial y la formación continua. La educación permanente está presente en todas las edades de la vida y en lugares diversos, en el tiempo de trabajo y no de trabajo.

El concepto de educación permanente puede contribuir a definir políticas, estrategias y acciones educativas capaces de contribuir a eliminar las injusticias educativas. El desarrollo de la actividad educativa en el tiempo y en el espacio provoca una riqueza de las experiencias educativas en el lugar de trabajo y en las diversas formas de vida asociativa formal y no formal."

Las finalidades de esta actividad educativa son, al mismo tiempo, el aumento de conocimientos, la vivacidad intelectual, la sensibilidad afectiva, la cualificación profesional, el fortalecimiento del cuerpo mismo (salud y estética) y la adquisición de instrumentos metodológicos, para continuar la formación profesional.

Gelpi, menciona que "en los años noventa la educación permanente, como concepto para las políticas educativas se transformó, a nivel de discurso y en cierta manera de las prácticas (parecía que la reticencia, las sospechas y el rechazo que se había mostrado en la década de los ochenta había desaparecido), fue una opción de los gobiernos y en particular del mundo de la empresa. Este concepto no se enfrenta hoy con resistencias abiertas, como consecuencia, es fácilmente adaptado y readaptado para las organizaciones internacionales, las asociaciones pedagógicas, educativas y profesionales. La educación permanente "sin fronteras" y abierta es hoy un discurso ambiguo, por que la educación formal no es permanente más que para una parte del planeta; la educación es abierta en una sola dirección, es decir, los excluidos no participan y no tienen posibilidad de tomar iniciativas educativas."

<sup>6</sup> Gelpi, Ettore. *La Educación Permanente como proceso de Transformación*. et. al. s/e Ed. MAD. España, 1994, p. 25.

Continúa el maestro italiano mencionando que "así como el estudio y análisis de la educación permanente a fascinado a diversos sectores de la sociedad, también a provocado temor frente a ésta; hace referencia a las agencias del sistema de las Naciones Unidas, dejando en claro su tibieza en la concepción de las políticas educativas, sin embargo, otras organizaciones internacionales aparecieron como actores principales en el sentido educativo como el Banco Mundial, la OCDE y sobre todo el Fondo Monetario Internacional que decide en lo sustancial cuáles son las funciones del sistema educativo de muchos países que no tienen recursos y son explotados. La investigación fundamental sobre educación permanente fue destruida deliberadamente y redes de información más sutiles fueron creadas para introducir modelos educativos que refuerzan la dependencia política, económica y educativa.

La regresión educativa que es posible constatar en muchos países, no solamente tiene origen propiamente educativo, sino que refleja la crisis de los proyectos de sociedad que los países del norte y del sur han desarrollado (Estado asistencial, lucha de liberación del colonialismo y neocolonialismo, excesiva privatización de las tareas fundamentales del Estado, socialismo, reducción del Estado y por lo tanto de los intereses de la sociedad a la voluntad del capital, etc.)."

Podríamos concluir que el nuevo compromiso en el sentido educativo debe estar caracterizado por nuevos modelos de sociedad, y por duras luchas que permitirán una visión crítica, una imaginación fértil y la emergencia de una nueva conceptualización que tendrá necesariamente en cuenta la complejidad de las realidades política, económica y cultural llenas de contradicciones tanto de nuestro país como del mundo en su totalidad.

## **1.1 IMPULSO CONSTITUCIONAL A LA EDUCACIÓN PERMANENTE**

Concretamente en México, dentro de la complejidad de sus hechos y fenómenos históricos, se encuentran periodos en los cuales la educación permanente fue un principio rector de las actividades gubernamentales, llegando a ser una prioridad tal que necesariamente fue modificada en fondo y forma nuestra Carta Magna para elevar al rango más alto, junto con los principios fundamentales de nuestra legislación máxima, la actividad educativa. A continuación mencionaremos, de manera expositiva, tres periodos históricos dentro de los cuales la educación tomó impulsos nuevos y direcciones renovadas a pesar de las circunstancias adversas que se presentaron y que no permitieron la realización plena de los ideales que, en materia de educación, se plantearon estos tres gobiernos.

### 1.1.1 LIC. JOSÉ VASCONCELOS

La historia de la educación moderna en México, esta estrechamente relacionada con la llegada de las ideas liberales que se gestaron en Europa desde el siglo XVIII, y que en nuestro país encontraron eco en el siglo XIX, en el cual la lucha entre conservadores y liberales y posteriormente con la lucha de independencia, marcarían el rumbo educativo mexicano de aquellos años. Con el triunfo definitivo del proyecto liberal del Lic. Benito Juárez García en 1867 se reestructura la función educativa y se le imprime el espíritu de las Leyes de Reforma: laica, gratuita y obligatoria. Sin embargo y a pesar de las buenas intenciones, los estados y municipios eran incapaces económica y socialmente de llevar a cabo las tareas educativas necesarias para superar el rezago. El país se estancaba y parecía derrumbarse en este rubro. Para 1919, la educación pública resentía gravemente la falta de una adecuada organización. Los años que siguieron serían determinantes para el sector educativo en México.

En abril de 1920 hicieron crisis las expectativas en torno a la sucesión presidencial. Por una parte el candidato fuerte de oposición Álvaro Obregón logró escapar del cerco que la policía de la Ciudad de México le había tendido y se postuló como candidato independiente a la Presidencia de la República; por otra parte Adolfo de la Huerta, gobernador de Sonora, junto con Plutarco Elías Calles y la legislatura de ese estado lanzaron el Plan de Agua Prieta, dirigido a la Nación con el objeto de desconocer el gobierno de Venustiano Carranza quien, con el deseo evidente de prolongar su poder, dio su apoyo al embajador de México en Washington, el Ingeniero Ignacio Bonillas, para lanzar su candidatura. Otro aspirante era el General Pablo González cuya fuerza emanaba del numeroso grupo de militares que lo apoyaban en el centro del país. El 7 de mayo Carranza abandonó la capital tratando de llegar al puerto de Veracruz, sin embargo, durante su paso por la Sierra de Puebla fue emboscado y asesinado el 21 del mismo mes.

El Congreso, reunido a pesar de todas las vicisitudes, nombró presidente provisional a Adolfo de la Huerta quien asumió el poder el primero de junio de este mismo año. Los seis meses de gobierno de De la Huerta presentaban un panorama de relativa tranquilidad, después de los cuales Obregón resulta electo Presidente de la República, no obstante y a pesar de la consolidación, los Estados Unidos no reconocieron al nuevo gobierno mexicano y ello dio motivo a problemas posteriores.

Obregón y De la Huerta contaron con el apoyo de rebeldes que dominaban algunas zonas del país; también procuraron contar con la simpatía de algunos de los más connotados enemigos de Carranza que se encontraban en el destierro, indudablemente dos de los individuos más notables dentro de esta categoría eran Antonio Villarreal y José Vasconcelos, este último, devoto Director de la Escuela Nacional Preparatoria durante la primera fase del gobierno de Carranza y que después de hacer críticas a este régimen tuvo que escapar hacia Estados Unidos.

Iniciador de la Revolución mexicana, José Vasconcelos nació en Oaxaca el 27 de febrero de 1882, hijo de un funcionario aduanal vivió su infancia en Piedras Negras, Coahuila. Sus primeros estudios fueron en la escuela elemental de Eagle Pass en Texas. Mas tarde, sus padres, de probada formación cultural, deciden trasladarse a Campeche para evitar la nefasta (hasta nuestros días) "yanquización" paulatina que los acosaba. Posteriormente, ya adolescente, Vasconcelos y su familia deciden su residencia en la capital para que pueda ingresar a la Escuela Nacional Preparatoria, preludio a su ingreso a la Escuela de Jurisprudencia donde "sólo asistía a presentar exámenes y a las clases que consideraba de verdadera valía como las del ilustre Jacinto Pallares"<sup>7</sup>. La lectura y el ambiente facultativo lo llevaron a formar parte en 1908 del Ateneo de la Juventud, participa en discusiones y tertulias en casa del arquitecto Jesús Acevedo, a las que también asisten Antonio Caso, Pedro Henríquez Ureña y Alfonso Reyes entre otros. En 1909 forma parte del partido Antirreleccionista fundado por Francisco I. Madero y, cuya caída provocó la detención de Vasconcelos quien logra escapar y abandonar el país; a su regreso se unió a las fuerzas carrancistas. Pasado este periodo fue consejero de Eulalio Gutiérrez, este gobernante le ofreció la Secretaría de Instrucción Pública desde donde manejaba las relaciones exteriores y asuntos internos del país. Desconoce a Villa y a Carranza en un manifiesto que redactó y huye hacia Estados Unidos. Con el triunfo de Obregón, regresa apoyado por Miguel Alessio Robles, secretario particular de De la Huerta y lo incorpora al régimen triunfante en la rectoría de la Universidad Nacional, desde donde estructurará la política educativa de la revolución.

Aparte del artículo 3º, su radicalismo y sus alcances, la Constitución de 1917 introdujo una novedad respecto a la relación entre el Estado y la educación: suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; esta institución fue creada bajo el gobierno del General Porfirio Díaz en 1905, gracias al consejo e interés del gran maestro Justo Sierra, pasando de

<sup>7</sup> Solana, Fernando. Historia de la Educación Pública en México. et. al. Ed. FCE-SEP, 2a. ed., México, 1982, p. 170.

*M. C.*

ser la subsecretaría de instrucción pública, dependiente de la Secretaría de Justicia, a ser una entidad autosuficiente. La razón fundamental para liquidar esta institución fue que la jurisdicción de la secretaría porfiriana se extendía sólo al Distrito y territorios federales, en virtud de que cada estado se responsabilizaba -o dejaba de hacerlo- de la educación que se impartiera dentro de su territorio. Lo precario del presupuesto de la mayoría de los ayuntamientos, hizo que se avanzara muy poco en los tres años de gobierno carrancista, así las cosas, para dar auténtica coherencia al postulado constitucional hacía falta una acción coordinada del Estado, con alcance federal, es decir que abarcara la totalidad de la República. Sólo así se podrían consolidar los principios revolucionarios en materia educativa.

Mientras los esfuerzos por lograr la reforma constitucional se llevaban a cabo tanto en el Congreso de la Unión como en las legislaturas de los estados, José Vasconcelos se hacía cargo de la rectoría de la Universidad Nacional. A partir de 1917 se había formado el Departamento Universitario y de Bellas Artes cuyo titular era al mismo tiempo el titular de la Máxima Casa de Estudios; por extensión el Departamento legislaba en materia de educación para el distrito y territorios federales, lo cual iba mas allá del ámbito puramente universitario.

Llegó el momento en que Obregón ocupó la Presidencia y lo reconfirmó en su puesto; con las atribuciones legales y con las necesidades que marcaba las circunstancias, Vasconcelos emprendió desde la rectoría una acción tendiente a darle coherencia a la educación en sus distintos niveles. Revisó las direcciones de los planteles, inició la dotación de desayunos gratuitos a los escolares y comenzó a delinear las acciones a seguir cuando la ley estableciera la Secretaría. La idea fundamental de la ley de Vasconcelos se sintetiza en la organización de la Secretaría de Educación Pública en tres Departamentos: el Escolar, de Bellas Artes y, de Bibliotecas y Archivos. La función básica se realizaría a través del Departamento Escolar, integrado por cuantas secciones se necesitaran de acuerdo con la realidad escolar desde el jardín de niños hasta la Universidad; las novedades vendrían con los departamentos de Bibliotecas y Bellas Artes. Con el primero se garantizaba el material de lectura para fortalecer la educación que se impartiría, y con el segundo se coordinarían las actividades artísticas, complementarias de la educación. Además de estos tres Departamentos fundamentales, había otros especializados en combatir el analfabetismo y el encargado de la educación indígena.

Finalmente, la reforma constitucional fue aprobada y promulgada el 20 de julio de 1921. El decreto de creación de la Secretaría de Educación Pública data del 25 del mismo mes, pero

se promulgó el 29 de septiembre del mismo año. En octubre siguiente, el Maestro de la Juventud, protestó como titular de la nueva dependencia.

José Vasconcelos tenía clara la misión que debía desempeñar la Secretaría a su cargo. Para él, la educación era algo totalmente articulado, de manera que las acciones estuvieran dirigidas a todos los sectores de la sociedad y en cada uno de ellos se realizase un fin. Este era un nacionalismo que integrase las herencias indígena e hispana, fundidas en un sólo concepto que sirviese como símbolo de identidad, esto era, por extensión común a toda América Latina. De ahí el escudo y el lema que impuso a la Universidad Nacional de México, que revela la vocación humanística con la que fueron concebidos y la época en que las esperanzas de la revolución aún estaban vivas y había una gran fe en la Patria. Vasconcelos mencionaría: "se significa en este lema la convicción de que la raza nuestra elaborará una cultura de tendencias nuevas, de esencia espiritual y libérrima... pretendiendo significar que despertábamos de una larga noche de opresión"; referente al escudo, el maestro diría, "imaginé el escudo en el cual el águila mexicana y el cóndor andino, cual ave bicéfala, protegen el despliegue del mapa de América Latina, desde la frontera norte de México hasta el Cabo de Hornos, plasmando la unificación de los iberoamericanos. Nuestro continente, nuevo y antiguo, predestinado a contener una raza quinta, la raza cósmica, en la cual se fundirán las dispersas y se consumará la unidad."<sup>8</sup> Quedando clara la misión liberalizadora y unificadora que, según Vasconcelos, tenemos los iberoamericanos, y que sólo se podría llevar a cabo a través de la educación.

Para que ese nacionalismo existiera era menester eliminar fronteras raciales y clasistas. El problema del indio parecía reducido en comparación con el más general del analfabetismo, que afectaba no sólo a quienes no conocían el castellano sino a sectores más generalizados de la población. En un auténtico esfuerzo democrático, primero a través de la Universidad y después a partir de la Secretaría de Educación se inició una cruzada nacional educativa, que llevó a efecto la primer campaña de alfabetización que se conoce en el país, basándose en propiciar la comunicación del que sabe con el que no sabe, mediante voluntarios que hacían las veces de instructor para lograr que "todos los elementos posibles convergieran en la creación de un nuevo mexicano producido por la Revolución, que pudieran llevar a cabo el ideal de la democracia maderista. Con esa transformación, por vía educativa, no fracasaría más el pueblo mexicano en su carrera hacia el ejercicio auténtico del gobierno... ahora estaba

<sup>8</sup> Lema y Escudo de la UNAM. En [http:// dragon.dgsc.unam.mx/rectoria/lema/escudo](http://dragon.dgsc.unam.mx/rectoria/lema/escudo).

un maderista dirigiendo la educación nacional, que dotaría al *demos* de bases suficientes para ejercer el *cratos*. Sólo así se liberaría de un pasado que lo encadenaba y sólo así podría asimilar un pasado para liberarse.<sup>9</sup>

Creó el primer sistema de bibliotecas entre las que destacan las populares, "destinadas a obreros y público en general; con el objeto de ofrecerles libros que sirvieran de complemento a sus labores; las escolares como complemento a la labor de enseñanza. En la colonia de La Bolsa, en la capital, se iniciaron campañas de higiene, previas a las escolares y de alfabetización, que pronto se extenderían por todo el país. La formación integral de individuos requería de ámbitos propicios, por lo que, bajo orden directa de la Secretaría se rehabilitó el antiguo Colegio de San Pedro y San Pablo, que también fue sede durante muchos años de la Hemeroteca Nacional."<sup>10</sup>

La pintura y la escultura recibieron gran rehabilitación. Los artistas se integraron al movimiento nacionalista y decoraron los muros de la Escuela Nacional Preparatoria y el edificio que sería el Palacio de Educación. En estos ámbitos desarrollaron sus trabajos José Clemente Orozco, Diego Rivera, Jean Charlot, Xavier Guerrero, Roberto Montenegro e Ignacio Asúnsolo, entre otros. La música no podía quedar atrás y después de muchos años de barbarie, la Orquesta Sinfónica Nacional fue rehabilitada por Vascocelos, en sus inicios junto con Ignacio Chávez y Antonieta Rivas Mercado y después bajo la batuta de Julián Carrillo. Se habilitaron galerías de arte donde también se presentaban orfeones y conjuntos gimnásticos. El maestro consideraba de similar importancia el ejercicio mental y el físico por lo que la Secretaría construyó el Estadio Nacional cuya inauguración se llevó a cabo en 1924.

También se promovieron visitas y colaboraciones con el mundo intelectual nacional y extranjero, donde destacan Ricardo Gómez Robelo, Antonio Caso, Alfredo L. Palacios, Julio Torri, Alberto Vázquez del Mercado, Palma Guillén, Manuel Gómez Morín, Pedro Henríquez Ureña, Carlos Pellicer, Xavier Villaurrutia, Antonieta Rivas Mercado, Jaime Torres Bodet, Bernardo Ortiz de Montellano y Salvador Novo, además de las visitas de Ramón del Valle Inclán y de Gabriela Mistral, esta última, realizó tareas fundamentales dentro y propias de la Secretaría. Todo el mosaico creado alrededor del escolar y del ciudadano, se intensificaba con la creación de nuevas escuelas y planteles, donde se dio un impulso especial a la educación técnica rechazando el pragmatismo de la escuela estadounidense sustentada por Dewey, lo que no significa rechazo al trabajo manual pero tampoco descuido a la necesidad de

<sup>9</sup> Solana, Fernando. Op. Cit., p. 175.

<sup>10</sup> Cfr. Con el tema Educación Permanente, en las primeras páginas del presente trabajo.

razonamiento y del conocimiento teórico, creando para estos fines la Dirección General de Educación Técnica desde la cual se crearon la Escuela de Ferrocarriles, Escuela de Industrias Textiles, Escuela Nacional de Maestros Constructores, Escuela Tecnológica para Maestros, Escuela Técnica de Artes y Oficios, Escuela Nacional de Artes Gráficas, Escuela Técnica de Taquimecanógrafos, Escuela Hogar para Señoritas "Gabriela Mistral"; se funda el Instituto Técnico Industrial. Dentro del ámbito universitario, la Escuela de Industrias Químicas de Tacuba recibió un fuerte impulso oficial.

Vasconcelos también promovió con fuerza las Misiones Rurales, que eran una especie de visitas de maestros a las zonas apartadas del país donde se intentaba enlazar la educación, el desarrollo social y la cultura para poder ofrecer oportunidades de progreso a todo el país; también propició la Primera Exposición del Libro. Defendió la acción editorial de la Secretaría de Educación Pública logrando que Obregón permitiera que los Talleres Gráficos de la Nación pasaran a dicha Secretaría y que se dotara su Departamento Editorial de nuevas prensas; es muy significativo que "durante su primer año de gestión como rector, todavía antes de la instauración de la Secretaría, se hayan creado 198 bibliotecas, divididas en 64 municipales, 80 obreras y 54 escolares, con una dotación total de 20 000 libros para todas; dos años más tarde el número subió a 671, incluyendo 21 ambulantes y una circulante. A las nuevas bibliotecas se les dotó de 65 000 libros que sumados a los cien mil repartidos entre 1921 y 1922 se mostraba elocuentemente el interés oficial por incrementar la lectura y hacer que sirvieran de complemento a las campañas de alfabetización."<sup>11</sup>

Paralela a la creación del Estadio Nacional y del edificio de la Secretaría, Vasconcelos tenía otra relativa a la edificación de la Biblioteca Nacional, obra que no se concretó y mantuvo su sede hasta 1979; no obstante, creó dos bibliotecas importantes: la Iberoamericana, especializada en obras relativas a la cultura, historia y realidad latinoamericana, y la biblioteca Cervantes dedicada a la literatura. El plan vasconcelista de ediciones era publicar 100 obras fundamentales de la cultura universal, y al mismo tiempo libros de índole técnica que sirvieran de auxiliares docentes, elementos de autoaprendizaje y libros de carácter elemental de lectura. La labor editorial se completó con el tiraje de la revista *El Maestro*, que contenía una vasta variedad de textos de diversos autores; de las *Lecturas clásicas para Mujeres* y *Lecturas clásicas para Niños*; además de la fundación del periódico *La Antorcha*.

---

<sup>11</sup> Solana, Fernando. Op. Cit., p. 178.

La obra escrita por el propio Vasconcelos fue tan relevante como sus acciones, entre sus principales obras se encuentran: El Monismo Estético, la Revolución de la Energía, La Raza Cósmica, Tratado de Metafísica, Ética, Estética, Ulises Criollo, La Tormenta, Breve Historia de México, el Desastre, el Proconsulado, De Robinsón a Odiseo, la Flama, Antología de Textos sobre Educación, entre una veintena más de obras. En suma, libros fundamentales en ediciones de gran tiraje para que llegaran a todos lados y sirvieran de fundamento espiritual en la formación de la nueva cultura mexicana, como Vasconcelos mismo lo afirmara en su discurso de toma de posesión como rector de la Universidad Nacional de México: "Al decir educación, me refiero a una enseñanza directa de parte de los que saben algo, a favor de los que nada saben; me refiero a una enseñanza que sirva para aumentar la capacidad productiva de cada mano que trabaja, de cada cerebro que piensa... trabajo útil, trabajo productivo, acción noble y pensamiento alto, he allí nuestro propósito..."<sup>12</sup>

No sólo en el renglón educativo, sino en muchos otros, los primeros años del gobierno de Obregón fueron promisorios, sin embargo no pudo ser permanente; la sucesión presidencial y el reconocimiento del gobierno estadounidense habrían ensombrecido el panorama político, económico y social de México para 1924. El reconocimiento de Estados Unidos costó que se hicieran grandes concesiones por parte del gobierno mexicano a los representantes del vecino del norte en el documento llamado Acuerdos de Bucareli.

Adolfo de la Huerta y Plutarco Elías Calles eran los más fuertes aspirantes a suceder a Obregón. La balanza se inclinó por Calles provocando que De la Huerta renunciara a la Secretaría de Hacienda y protestara públicamente contra los Convenios de Bucareli; se levantó en armas pero fue vencido por Obregón, quedando Calles como único candidato poderoso y enemistado con Vasconcelos que, desafortunadamente y a causa de presiones por parte de la Confederación Revolucionaria de Obreros de México (CROM) y del propio Calles, renunció a la Secretaría en 1924.

En 1940, de nuevo en el país después de su último exilio, fue nombrado director de la Biblioteca Nacional; recibió el título Honoris Causa de la Universidad Nacional de México y de Puerto Rico, Chile, Guatemala y El Salvador, por lo que también recibió el título de Maestro de las Juventudes de América. En resumen, la filosofía vasconcellista de la educación propone:

1. Sentir la cultura mestiza como base del concepto de mexicanidad.

---

<sup>12</sup> En [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)

2. Mexicanizar el saber, es decir, hacer objeto de estudio la antropología y el medio natural del país.
3. Hacer de Latinoamérica el centro de una gran síntesis humana.
4. Emplear el sentido del servicio y amor fraterno del ser humano como medio de ayuda a los más desprotegidos.
5. Valerse del industrialismo –como simple medio, nunca como un fin- para promover el progreso de la Nación.

El Licenciado José Vasconcelos Calderón muere el 30 de junio de 1959 en la Ciudad de México. Sin embargo, el espíritu de su labor educadora y transformadora para con su pueblo ha trascendido y se ha sedimentado en la sociedad y la cultura mexicanas hasta nuestros días.

### 1.1.2 LIC. MIGUEL DE LA MADRID

En 1983 el Estado mexicano fue sometido a una dura prueba. Al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, México estaba sumergido en una grave crisis económica, al tiempo que la sociedad se enfrascaba en una enconada búsqueda de culpables. El fin del sexenio anterior se caracterizó por recriminaciones entre los diversos grupos de la sociedad, consecuencia de la polarización provocada por la reciente nacionalización de la banca y por la corrupción de algunos funcionarios. El presidente De la Madrid, en su discurso de toma de posesión, aceptaría que "los avances son muchos, pero el tramo por recorrer es largo y arduo. No es posible salir de una crisis tan profunda en poco tiempo. No podemos desmayar. Aún existen riesgos si aflojamos el paso."

La administración federal tuvo que implementar estrictas medidas de austeridad para evitar que la crisis se tomara insoportable, mismas que repercutieron inevitablemente en el gasto social, y por lo tanto, en el bienestar de la población. Entre estos extremos transcurrieron los años de 1982 a 1988.

El primero de septiembre de 1982, el Presidente de la República señaló la seriedad de la problemática económica. "En este año, el proceso inflacionario adquirió una dinámica ascendente, con el riesgo de convertirse en hiperinflación, al tiempo que la actividad económica había empezado a descender peligrosamente; la caída de la producción industrial se agudizó en el último trimestre de este año cuando disminuyó 8.5% respecto del mismo trimestre en 1981. Para fines de 1982 el crecimiento de los precios había llegado al 100% y el nivel de

desempleo abierto se había duplicado en el año hasta alcanzar 8%. El déficit financiero del Estado llegó al 17.6% del Producto Interno Bruto (PIB).<sup>13</sup> Las causas fundamentales eran un rezago importante en los ingresos del gobierno y empresas paraestatales y un gasto excesivo, causado sobre todo por enormes subsidios y transferencias que llegaron a significar un monto similar al del déficit público. Esta insuficiencia tuvo que ser subsanada con impresión de dinero fresco, lo que provocó un índice inflacionario muy elevado.

Así las cosas, el nuevo gobierno, necesitaba de un proyecto que diera orientación y eficacia a sus esfuerzos por contener la crisis. Desde sus inicios se anunció que la planeación desempeñaría un papel de primer orden en la gestión gubernamental, y que significaría un acierto determinante no sólo para este momento sino para el futuro del país, respecto de la asignación de los recursos públicos a las actividades gubernamentales y para la posterior evaluación y crítica de los logros obtenidos y de lo que falta por hacer; de este modo, en diciembre de 1982, el Presidente envió al Congreso una iniciativa de reforma al artículo 26 constitucional, estableciendo la obligatoriedad de la planeación para el gobierno; la reforma fue aprobada junto con la Ley de Planeación, reglamentaria del nuevo texto constitucional. El 30 de mayo de 1983, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que tendría vigencia durante todo el sexenio planteando cuatro objetivos generales: fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que el país demanda en lo político, en lo social y en lo económico.

El PND junto con la Ley de Planeación, definieron las principales orientaciones que el sector educativo debía programar. Según el PND, la educación, la capacitación y la productividad eran términos estrechamente relacionados. "El interés por elevar la capacitación y la educación para el trabajo a rango de prioridad en el PND, se comprende a partir de una perspectiva probable en la cual se avizora la salida a la crisis; una perspectiva en la que los cambios tecnológicos y el nuevo marco de la dependencia y la división del trabajo requerían mayores volúmenes de fuerza de trabajo capacitada, para acoplarse a los mayores índices de intensidad de la producción."<sup>14</sup>

En el diagnóstico del capítulo sobre educación del PND se busca delinear un proyecto y se pone el acento en la calidad más que en la expansión y más en el maestro que en el estudiante, por lo cual la primera orientación de la política educativa gira en torno a la reestructuración de los centros de formación de profesores; además, los problemas de calidad

<sup>13</sup> De la Madrid, Miguel. *Las Razones y las Obras, Segundo Año.* s/c Ed. FCE. México, 1988, p. 17.

<sup>14</sup> Didriksson, Axel. *Política Educativa y Movimiento Universitario 1983-1988.* s/c Ed. UAZ. México, 1989, p. 59.

también se destacan, sobre todo, en dos de los subsistemas que también interesan a la administración federal de la época, estos son el tecnológico (que según el diagnóstico del PND se encuentra desarticulado respecto de la estructura productiva) y el universitario (cuyos problemas se encuentran en la masificación y su ineficiencia). El diagnóstico reconoce problemas, pero no señala causas, sin embargo, sí precisa intereses, líneas a desarrollar y tendencias que discretamente se dejan visualizar en los argumentos presidenciales, de marcadas tendencias neoliberales, contenidos en el Plan, al advertir que "las instituciones de educación superior no podrán mantenerse indiferentes a los reclamos del sistema productivo, pues faltarían a su cometido de contribuir al desarrollo del país."

Así, las líneas generales que irán definiendo la política educativa según el PND, son las siguientes:

- Elevación de la calidad académica.
- Racionalización del presupuesto y de la matrícula en la educación media y superior.
- Vinculación con el sector productivo.
- Planeación para la eficiencia y la eficacia.
- Descentralización educativa.
- Impulso a la tecnología en las universidades.

En el caso concreto del Programa Nacional de Educación 1984-1988, las líneas concretas de política educativa enuncian:

- Elevar la calidad de la educación en todos los niveles a partir de la formación integral de los docentes.
- Racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos.
- Vincular la educación y la investigación científica y tecnológica con los requerimientos del desarrollo nacional.
- Regionalizar y descentralizar la educación básica, normal, superior, la investigación y la cultura.
- Mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación.
- Hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo.

- Coordinar con los tres niveles de gobierno, las acciones del sector.

Con los objetivos gubernamentales aclarados, daremos una reseña de las acciones emprendidas puntualizando algunas opiniones al respecto.

El contemporáneo sistema educativo mexicano es relativamente joven, se empezó a organizar en 1921 con la creación de la Secretaría de Educación Pública, y para alcanzar sus metas más elementales se vio obligada a crecer muy rápidamente. "Durante el sexenio del presidente López Portillo se inició la reforma administrativa de la Secretaría de Educación Pública con la desconcentración territorial del sistema escolar mediante la creación de delegaciones en cada una de las entidades federativas del país con el objetivo de mejorar sus mecanismos internos."<sup>15</sup>

La atención para satisfacer la demanda cuantitativa de educación ocasionó que se desatendiera el problema de mejorar la organización, la calidad y la eficiencia de los servicios educativos; provocando un gran crecimiento del sector y llenándose al mismo tiempo de graves dolencias. Debido a la administración centralizada del sistema educativo, los esfuerzos federales, estatales y municipales se desvincularon y crearon disparidades en su planeación y desarrollo, levantándose altos muros de desconfianza e incompreensión detonando serios conflictos políticos entre el magisterio y el gobierno federal.

Con el fin de atacar de fondo los problemas estructurales más arraigados de la vida nacional, el Presidente De la Madrid, tomó una serie de medidas tendientes a la descentralización y el fortalecimiento del federalismo; sin embargo, en el discurso de toma de posesión, el Presidente marcó con claridad que sus pretensiones estaban dirigidas únicamente a corregir excesos y "áreas degradadas", introducir eficiencia y ceder determinadas atribuciones a los estados, sin desbaratar, por supuesto, la fuente de poder que se detentaba desde la capital del país.

El programa de descentralización comprendía, además de las reformas al artículo 115 de la Constitución donde se pretendía reactivar la vida municipal en todos sus aspectos y restituirle las atribuciones relacionadas con su función básica de gobierno, la transferencia paulatina a los gobiernos locales de la prestación de los servicios básicos educativos y de salud. El 8 de agosto de 1983 se publicó un Decreto que marca el inicio formal de la descentralización de la educación básica. El propósito a mediano plazo era transferir la responsabilidad de la educación básica a los gobiernos de los estados. A partir de la

---

<sup>15</sup> Oria Razo, Vicente. Política Educativa Nacional. Ed. Imagen, 2ª ed., México, 1990, p. 170.

publicación del decreto se inició la organización de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada estado, compuesto por el Gobernador de la entidad, representantes del gobierno federal y un representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La Secretaría de Educación Pública anunció el 26 de agosto que realizaría una revisión de todos los programas educativos para evitar que continuara deteriorándose la calidad de la educación y para adaptarlos a las necesidades nacionales. Para 1984 y 1985, se implantó en 14 entidades el sistema de administración conjunta de los servicios educativos federales y estatales, por medio de la Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública instalado en cada uno de esos estados, mismos en los que también se creó un Consejo Estatal de Educación Pública, cuya función era buscar mecanismos idóneos para la descentralización y para el desarrollo de los servicios. Durante enero de 1985 se firmaron acuerdos de coordinación con otras nueve entidades.

En los Acuerdos de Coordinación, la SEP conserva las facultades para elaborar planes y programas comunes a todo el país, así como para controlar, evaluar y supervisar el sistema educativo en su conjunto; igualmente se mantienen las bases jurídicas, administrativas y laborales de los servicios federales. Para impulsar la descentralización se puso en marcha un Plan de Activación, cuya tarea consistió en integrar las áreas centrales de la SEP con las dependencias estatales.

La revolución educativa, también planteó cambios en el ámbito de educación superior, sobre todo en el sentido de integrar plenamente el sistema, con proyectos comunes entre universidades. Durante la mitad del sexenio, se integró un proceso de regulación de la vida académica de la mayor parte de las instituciones públicas de educación superior, donde no existía un estatuto que normara de manera general las relaciones entre el personal académico y las instituciones, y que previera, entre otros aspectos, la existencia de un concurso de oposición tanto para el ingreso como para la promoción y permanencia. Para fines de 1985, 22 de 23 universidades públicas de los estados habían presentado a la consideración de sus respectivos Consejos Universitarios, proyectos de estatutos del personal académico.

Durante una reunión en el Auditorio Jaime Torres Bodet del Museo Nacional de Antropología e Historia, el 23 de abril de 1985, el titular de la SEP, Miguel González Avelar, que substituyó a Jesús Reyes Heróles después de su fallecimiento, instaló el Foro Nacional sobre la Educación Básica en México. El Secretario convocó a participar en él al SNTE, colegios de profesionales de la educación, representantes de organismos técnicos de educadores, a los

padres de familia, a los investigadores y estudiosos de la educación y a todos los interesados en general. Se analizaron todas las opiniones y ponencias que se presentaron sobre cualquier aspecto referente a la integración de los niveles que componen la educación básica. En las conclusiones de la consulta se determinó rechazar los modelos extranjeros contrarios a las características y condiciones nacionales y que la educación que imparta el Estado conserve su laicismo, gratuidad y obligatoriedad conforme al espíritu del artículo 3º Constitucional; se señaló la necesidad de un libro de texto único por grado con carácter devolutivo, también se mencionó como necesidad imperativa, la capacitación del magisterio. Los trágicos sismos que sufrió la Ciudad de México en septiembre, interrumpieron las consultas y las sesiones del foro.

En cuanto al avance del funcionamiento de los tres niveles de educación básica, un informe de la SEP señala que "en el ciclo escolar 1984-1985, se atendió en preescolar a 1.3 millones de niños de 5 años; en las zonas indígenas se dio educación a 168 mil alumnos; en primaria se mantuvo el ofrecimiento del servicio al 100% que lo solicitó, o sea, 15.2 millones de niños. En secundaria se abrieron 1 155 planteles, haciendo un total de 14 789 escuelas que atendieron a cuatro millones de alumnos. Esto fue posible gracias al uso más intensivo de las instalaciones y a la atención a comunidades pequeñas mediante el sistema de telesecundaria. En alfabetización, durante 1985, se atendió a 390 000 personas mayores de 15 años."<sup>16</sup> El punto clave de la política educativa del gobierno del Lic. De la Madrid fue el mejoramiento de los niveles de formación de los profesores, con la reestructuración de la Escuela Normal Superior de México, con la elevación de la educación normal a nivel de licenciatura y el establecimiento del correspondiente bachillerato especializado.

Un esfuerzo más para mejorar la calidad de la enseñanza, durante este sexenio, fue el proyecto: Micro SEP, fomentado y llevado a la práctica por el Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional; se presentó como una microcomputadora diseñada con propósitos didácticos. "Durante 1984, 19 preparatorias federales usaban computadoras para la enseñanza, seis Colegios de Bachilleres estatales y el Colegio de Bachilleres de México, y se organizó el proyecto de computación electrónica en la educación básica, coordinado por la Subsecretaría de Planeación Educativa por medio del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE)."<sup>17</sup> En 1985 se empezó a utilizar para introducir a los maestros de las escuelas tecnológicas en su manejo y como instrumental de apoyo en la educación escolar; en 1986 se empezó a equipar con la "Micro

<sup>16</sup> De la Madrid, Miguel. *Las Razones y las Obras*, Tercer Año. s/e Ed. FCE. México, 1988, p. 278.

<sup>17</sup> Oria Razo, Vicente. *Op. Cit.*, p. 134.

mit

SEP" a las escuelas secundarias del país; esto con el objetivo de que los estudiantes tengan las experiencias básicas para organizar la producción semiindustrial, superando las ideas artesanales o rudimentarias. Este proyecto sólo se llevó a cabo en su mínima expresión y después fue abandonado debido a la falta de recursos y de apoyo gubernamental permanente.

Otro elemento de gran importancia para la educación durante el gobierno de Miguel de la Madrid fue la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SIN), instaurado oficialmente el 6 de diciembre de 1984; esta institución fue el esfuerzo más importante de este gobierno para estimular la investigación científica en todas sus ramas. Acordado con la comunidad científica del país por medio de la Academia de la Investigación Científica, el SIN se creó a partir de un Acuerdo presidencial del 26 de julio de 1984 con el objetivo de entregar un reconocimiento y un estímulo económico a científicos, técnicos y estudiosos del país que tengan, a juicio de sus colegas, una investigación de alto nivel y producción.

A fines de 1986 el SNI contaba con 3 051 investigadores nacionales y candidatos en todo el territorio nacional; en este mismo año un acuerdo presidencial reformó la estructura del SIN, ampliando el número de comisiones dictaminadoras a cuatro, quedando la comisión de ingeniería y tecnología, físico-matemáticas, ciencias biológicas, biomédicas y químicas y, ciencias sociales y humanidades.

En el ámbito cultural, los esfuerzos importantes se presentaron en 1983 cuando se dio a conocer el Programa Cultural de las Fronteras, cuyo objetivo era "impulsar las manifestaciones culturales regionales y nacionales en 12 estados fronterizos, en nivel de municipios. En 1984 se instalaron Comités en los 12 estados fronterizos y en 57 municipios. En el marco del programa se abrieron y reforzaron casas de la cultura en diversas ciudades; se efectuaron exhibiciones artísticas, concursos, conferencias y coloquios; se publicaron revistas regionales; se realizaron concursos y tuvieron lugar encuentros regionales de música, artes plásticas y literatura."

"A instancias de la Comisión de Educación del Senado de la República, en 1986 y 1987 se realizaron reuniones de evaluación en ambas fronteras para efectuar en forma coordinada y permanente la acción cultural, en el norte del país se insistió en la necesidad de establecer convenios entre los estados y municipios de dicha zona. En la frontera sur se recomendó que el programa conservara su carácter institucional dentro de la estructura organizativa de la SEP, para vigorizar su funcionamiento y garantizar su continuidad."<sup>18</sup>

<sup>18</sup> De la Madrid, Miguel. *Las Razones y las Obras, Sexto Año. s/e Ed. FCE. México, 1988, p. 144.*

Otro programa cultural de gran envergadura, en este sexenio, fue el de Bibliotecas Públicas con el que se buscaba formar una red nacional de bibliotecas que diera servicio a toda la población del país. En 1984 se crearon 147 bibliotecas, en 1985 se activaron 395 más y otras 478 en 1986. Para 1987 existían un total de 2 019 bibliotecas capacitadas para dar servicio a 63.7 millones de mexicanos; adicionado con el incremento de sus acervos y el desarrollo de actividades como el fomento del hábito de la lectura.

En general, el panorama político y social parecía prometedor, sin embargo, no se desconocían las carencias a nivel educativo de las que adolecía la nación, como lo mencionó el profesor Benjamín Fuentes González, durante la clausura del Foro de Consulta del Sector Educativo, explicó que "entre los problemas que afectan al sector educativo están su falta de eficiencia terminal, la baja calidad de la enseñanza y las incongruencias y ausencias de servicios... la pérdida o deterioro de los valores humanos: la honradez, la solidaridad, el respeto a los demás.

La corrupción, la deshonestidad, la simulación, el engaño, la falta de solidaridad y de respeto a los demás, son actitudes que configuran un problema de conducta que debe corregirse en su raíz mediante la acción educativa."<sup>19</sup>

Con la presentación del proyecto descentralizador del presidente De la Madrid, se plantearon también los beneficios que darían forma a la Revolución Educativa, es decir, con esta serie de reformas se planteaba "superar hábitos viciosos para prescindir de lo obsoleto y crear una administración educativa sencilla y eficiente, que facilite la rectoría de la SEP para elevar la calidad de la educación, con un pleno sentido de los intereses nacionales que al mismo tiempo serviría para fomentar el federalismo, reducir desigualdades y fortalecer la democracia nacional; para lo cual se conformó, un sistema de participación democrática, operado y administrado localmente, más cercano a la población, que permitiría desburocratizar las estructuras educativas. También se mencionó el fortalecimiento de las acciones en este sector entre las autoridades federal, estatal y municipal, se pretendía la unificación y congruencia de criterios sobre la administración, operación y control de los servicios educativos, en coordinación con el Programa Nacional de Educación y los Planes Estatales de Educación; entre otras acciones".<sup>20</sup> Algunos analistas de la administración del presidente De la Madrid indican, quizá de manera aventurada, que su proyecto descentralizador tiene una

<sup>19</sup> Oria Razo, Vicente. Op. Cit., p. 48.

<sup>20</sup> Al respecto, ver Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988 en Antología de la Planificación en México 1917-1985. s/c Ed. FCE-SPP. México, 1985, p. 228 y ss.

significación histórica similar a la promulgación de las leyes de reforma educativa en 1883 de Valentín Gómez Farías, o el decreto de creación de la SEP; sin embargo, creemos que no hay lugar a una apología de tal circunstancia, acaso únicamente en el proyecto, pero nada más. Esto último se fundamenta en la declaración de los principales obstáculos que tuvo el programa educativo del Licenciado De la Madrid al final de su sexenio y que se vieron reflejados en la realidad del México de los años ochenta; estos son: falta de coordinación entre las acciones que realiza la federación y los estados, las incongruencias en la instrumentación de tareas, debido a que la normatividad central no responde a las necesidades locales; la falta de organización local en la educación para unificar nacionalmente en la esencia, en la doctrina, en los principios y en las aspiraciones la actividad educativa.

En palabras del presidente de la República, "es a través de la educación que se aprende a ver los problemas del país, a examinarlos, a pensarlos y a definir una actitud frente a la vida y la sociedad. Por la educación, el individuo llega a asumir como propios los valores nacionales. La educación, estrechamente vinculada a la vida social, preserva, solidariza y proyecta la unidad nacional."

Principios y aspiraciones definitivamente necesarios para el México de aquella década y del futuro, sin embargo, la falta de compromiso de todos los actores del sistema educativo nacional, la corrupción y la escasez de recursos minaron las pretensiones y los objetivos; no permitieron la eficacia ni la eficiencia de las propuestas de reforma del presidente De la Madrid.

Continúa el mandatario, "La política educativa mexicana parte de la relación dialéctica entre sociedad y educación: la sociedad le da su orientación y le dicta sus características; a sí mismo, la educación guía a la sociedad y siembra en ella los proyectos que determinarán su futuro."<sup>21</sup> Parece que el Primer Mandatario tenía razón: La grave crisis económica asfixiaba a la sociedad en su conjunto replanteando sus prioridades hacia las necesidades básicas (alimentación, vestido, vivienda, etc.) y donde la educación se situaba en un lugar muy lejano de las mismas; la corrupción dentro de un amplio sector de la administración pública, la falta de empleo, la burocratización, la inflación, los desastres naturales. La sociedad orientó, por necesidad, la educación hacia la funcionalidad productiva y, también le imprimió su característica: la crisis. Así, según la dialéctica presidencial, la educación sembró en la sociedad la determinación de su futuro: la crisis. El resultado es previsible.

---

<sup>21</sup> *Antología de la Planeación en México 1917-1985. Op. Cit., p. 236.*

Lo anterior no quiere decir que la asfixiante situación nacional, y en lo concreto en el ámbito educativo, sean responsabilidad plena del gobierno del presidente De la Madrid, puesto que este sexenio se convirtió en el punto de conexión de los diversos males que el país arrastraba de administraciones anteriores y que a pesar de los buenos y alentadores propósitos del Ejecutivo Federal en materia de educación, no se lograron erradicar. Hubo logros, sin embargo no fueron suficientes ni óptimos.

En el sexto informe de gobierno sólo se habla de que se ha iniciado una nueva etapa en el desarrollo cualitativo de la educación mexicana, pasando de ser una prioridad y una meta que se pretendía alcanzar dentro del sexenio, a ser un estrato de un largo proceso de consolidación.

Las cifras, tampoco fueron las deseables; la investigadora Iris Guevara González<sup>22</sup>, nos explica: "Durante el sexenio analizado, la educación primaria continuó atendiendo al 100% de la demanda, sin embargo, la matrícula se redujo considerablemente, al finalizar el sexenio había 608 209 alumnos menos que en 1983. La situación de la educación primaria resultaba alarmante si se toma en cuenta que anualmente 1.5 millones de niños reprobaron algún grado escolar; que de cada 100 alumnos que iniciaron sus estudios en este periodo 48 no la terminaron y de estos 24 no llegaron a tercer grado.

Respecto de la educación secundaria, la matrícula aumentó de 3.5 millones de alumnos en 1983 a 4.3 millones en 1988, en sus tres modalidades: la secundaria general, la técnica y la telesecundaria.

Durante el sexenio se consideró que el Colegio Nacional de Educación Profesional (Conalep) respondía a las necesidades de crear técnicos medios, motivo por el cual se le dio un apoyo importante; sin embargo, la educación tecnológica en general, también fue víctima de la austeridad presupuestal, sobre todo en 1987, decreciendo el gasto que se le destinaba en 42.33%."

"Durante el sexenio se continuó con la política de tratar de mantener separada la educación media de la universitaria, pretendiendo dar una salida a la masificación de las universidades mediante la educación técnica. En educación media superior y el reciente bachillerato pedagógico la matrícula aumentó siendo atendida en su totalidad; a pesar de esto, la caída del gasto para la educación media universitaria fue de 46.33% de 1982 a 1987.

---

<sup>22</sup> Guevara González, Iris. Política Educativa y Reproducción de la Fuerza de Trabajo en México 1970-1988. s/e Ed. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM. México, 1993, p. 85 y ss.

La matrícula en educación normal cayó fuertemente de 1982 a 1988, pasando de 324 mil alumnos a 126 mil; igualmente sucedió con el gasto destinado a este nivel que decreció en 92.72% durante el sexenio. Las causas de la disminución del gasto destinado a este rubro guarda estrecha relación con la crisis y el cambio de política económica, así como con los conflictos políticos y laborales entre el gobierno federal y el magisterio nacional.

Para el ciclo 1988-1989 la matrícula de la educación superior fue de 1 250 000 alumnos, de los cuales 86% correspondían a estudios de licenciatura, 10.6% a la educación normal y el 3.4 a postgrado. La población en este nivel siguió creciendo a pesar de la reducción del gasto en un 40% en 1987 respecto de 1982. Esto evidenció la "virtual suspensión de la ampliación de la planta física y el equipamiento, el deterioro de recursos para la enseñanza, el rezago del instrumental y la documentación requerida para la investigación, pero, sobre todo en el abatimiento de los salarios de los académicos."

En general, el porcentaje de la demanda atendida por servicios educativos para una población entre los 4 y los 24 años de edad fue de 61.8% para 1988; a pesar de estos esfuerzos el promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años era de 6.3 grados. El analfabetismo se redujo de 6 millones en 1982 a 2.5 millones en 1988."

Anteriormente, las dificultades económicas no habían limitado el gasto educativo. Sin embargo, más que la crisis, lo que afectó a la educación fue el cambio de política económica. La concepción neoliberal del quehacer estatal motivó la reestructuración del Estado y de sus funciones, y con ello el fin de los políticos del Estado nacionalista y del bienestar social, herederos de los ideales y del espíritu de la Revolución Mexicana.

El Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado nació el 12 de diciembre de 1934 en la capital del estado de Colima. En 1957 se licenció con una tesina sobre la dimensión económica de la Constitución de 1857 que mereció una mención de excelencia académica. En 1959 comenzó a dar clases de Derecho Constitucional en la UNAM; empezó a darse a conocer en los círculos de influencia políticos y a recibir el patrocinio de personalidades como José López Portillo, profesor suyo en la UNAM y entonces dirigente medio del Partido Revolucionario Institucional. En 1965, la administración de Gustavo Díaz Ordaz le nombró subdirector general de Crédito en la Secretaría de Hacienda. En 1970, luego de tomar posesión de la Presidencia de la República Luis Echeverría Álvarez, de la Madrid fue transferido a la Subdirección de Finanzas de Petróleos Mexicanos (Pemex). En mayo de 1972 retornó a la Secretaría de Hacienda como director general de Crédito teniendo a López Portillo como superior.

En octubre de 1975, a la salida de López Portillo de la Secretaría de Hacienda tras ser designado candidato presidencial por el Partido Revolucionario Institucional, de la Madrid pasó a ocupar la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público. El 17 de mayo de 1979 le fue asignada la titularidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto. El 25 de septiembre de 1981, el licenciado De la Madrid fue designado candidato a la presidencia por el PRI, ganando los comicios y asumiendo la misma el primero de diciembre de 1982.

En la actualidad, el ex presidente centra sus actividades en el Consejo InterAcción, una organización animada por mandatarios retirados de todo el mundo y que elabora informes y estudios con finalidad de asesorar en diversas áreas de ámbito internacional. De la Madrid presidió los grupos de expertos de alto nivel sobre Ecología y Economía Globales, y el de Balance y Perspectivas de los Progresos y Retos en América Latina, que publicaron sus respectivas conclusiones en febrero de 1990 y febrero de 1998. Entre 1990 y 2000 fungió como director general del Fondo de Cultura Económica.

### **1.1.3 ING. CUAUHTÉMOC CÁRDENAS**

Los Distritos Federales como estructura política y administrativa, son establecidos en los Estados que tienen régimen federal.

En México, desde el inicio del país independiente los poderes de la unión se asentaron en la Ciudad de México, que ya tenía una gran tradición como sede de gobierno, del comercio principal, de la cultura y de otras manifestaciones sociales.

Históricamente, la Ciudad de México fue regida en sus inicios por la administración virreinal española y estuvieron vigentes las legislaciones hispanas desde 1521 hasta 1821. El concepto de Distrito Federal para el Gobierno de la Ciudad de México, estrictamente se inicia con el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y con la Constitución Federal del mismo año, señala el Dr. Acosta Romero. El mismo autor menciona que "por decreto del 20 de noviembre de 1824, se designó a la ciudad de México como residencia de los poderes de la unión y que según su artículo 1º se le denominó Distrito Federal. En 1928 y a propuesta del General Álvaro Obregón, se reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución para suprimir el régimen municipal en el Distrito, quedando únicamente en la ciudad de México 13 delegaciones; para 1978 desapareció la Ciudad de México como estructura de gobierno dentro del Distrito Federal

y se establecieron 16 delegaciones, todo a cargo del Ejecutivo Federal<sup>23</sup>. El año 1997 tuvo una importancia crucial dentro del régimen político y de gobierno de la Capital; el Congreso de la Unión reformó y adicionó diversas disposiciones constitucionales y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en cuyo artículo segundo establece su naturaleza jurídica y que a la letra dice: *La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la ciudad y su régimen jurídico estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.*

En este mismo año de 1997, y de acuerdo con las nuevas disposiciones constitucionales y legales referentes al Distrito Federal, que ordenaban la existencia de un órgano ejecutivo, legislativo y judicial locales que gobernarán al lado de los Poderes Federales; se celebraron comicios para decidir quién sería el primer Jefe de Gobierno de esta entidad. Para diciembre del mismo año el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del Partido de la Revolución Democrática, fue nombrado como titular de la Administración Pública local, tomando forma entonces, la estructura de gobierno de la Capital, al establecerse también el Tribunal Superior de Justicia como cabeza del Poder Judicial local y, el poder legislativo local que reside en la Asamblea Legislativa de esta misma entidad.

En este sentido y por mandato constitucional, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para regular la prestación y la concesión de servicios públicos; y para expedir normas sobre la función social educativa, según los incisos k) y l) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122 de nuestra norma máxima. Fundamentado jurídicamente en la normatividad mencionada con anterioridad y continuando con el impulso de las reformas que harían del sistema político mexicano dar un paso más hacia la democracia; el Ingeniero Cárdenas expone su proyecto educativo para el periodo 1997-2000, en cuyo diagnóstico indica que la educación pública básica en el Distrito Federal padece y resiente los efectos de las restricciones presupuestarias derivadas de la política federal de recorte al gasto público social, manifestándose en los bajos salarios del magisterio y en el deterioro de la infraestructura, es decir, en edificios y equipo y la limitación de los servicios prestados a los estudiantes.

También indica que "la deserción en el sistema educativo básico y medio superior es muy elevada. Las razones son múltiples y destaca particularmente el empobrecimiento generalizado

<sup>23</sup> Acosta Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa S.A., 2ª ed., México, 1998, p. 309.

de las familias que obliga a los estudiantes a abandonar la escuela y buscar actividades remuneradas. La privatización creciente de la educación por la falta de desarrollo del sistema público acorde con el crecimiento de la demanda, agranda el problema por los costos crecientes de la educación privada.<sup>24</sup> También hace mención a una problemática ya visualizada desde cinco sexenios anteriores a este período histórico: la centralización; el nuevo Jefe de Gobierno plantea que la dirección centralizada y autoritaria que impone al sistema educativo el régimen político del país, impide la participación creativa de maestros, alumnos, padres de familia y comunidades, diluyendo los lazos entre ellos y dificultando la acción corresponsable sustentada en una identidad de intereses. Esta situación se agrava en esta entidad en la cual no se ha llevado a cabo la descentralización del sistema de educación pública, por lo que se mantiene dependiente de las autoridades centrales de la SEP, lo cual provoca una separación entre la dirección nacional y la base operativa local y, la ineficacia de las acciones del gobierno del Distrito Federal en esta materia.

También señala que la mayor parte de la investigación científica y tecnológica se lleva a cabo en la ciudad. En su territorio se asientan las grandes universidades nacionales (UNAM, IPN, UPN), otras instituciones locales de educación superior públicas y privadas y un sin número de instituciones técnicas, esto como resultado del gigantismo poblacional y económico de la metrópoli; esta desigualdad entre la capital y las entidades federativas es producto de varias décadas de políticas centralizadoras que han debilitado la generación de investigación de ciencia y tecnología al interior de la república y que atraen a un número elevadísimo de estudiantes de provincia a la capital, que permanecen en ella al concluir sus estudios, provocando un elevado grado de aglomeración profesional, poblacional y una carencia real en la oferta de trabajo. Por lo que el Ingeniero Cárdenas Solórzano sostiene que "una política de desarrollo de la educación pública superior, territorialmente equitativa, debe acentuar el esfuerzo de superación de las desigualdades regionales. Pero se cometería un grave error si, en aras de disminuir el centralismo, se dejara de lado la respuesta a la demanda creciente de plazas de estudio, a las necesidades del desarrollo de la metrópoli y a la elevación de la calidad de su investigación y docencia."<sup>25</sup>

En estos años, el gobierno del DF, carecía de instrumentos de acción en este nivel, por la ausencia de instituciones de este tipo que dependieran de él.

---

<sup>24</sup> Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. Plan de Gobierno 1997-2000. s/e Ed. PRD. México, 1997, p. 59.

<sup>25</sup> *Ibidem.* p. 59.

Por último, Cuauhtémoc Cárdenas sentencia: "un gobierno democrático para la capital, debe tener como preocupación fundamental la elevación del nivel educativo de su población, en términos de la respuesta a la creciente demanda, la adecuación de los contenidos a las necesidades y posibilidades actuales y a la elevación constante de su calidad. La educación de calidad es un requerimiento del desarrollo nacional y local y un instrumento esencial de la justicia social y la equidad distributiva. Se debe convertir a la capital en una ciudad que eduque a todos sus ciudadanos y que así se refleje hacia toda la nación."<sup>26</sup>

Este es el panorama general de la educación en diciembre de 1997; para lo cual el nuevo gobierno de la ciudad establece lineamientos a seguir para abatir la situación que hasta entonces estigmatizaba a la educación en la capital; por lo que propone, fundamentalmente, promover la descentralización de la educación de modo que la SEP transfiera al gobierno del DF los centros de enseñanza básica y normal así como los recursos correspondientes, y crear una Secretaría de Educación del DF, homóloga a la de los demás estados de la federación. Ampliar la matrícula en todos los grados, garantizar el acceso gratuito al sistema educativo y crear una red de apoyos (becas, incentivos, etc.), garantizar en las áreas rurales la atención de la demanda en todos los niveles de acuerdo con sus características y necesidades. Lo que nos recuerda, en este rubro, los proyectos de Vasconcelos y de Miguel De la Madrid.

También se establece el aprovechamiento de la infraestructura educativa, productiva y material de la ciudad, así como su valioso acervo histórico y cultural con la intención de formar e impulsar el desarrollo de todos sus habitantes, siguiendo la línea de la educación permanente; dar a la función pública, renovada en esta ciudad, y a la participación ciudadana el papel de elementos generadores del aprendizaje democrático. Se pretende, además, la reutilización y modernización de los planteles educativos subutilizados en las áreas centrales, por vaciamiento poblacional, para combinar en ellos actividades de tipo educativo para adultos, o culturales y científicas para la población en general. Y como garantía de todos estos propósitos, impulsar la aprobación por la Asamblea Legislativa de una Ley de Educación del Distrito Federal que asegure una educación de alta calidad para toda la población, y establezca un régimen de gestión democrático y participativo.

En cuanto a la educación superior, se pretende mantener y fortalecer las universidades nacionales ubicadas dentro de la zona metropolitana de la Ciudad de México, y proponer la formación de un sistema integral de educación superior metropolitano, en conjunto con los

---

<sup>26</sup> Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. Op. Cit., pp. 60 y 61.

estados de México e Hidalgo, donde tengan representación las autoridades gubernamentales y universitarias, maestros, alumnos y sindicatos del sector. De este modo, aprovechar el desarrollo del conocimiento científico, tecnológico y humanístico generado por la universidad pública, que sea benéfico para el desarrollo económico y social de la ciudad.

En el ámbito de la cultura, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, estableció como objetivos de su gobierno crear la Secretaría de Cultura del DF, promover ante la Asamblea Legislativa, la expedición de una Ley de Fomento Cultural para la entidad; dar permanencia a los programas eliminando su carácter sexenal mediante su institucionalización y el soporte continuo y sostenido a las instituciones públicas o sociales que los aplican. Procurar la formación de un sistema de divulgación de la oferta cultural en el DF que utilice los más diversos medios como internet, prensa, radio, televisión, boletines, carteleras públicas de barrio y delegacionales, etc. además aprobar un reglamento de apoyo a la distribución del libro en la ciudad, con el objeto de bajar sus precios y que incluyan varios componentes: la bodega de descuento, donde se vendan los libros sin intermediación y donde se le dé salida a las bodegas de las empresas editoriales privadas bajo la forma de saldos; un sistema de ventas a domicilio contra cheque y una sección en el boletín, según la experiencia del Correo del Libro. Otro objetivo principal es la realización de un gran festival de poesía con los mejores poetas del país; actuar también, a través de la Secretaría de Cultura del DF, como promotor y organizador de eventos culturales de calidad y con los mejores creadores en las escuelas populares de educación básica y media. Todos estos esfuerzos orientados en general a poner al mando de la vida social capitalina, la imaginación creativa y la difusión social de la cultura.

Los objetivos planteados por el nuevo gobierno respondían en todo momento a las aspiraciones de los habitantes de la ciudad capital; se fomentaba la educación permanente, se ponía al alcance de la sociedad, los elementos básicos para el aprendizaje (escuelas, libros, eventos, fomento cultural), etc. sin embargo, se dieron circunstancias que parecen ya una constante dentro de la vida nacional y que por lo demás, han afectado siempre el desarrollo y los resultados de los programas educativos tanto nacionales como locales, y que en esta ocasión fueron: únicamente tres años de gobierno en los que no se pueden llevar a cabo grandes metas considerando la magnitud y la dimensión del Distrito Federal en todos sus rubros (político, demográfico, económico, geográfico, etc.); la falta de coordinación entre las nuevas autoridades locales y las autoridades federales, la carencia de lineamientos jurídicos que especificaran con claridad los elementos que la federación transferiría a la administración

local y la renuncia del Jefe de Gobierno capitalino durante su último año de gestión, provocaron que los resultados del proyecto educativo de éste no llegara a concretarse plenamente. Los resultados de su gestión en materia educativa se dejan ver, sin más palabras, en su último informe de gobierno que a continuación transcribimos:

#### *"Rubro: Educación*

*El Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas realizó reparaciones menores en 2 555 planteles educativos de niveles preescolar, primaria y secundaria y de educación especial y obras de mantenimiento mayor en 3 422 inmuebles. Acuden a estos planteles más de un millón 500 mil escolares.*

*Se distribuyeron 873 mil libros de texto gratuitos para estudiantes de secundarias públicas para el ciclo escolar 1999-2000, con lo cual se hace un total de más de dos millones de libros en uso, si se toman en cuenta los libros del ciclo anterior que están siendo reutilizados. El Gobierno del Distrito Federal cubrió el 100 por ciento del costo de los libros y, mediante convenio, la Secretaría de Educación Pública los distribuyó en las secundarias. Para el presente año escolar se agregaron cinco materias a la producción de libros: biología para primero y segundo grados, química para segundo y tercero e historia de México para tercero. Se están cubriendo en total 14 asignaturas con 64 títulos, lo cual representa un ahorro estimado de 8 a 10 días de salario mínimo por alumno, para un total de 415 mil alumnos.*

*Inició su actividad un sistema de educación media superior para el Distrito Federal, dependiente del gobierno de la ciudad, que ampliará las oportunidades de estudio, particularmente para los habitantes de las zonas en este sentido desatendidas, y facilitará la reiniciación de estudios a jóvenes o adultos que los hayan suspendido. Se escogió como sede de este sistema el edificio de la ex-cárcel de mujeres de Santa Martha Acatitla, que se remodeló en una parte para la Preparatoria Iztapalapa I, inaugurada el pasado 22 de junio. Cuenta ahora con 230 alumnos y se estima alcanzará los mil en el año 2001*

#### *Rubro: Cultura*

*La calle es de todos. Con este lema el Gobierno de la Ciudad de México llevó a cabo una gran serie de eventos artísticos y culturales en las calles y plazas de la ciudad. Paco Ibáñez, Mercedes Sosa, Eugenia León, Oscar Chávez, la Sonora Santanera, Joan Manuel Serrat, Charly García, Tania Libertad y Madredeus, entre otros, fueron las estrellas de nivel internacional que reunieron en sus presentaciones a más de 650 mil espectadores en el Zócalo y en otros lugares públicos de la ciudad. En las calles se realizaron espectáculos de rock, jazz, arte flamenco, música mexicana, danza contemporánea, ska, música de cámara, en casi 900 eventos en cada uno de los cuales, en efecto, las calles son de todos.*

*El arte, el espectáculo y el teatro como elementos de convivencia urbana que siempre han sido, fueron recuperados también en el programa "Juglares y jugares por todos los lugares", en cuyo marco se realizaron 350 presentaciones en plazas y jardines de las delegaciones. Así, casi 100 mil niños disfrutaron de teatro, títeres, danza, música, canastas de cuentos, payasos y otras representaciones.*

*En la tradición de divulgación de obras teatrales de la literatura universal que se remonta a los años 20 de este siglo, se creó un espacio amplio y constante con el programa "Teatro en Atril". En espacios escénicos de 15 delegaciones, 37 compañías de actores profesionales realizaron más de 480 lecturas-representación de diversas obras. Asistieron alrededor de 70 mil espectadores, que en su mayoría nunca habían acudido al teatro ni estaban familiarizados con esta antigua forma del arte. El Instituto de Cultura ha montado también talleres de iniciación artística en coordinación con el Instituto Nacional de Bellas Artes.*

*Funcionan en la actualidad 340 libro-clubes, pequeñas bibliotecas de literatura universal, ubicadas en todas las delegaciones y administradas por los vecinos, que al través de ellas pueden retirar los volúmenes en préstamo.*

*Tras un largo desvío de su vocación inicial, otro de los lugares clásicos de la cultura urbana, el Museo de la Ciudad de México, ha vuelto a ser un recinto dedicado a la vida cultural de la ciudad, con conferencias, conciertos y muestras de arte. La Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México, bajo su nueva dirección, ofreció tres temporadas: Otoño 1998, Invierno 1999 y Primavera 1999, con un total de 77 conciertos a los que acudieron más de 85 mil espectadores.*

*México siempre ha sido tierra de asilo de perseguidos y exiliados por sus ideas. El Gobierno del Distrito Federal, fiel a esta vocación, firmó un convenio con el Parlamento Internacional de Escritores para sumar la Ciudad de México a la Red de Ciudades Refugio. Se creó la Casa Refugio de Escritores Cuitlápetl y ya están en México dos escritores y sus familias que, exiliados de sus países de origen, pueden continuar entre nosotros su labor en plena libertad: el serbio Vladimir Arsinjevic y el kosovar Xevdet Bajraj. El inmueble servirá también como centro cultural para talleres, cursos, conferencias y otras actividades. El Gobierno de la ciudad recordó esta tradición de asilo al perseguido durante la semana en que se conmemoró el 60 aniversario de la llegada del exilio español a nuestro país."*

## 1.2 NECESIDAD Y FINALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La educación se presenta como una función necesaria para la pervivencia de los individuos y de las comunidades. El hombre tiene necesidad de conservación, pero por su misma naturaleza el individuo es perecedero, mientras la sociedad es un ser permanente que se renueva a cada instante con los aportes de las generaciones que se van sucediendo. Los hábitos y experiencias adquiridas por el individuo desaparecerían con la muerte de éste si, mediante el contacto social, mediante la comunicación, no fuesen transmitidos a otras generaciones.

La transmisión de experiencias aparece, entonces, como necesaria; por lo que la educación puede ser considerada como una función vital que se ejerce en todas partes y en todos los tiempos en que los hombres conviven de modo duradero, así éstos llegan a ser miembros de la comunidad con su lenguaje, su género, su rol y su conducta sólo por medio de la educación. Más definidamente expresa Dewey que "la sociedad existe mediante un proceso de transmisión, tanto como por la vida biológica. Esta transmisión se realiza por medio de la comunicación de hábitos de hacer, pensar y sentir de los más viejos a los más jóvenes. Sin esta comunicación de ideales, esperanzas, normas y opiniones de aquellos miembros de la sociedad que desaparecen de la vida del grupo a los que llegan a él, la vida social no podría sobrevivir."<sup>27</sup>

La educación, sus formas y modalidades y, la organización de los estudios sistemáticos responden a la necesidad de la sociedad de suministrar ciertos conocimientos básicos y de seleccionar ciertos hábitos que se consideran indispensables para su pervivencia, ya que sin un largo entrenamiento previo los jóvenes no estarían preparados para ocupar las posiciones de los adultos en la sociedad en el momento requerido. Cuando se considera la educación como una necesidad de la sociedad, se establece que esta necesidad se expresa en función

<sup>27</sup> Dewey, John. Democracia y Educación. Ed. Morata, 2ª ed., España, 1997, p. 11.

de que la educación debe asistir y dirigir los procesos de crecimiento mental y físico del individuo de manera permanente para su adecuada participación dentro de la sociedad rodeado de un marco político democrático y un firme estado de derecho, buscando siempre la conservación de la cultura y el progreso. Es entonces cuando se dice que el individuo ha sido socializado mediante el proceso de la educación, del cual la escuela sólo realiza una parte, organizándose para sistematizar y transmitir al individuo el lenguaje y con esto el elemento más importante para la transmisión de la cultura, la conservación de los valores que la sociedad considera fundamentales, y para impulsar el progreso.

En una sociedad dinámica como las hay en la actualidad, la función de la educación no es únicamente conservar los bienes y valores tradicionales, sino promover el progreso, que se realiza a través del aprovechamiento de los elementos de las creaciones anteriores para crear cosas nuevas, es decir, la educación debe preparar a las generaciones para adaptarse cada día a los cambios sucesivos.

De lo anterior, podemos inferir que la educación es conservadora y renovadora. Por la primer función, "la sociedad se previene contra la disgregación, por la segunda es creadora de nuevos valores, es fuerza liberadora para los jóvenes en mente, cuerpo y espíritu. Esa doble función se explica: si la educación parte de una forma de vida existente, el sentido de la educación sólo puede ser la continua repetición e imitación de esta forma; pero si la educación parte de una idea, si se dirige a la formación que está en oposición a las formas existentes, entonces se da el tipo revolucionario de educación. Su sentido es la realización de algo que no es, de algo que debe ser."<sup>28</sup>

Por esto, la educación es considerada como condición indispensable, necesaria y fundamental para satisfacer los menesteres de la sociedad actual. Sin embargo, para tener certeza acerca de lo que la sociedad espera de la educación, se requiere de planteamientos que constituyan con claridad los fines hacia los cuales el grupo social piensa dirigir sus esfuerzos. La finalidad de la educación está determinada por su contexto social que pretende formar un tipo de hombre determinado según las necesidades o los ideales de ésta. Los objetivos de la educación se pueden presentar de muchas maneras, con distintos tipos de organización y que responden a distintas maneras de entender cómo debe ser la sociedad, como puede comprenderse, es extremadamente difícil establecer las finalidades de la educación, sin embargo, de manera muy general se enunciarán los siguientes:

---

<sup>28</sup> Beltrán Prieto Figueroa, Luis. Principios Generales de la Educación. Ed. Monte Ávila, 2ª ed., Venezuela, 1990, p. 23.

- Formar el desarrollo mental, físico y social del individuo para facilitarle que se convierta en una persona integrada en la sociedad y capaz de aportar su contribución a la actividad colectiva. Propiciar el desarrollo de su Inteligencia, de valores y virtudes; también fortalecer su cuerpo y su salud, para que pueda analizar racionalmente e interpretar la realidad natural y social, dirija su propia acción y sea capaz de resolver problemas. Igualmente debe servir para impulsar su capacidad de comunicación con los otros por los distintos medios posibles.
- Adquirir los elementos esenciales de la cultura humana, lo cual supone familiarizarse con la ciencia natural y social y con la historia de la humanidad, al mismo tiempo que con las producciones artísticas y las distintas formas de creación. Ha de conocer también los elementos de la tecnología y el trabajo como formas de actuación, movilidad social y transformación de la realidad.

Estos propósitos deben aplicarse a todas las circunstancias de la vida, por otra parte, y de manera complementaria, estos conocimientos sólo serán posibles si se dispone de los instrumentos intelectuales adecuados como libros, laboratorios, instalaciones, etc. que constituyen también una parte del desarrollo. Cabe aclarar que estos puntos no se dan en forma separada, en estratos que no tienen conexión, sino por el contrario se deben articular pues se fecundan unos a otros. De este modo, la educación llevará al hombre a, lo que parece, es su fin último: la libertad, pensar libremente, conocer y tener capacidad para elegir.

A pesar de todo esto, las clases dominantes se han dado cuenta de que la escuela es su mejor aliado para mantener el poder, mediante la producción de individuos dirigidos y fácilmente manipulables; además, han encontrado un poderosísimo ayudante en los medios de comunicación masiva, y en particular en la televisión que con la proliferación de sus "cadenas" (entiéndase literalmente) imponen nuevos velos a la capacidad de pensar. Sin embargo hay un elemento que se opone a este tipo de control educativo, es el que desarrollaremos en el siguiente apartado.

### 1.3 EDUCACIÓN PARA LA DEMOCRACIA

Sociedad es una palabra y muchas cosas a la vez. Los hombres se asocian en toda clase de formas y para toda clase de fines. Dentro de cada organización social hay numerosos grupos que conforman sectores políticos, religiosos, científicos, familiares, étnicos, de género,

lingüísticos, etc., de este modo, dentro del Estado se encuentra un conglomerado de comunidades asociadas compenetradas en acción y pensamiento; por lo que toda educación dada tiende a socializar a sus miembros, pero la calidad y el valor de la socialización dependen de los hábitos y aspiraciones del grupo. La concepción democrática de la educación, consideramos, tiene dos campos de aplicación: el social y el individual; el primero en cuanto a que la democracia es posible, como sistema político, únicamente dentro de un grupo social establecido con fines y propósitos comunes y generales, por lo que constituye un modo de vida social; el segundo en cuanto a que la forma de vida democrática que practica el individuo no se encuentra encaminada únicamente hacia el bien común, sino a su propio bien, a su ser (mente, cuerpo y espíritu) y a sus acciones, que al ser democráticas para sí, lo son necesariamente para la sociedad donde se ubica. Cabe aclarar que estas dos vertientes no se dan por separado, una es condición necesaria de la otra y viceversa.

John Dewey, respecto del primer campo de aplicación de la democracia, explica que "desde el punto de vista educativo, observamos primeramente que la realización de una forma de vida social en la que los intereses se penetran recíprocamente y donde el progreso o reajuste merece una importante consideración, hace a una sociedad democrática más interesada que otras (como la despótica o la aislada) en organizar una educación deliberada y sistemática. La devoción de la democracia a la educación es un hecho familiar. La explicación superficial de esto es que un gobierno que se apoya en el sufragio universal no puede tener éxito si no están educados los que eligen y obedecen a sus gobernantes. Puesto que una sociedad democrática repudia el principio de la autoridad externa, tiene que encontrar un sustitutivo en la disposición y el interés voluntarios y estos sólo pueden crearse por la educación. Pero hay una explicación más profunda. Una democracia es más que una forma de gobierno; es primeramente un modo de vivir asociado, de experiencia comunicada juntamente. La extensión en el espacio del número de individuos que participan en un interés, de modo que cada uno ha de referir su propia acción a la de los demás y considerar la acción de los demás para dar pauta y dirección a la propia, equivale a la supresión de aquellas barreras de clase, raza y territorio que impiden que el hombre perciba la plena significación de su actividad. Estos puntos de contacto más numerosos y más variados denotan una mayor diversidad de los estímulos a los que ha de responder un individuo; asignan por consiguiente un premio a la variación de sus acciones. Aseguran una liberación de las capacidades que permanecen

reprimidas en tanto que las inclinaciones a la acción sean parciales, que tienen que serlo en un grupo que en su exclusivismo suprime muchos intereses."<sup>29</sup>

Evidentemente, una sociedad a la que sería fatal la estratificación de clases, tiene que procurar que las oportunidades intelectuales sean accesibles a todos en forma equitativa y fácil. Una sociedad dividida en clases necesita prestar especial atención a la educación de sus elementos dominantes. Una sociedad que es móvil, que está llena de canales para la distribución de las funciones provocado por un cambio que pueda ocurrir en cualquier sector de la sociedad; tiene que procurar que sus miembros sean educados para la iniciativa y la adaptabilidad personales y sociales. De otro modo estos se verán abrumados por los cambios a que están sometidos y cuya conexión no percibirán. El resultado será una confusión en la que unos pocos se apropiarán de los resultados de las actividades ciegas y dirigidas externamente que realizarán los demás.

Respecto al individuo, las escuelas tienen éxito en el cumplimiento de su misión principal, cuando todos los miembros del personal escolar tienen conciencia de la finalidad de la educación y también de la contribución de sus colegas para el logro de ella, es decir, el éxito depende de la activa y deliberada medida de colaboración. Pero aún en las circunstancias más favorables, esa actitud, en el ámbito educacional adolece de dos graves inconvenientes. Esto se observa en una doble tendencia a la disociación. La primera es separar lo intelectual de las demás facetas de la personalidad; los sentimientos, intereses, deseos, estados de espíritu, actitudes y todos los concomitantes físicos. La segunda a disociar todo cuanto se considera puramente intelectual de todas las demás formas de la actividad intelectual, es decir, a reconocer sólo un tipo de inteligencia, propiamente la intelectual y negar otros tipos que pueden manifestarse en habilidad manual o en muchas otras aptitudes diferentes. Lo anterior debido al análisis de la división tradicional de un ser humano en cuerpo, mente y espíritu; análisis conveniente y útil, pero peligroso también, cuando esas tres partes se separan en el proceso educacional.

Como la escuela tiene que ocuparse esencialmente de la enseñanza, su fin primordial es la formación de la inteligencia, es decir, de la educación intelectual. Como proceso la educación intelectual es individual y social. "Es individual puesto que el desarrollo y el cultivo de las aptitudes personales sólo pueden lograrse mediante la propia actividad que, en cierto grado, depende de dos factores: la decisión del estudiante de luchar por conseguir la formación

---

<sup>29</sup> Dewey, John. Op. Cit., pp. 81-82.

*pat*

intelectual; y la capacidad que tenga para ello... La educación también es social, por que las oportunidades de cultivar las aptitudes humanas se deben, en gran parte, a las contribuciones de la vasta herencia social del hombre y a la cooperación de la sociedad de suministrar oportunidades educacionales.<sup>30</sup> Es fácil comprender, entonces, que sin educación ninguna sociedad podría sostenerse, en este sentido, la educación es natural e imprescindible para la vida humana.

Otro punto fundamental de la democracia como forma de vida propia e individual del hombre es la formación en la moral, la ética, el civismo y la virtud; sin embargo, la educación formal carece de medios para asegurar este tipo de actividad, a pesar de esto, dentro lo posible, debe contribuir de la forma más completa y positiva posible a la formación de valores en los alumnos. Por último, y siguiendo con las ideas del maestro Power, el tercer estrato según la división del hombre que planteamos con anterioridad es el adecuado funcionamiento del cuerpo, que constituye un importante factor para la formación axiológica e intelectual. Quizás la educación física merece una atención más esmerada que hace unos cuantos años. Con las modernas formas de transporte y las múltiples comodidades instaladas en nuestros hogares, no hacemos la cantidad de ejercicio necesaria para la buena salud. Los beneficios derivados de la educación física son tan evidentes que no se justificaría un prolongado estudio sobre ella. Aunque la salud no es un objetivo primordial de las escuelas y la educación física suele considerarse inferior a la educación moral e intelectual, todas las escuelas tienen que tratar de preparar a sus alumnos para la vida en sociedad y para una vida personal plena y dichosa. Como parte de esta preparación, hay que transmitir las habilidades y los conocimientos básico referentes a la salud y el bienestar individuales y comunales.

Al respecto el maestro Benjamín Arredondo, menciona que "si las competencias deportivas fueran capaces de capitalizar, en el estadio, toda la agresividad, violencia y ambición humanas, quizá podríamos ahorrarle a la humanidad del futuro vergüenzas como las que tuvimos en Vietnam, Chile o Palestina."<sup>31</sup> Y jamás se hubieran presentado escenarios como los ocurridos en la ex -Yugoslavia, Irak, Liberia o Afganistán.

De este modo, por, educación democrática se puede entender el fomento y desarrollo de las capacidades intelectuales, físicas y axiológicas del individuo para consigo mismo, y proyectarlas hacia la sociedad para que ésta, a su vez, retroalimente tales capacidades

<sup>30</sup> Power, Edward. Educación para la Democracia. Tomo III. Ed. OMEBA, Argentina, 1968, p. 27.

<sup>31</sup> Arredondo Muñozledo, Benjamín. Historia Universal, Moderna y Contemporánea. Ed. Porrúa S.A., 14ª ed., México, 1974, p. 6.

ofreciendo un campo de acción social orientado democráticamente hacia la obtención del bien común.

Hasta este momento nos hemos referido a la democracia en la educación desde el punto de vista social e individual, es decir, al sistema de vida democrático referido a la educación en lo colectivo y en lo individual propiamente, sin embargo en las siguientes líneas abordaremos el contenido de la educación democrática orientada hacia las partes del *corpus* educativo, que a saber son: el sistema educacional, el alumno y las necesidades de la sociedad en la cual existe la escuela y qué es lo que se espera de ella. Teniendo siempre en mente que, por las explicaciones antes dadas, la educación democrática es más amplia que la educación formal; y se encuentra hermanada íntimamente con la idea de educación permanente.

Un sistema educativo democrático implica la extensión del sistema mismo, la disponibilidad de sus oportunidades para todos y las relaciones entre las partes componentes del sistema. Un sistema es democrático sólo cuando se erijan y mantengan escuelas en todas las regiones del país, es decir, su distribución suficiente universaliza la posibilidad educacional; sin embargo, la oportunidad universal de educación no significa igualdad de oportunidades en la vida práctica. Uno de los objetivos pragmáticos de un buen sistema educacional democrático sería alentar a las escuelas de todas partes a que alcanzaran ciertas normas mínimas y trataran de eliminar todos los obstáculos financieros que cierran el proceso hacia el logro de mínimos imprescindibles. En una democracia lo que cuenta es el individuo y no el sistema, y es la persona la que debe ser guiada a los objetivos y finalidades de la educación.

Implícito en este concepto de la oportunidad universal que puede transformarse en el de educación universal (que dependerá de la legislación sobre la educación obligatoria y de los mismos individuos) se halla el ideal democrático fundamental según el cual no cabe en la educación las prácticas discriminatorias ni las barreras artificiales de ningún tipo, fuera de los legalmente indeseables.

Dentro de este sistema, la democracia debe evidenciarse, también, en las relaciones entre los miembros de la profesión docente, o sea, la relación fundamental en el sistema educativo se debe dar entre maestros y alumnos, y todos los demás aspectos del sistema como lo es la administración, el financiamiento, el personal técnico, etc. deben orientarse hacia el mejoramiento de esa relación y de cada uno de sus dos elementos.

La función del maestro es ayudar a los alumnos a que logren su perfecta adaptación a la sociedad, a la vez que se hacen libres y autónomos. Un maestro asume obligaciones definidas

para con sus alumnos y para con la sociedad, y que esas obligaciones se cumplan o no dependen de su modo de comportarse, es decir, de las acciones que se inscriban en el currículo oculto del alumno; es por esto que el maestro necesita competencia, que comprende habilidad y penetración escolares con la índole del alumno y del aprendizaje.

La contribución del alumno a la democracia educacional es, continuado con las ideas de Edward Power, principalmente su deseo de aprender y de seguir las enseñanzas y el ejemplo de los maestros (que pueden ser propiamente los maestros de la educación formal, un artista, sacerdote, entrenador, familiar o cualquier persona que transmita algún tipo de conocimiento cuya finalidad sea algunas de las mencionadas en el apartado anterior). Lo cual es particularmente necesario en los niveles de educación inicial, donde el alumno, a causa de su inexperiencia e inmadurez, tiene por necesidad que ser un verdadero discípulo. Pero según va madurando puede contribuir de muchos modos al funcionamiento y mantenimiento de la democracia educacional, adoptando una actitud de cooperación y asumiendo las responsabilidades propias de la educación para tratar de cumplir del mejor modo posible los ideales democráticos.<sup>32</sup> Más específicamente, hay que suministrar al individuo los medios educativos suficientes que le permitan prepararse para la vida en sociedad y la buena ciudadanía, e impartirle los conocimientos y habilidades indispensables para cumplir con una función particular dentro del conjunto social y pueda hacer frente a las responsabilidades que vaya adquiriendo, y para asumir sus derechos como hombre. Entonces, si el alumno tiene derecho a la educación, la escuela como organismo social, tiene el deber de suministrarle los medios para lograr su formación, siendo la escuela un medio en sí misma, ocupe su lugar en el mundo y viva todo lo humana y plenamente que sea posible. Ni la educación sin ese objetivo y la escuela sin los medios para lograrlo, son democráticas, no son las que corresponden a una democracia.

Una sociedad conciente y responsable tiene derecho a protegerse y conservarse para lo cual puede desplegar todos los medios posibles para lograrlo, de los cuales el más poderoso es la educación, pues la voz del tiempo y la historia lo repite: "la verdad os hará libres".

La escuela, por mencionar en un sólo concepto todo el sistema educativo, debe mantener su forma esencial, sin embargo, también es reformadora de acciones, omisiones y actitudes que sirvan para alcanzar los fines que se plantea una sociedad democrática y su sistema de

---

<sup>32</sup> Power, Edward. Op. Cit., p. 35.

educación. Esto no implica el uso de medios que dañen la tranquilidad social y política, ni que se vuelva instrumento para la dominación o destrucción de su propio creador social.

Una sociedad pluralista, con diversas interpretaciones acerca de la naturaleza y necesidades del hombre, tiene casi necesariamente diversas formas de interpretar la democracia, pero en el ámbito de la praxis, que es donde la democracia actúa (o debería actuar), el acuerdo no sólo es posible sino real y efectivo. La principal función de la escuela es servir a ese fin y crear el clima intelectual y moral en el cual la democracia puede desarrollarse, evolucionar y ser aceptada.

"En su concepción más clara y definida, la educación democrática significa que la democracia social y política, imprescindibles para que ella exista, han creado un clima o atmósfera social donde se da por sentado que el sistema educacional tiene que ser accesible para todo el mundo, con el fin de que quienes tengan interés y motivos para ello encuentren la oportunidad de conseguir la educación formal (y permanente) de acuerdo con sus capacidades respectivas. La educación democrática, además, tiene que fomentar la cabal comprensión y aceptación de los principios teóricos y prácticos en que descansan las democracias modernas."<sup>33</sup>

Sin embargo, respecto a la realidad actual de los países Latinoamericanos, Francisco Larroyo menciona que "los pueblos de occidente, a lo largo y a lo ancho de su historia, no deponen contra las bondades de la vida democrática: la libertad del hombre es fuente y medida de la democracia. La vida política es la atmósfera natural del hombre demócrata, quien además, es políticamente libre, porque siendo súbdito de un estado (de derecho y de cultura), no está sometido a otra voluntad que la suya propia.

Ahora bien, organizados los estados en monarquías constitucionales o en repúblicas democráticas representativas, han practicado la democracia electiva, legislativa y de ejecución, y han visto un auge en todos los sectores de su cultura y su vida social. Empero, es de hacer notar una serie de problemas que empiezan a plantearse las propias democracias y que motivan otros problemas tales como las desventajas y ficciones de la democracia representativa; las irregularidades de los sistemas electorales así como la obstrucción, superficialidad o parcialidad de los procedimientos parlamentarios; la situación inmune de los parlamentos; la nulidad de la iniciativa popular, y la ausencia de referéndum; en fin, problemas que traen consigo la ejecución autárquica, el predominio del ejecutivo sobre el parlamento o

---

<sup>33</sup> Power, Edward. Op. Cit., p. 38.

viceversa, y la burocratización, que no democratización, de la administración. Problemas graves unos, leves la mayoría, pero patentes todos.

De tales problemas no esta a salvo la educación. Arrastrada por el carro de la política de las democracias, la educación occidental carga con el fardo de aquellas imperfecciones, que corroen no pocas veces los baluartes de las libertades humanas y políticas.

En particular, la política pedagógica democrática, al querer alfabetizar las masas campesinas y obreras, al desear atender la educación elemental en las urbes, al prestar la ayuda requerida a la educación media y superior, técnica y artística, se da cuenta (justamente en América latina), de que su economía naciente a menudo diezmada, su equipo material y humano, no son capaces de acometer la obligada empresa. A esto suman, algunos países, además, sus internas diferencias ideológicas y sociales, su anticuada legislación o la irresponsabilidad administrativa más lamentable." A pesar de esto, el maestro concluye que "la escuela unificada es un sistema orgánico de educación pública abierto a una diferenciación progresiva de centros de enseñanza metódicamente graduados, para propiciar las aptitudes y vocación de los miembros de la comunidad, con vistas al logro de una cultura ascendente."<sup>34</sup>

En México, la democracia como concepto integrador del sistema político y social, del ideal del mexicano señalado antes, durante y después de la necesidad de definir la ruta propia; y cuyo origen se encuentra en el pensamiento de la ideología patria, no es (o no debiera ser) una expresión demagógica, sino la expresión del pueblo mexicano que obligado por sus propias necesidades, experiencias y exigencias hubo de encontrar la pauta política que lo llevara a su mejoramiento y superación sociales, sin el sacrificio de su libertad o su dignidad individual o colectiva.

En su más sencilla expresión, tanto Francisco Zarco como Abraham Lincoln, definen la democracia como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", más no sería sino hasta el presente siglo cuando tal concepto cobra especial significado en nuestro vigente artículo tercero constitucional, donde se expresa que el gobierno del pueblo no sólo es ejercido por este a través de sus representantes, sino que va encaminado al mejoramiento social, económico y cultural mediante la integración de todo un sistema de vida encauzado a esta finalidad. Estos son elementos originados en el seno del espíritu de la Constitución de 1917, que iniciará en el mundo una nueva corriente en materia de constitucionalismo, que mostrará el camino y permitirá afirmar que más que un movimiento político tendiente a desligarnos de la

---

<sup>34</sup> Larroyo, Francisco. Fundamentos de la Educación. et. al. Ed. EUDEBA-UNESCO, 5ª ed., Argentina, 1981, pp. 253-255.

influencia extranjera (primero de España y después de Estados Unidos), este ideal adquiere las proporciones de una verdadera revolución social en el pensamiento, los actos y las actitudes de la sociedad mexicana.

## **1.4 EDUCACIÓN COMO FUNCIÓN Y COMO SERVICIO PÚBLICO**

En los anteriores apartados hemos centrado el análisis del tema que nos ocupa sobre sus dimensiones propias. En esta ocasión trataremos las generalidades jurídicas de la educación respecto de la función educativa y de la forma en que se presenta esta función en el derecho positivo mexicano, es decir, la educación como servicio público.

Según el artículo 49 de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Como lo indica el texto constitucional, el poder es único e indivisible, sin embargo se divide únicamente para llevar a cabo las funciones del Estado.

Al Poder Ejecutivo, cuyo titular es el Presidente de la República, le corresponde, según el artículo 90 constitucional, desempeñar las actividades de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados a éste, podrá delegar sus funciones en dependencias ya sean centralizadas o paraestatales, y que en el caso concreto de la educación, será la Secretaría de Educación Pública la encargada de administrar la actividad educativa y cuyas facultades, atribuciones y obligaciones se encuentran contenidas en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; por lo que se concluye que los actos jurídicos realizados en materia de educación son de orden formal y materialmente administrativos, con una determinada concurrencia con los demás Poderes, en especial con el Poder Legislativo que según la fracción XXV del artículo 73 constitucional, tiene facultades para legislar en materia de educación

La actividad de la Administración Pública esta íntimamente relacionada con conceptos usados para designar las acciones del Estado; estos términos son los de atribuciones, funciones, servicio, poder jurídico, etc.

Según el Dr. Acosta Romero, por función administrativa entendemos "que es un sistema particular que tiene por misión traducir en la realidad social las decisiones tomadas por un

órgano de mando". También menciona que "la función es una operación teleológica, siempre subordinada a la realización de un objeto o de una finalidad."<sup>35</sup>

Es decir, la función educativa es el ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico vigente le otorga al Ejecutivo Federal, en concurrencia con los gobiernos estatal y municipal para la realización futura de los fines contenidos en el artículo tercero constitucional, actualizándolos y materializándolos bajo la forma de servicio público.

Así, tenemos que la función es un concepto abstracto acerca de lo que la administración pública debe hacer respecto a la educación, y el servicio público es la traducción de la función en elementos concretos y tangibles, un medio para lograr los fines deseados en esta materia.

El origen del concepto "servicio público" se encuentra en Francia y, como lo menciona el Dr. Acosta Romero, apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de los actos de las autoridades administrativas de las judiciales. No obstante, no hay un criterio unitario sobre este concepto. Siguiendo con las ideas del autor antes citado, de manera general, los parámetros bajo los cuales se analiza el concepto de servicio público son:

- a) cumplimiento de una misión de interés general; b) bajo un régimen de derecho público y;
- c) bajo la autoridad y control de una entidad pública.

Las teorías o definiciones del servicio público se pueden clasificar en:

- a) Teorías que lo consideran como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes.
- b) Teorías que consideran como servicio público toda la actividad de la administración sujeta a un procedimiento de derecho público.
- c) Teorías que consideran como servicio público solamente una parte de la actividad del Estado.

Para Duguit el servicio público es el fundamento esencial del Derecho Público. El derecho público moderno se transforma en un conjunto de normas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido; es decir, el fundamento del derecho público es la regla de organización y gestión del servicio público, lo que lleva a concluir que el Estado es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes.<sup>36</sup> El maestro Acosta Romero menciona que

<sup>35</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., p. 383.

<sup>36</sup> Citado por Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., p. 461.

esta teoría ha sido criticada toda vez que confunde la actividad del Estado con los servicios públicos.

Para Jéze, la idea de servicio público está relacionada con el procedimiento de prestación y confunde el concepto de servicio público con el de régimen jurídico que lo regula, estima que el servicio público se da en los casos en que para la satisfacción de una necesidad de interés general, los agentes públicos pueden recurrir a las reglas de Derecho Administrativo, normas jurídicas inspiradas en el interés público.

Adolfo Posadas concibe el servicio público en relación con la función administrativa que se resuelve concretamente en servicios. La Administración Pública es un sistema de servicios caracterizados por el fin o los fines que se presten o se utilicen.<sup>37</sup>

Otros autores mencionan también como características del servicio público, las cargas financieras y la importancia de la organización pública.

Con los anteriores elementos, podemos inferir que servicio público es una actividad técnica, reglamentada por el derecho público, que realiza el Estado o los particulares (mediante concesión) cuya finalidad es la satisfacción general, continua, uniforme y regular de necesidades fundamentales, de carácter económico o cultural, de interés general.

Según el Dr. Acosta Romero, se han considerado cuatro sistemas conforme a los cuales se puede satisfacer las necesidades colectivas básicas, y que varían según el grado de evolución y el régimen político que tengan, estas son: el del Estado liberal, que deja a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos; el de concesión de los mismos a los particulares; el de economía mixta o de empresas de participación estatal; y el de la intervención absoluta del Estado en los servicios públicos. El sistema de prestación de servicios públicos en México es el de concesión, es decir, en México existen numerosas leyes que prevén en el ámbito federal, el otorgamiento de concesiones tanto de servicios públicos como de bienes del Estado, fundamentalmente el artículo 28 párrafos 9º y 10º de nuestra Carta Magna señalan que el Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que ellas mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

---

<sup>37</sup>Citado por Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., p. 462.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

De acuerdo con lo señalado por la fracción VI, incisos a) y b) del artículo 3º Constitucional, la concesión, en materia de educación, es un acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa, o sea la SEP, sin perder la titularidad del derecho ni la responsabilidad, faculta a un particular para la realización o el cumplimiento de una actividad u obligación educativas, es decir, para establecer y explotar el servicio público de educación, dentro de los límites señalados en la ley, en permanente vigilancia y durante un periodo que puede ser determinado o indeterminado.

En cuanto a la clasificación del servicio público educativo, siguiendo las ideas del maestro García Oviedo mencionadas por el Dr. Acosta en la obra referida, es la siguiente:

- a) Por razón de su importancia; en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado, y secundarios. En el presente análisis, la educación es un servicio público esencial como lo marca el vigente artículo tercero constitucional colocado dentro del marco de las garantías individuales.
- b) Necesarios y voluntarios; según que las entidades públicas estén obligadas a tenerlos según la ley. La Ley fundamental y los menesteres de la sociedad mexicana forzosamente consideran la educación como un servicio necesario.
- c) Por razón de su utilización; en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general; los segundos, su uso queda a libre voluntad del usuario. La educación, por mandato de ley y por exigencia social es un servicio obligatorio
- d) Por razón de competencia se dividen en exclusivos y concurrentes; los primeros sólo pueden ser realizados por entidades públicas, y los segundos atienden también al esfuerzo particular. El servicio público educativo es concurrente entre la federación, los estados, los municipios y los particulares, según las fracciones VI y VIII del artículo 3º constitucional.
- e) Por la persona administrativa de quien depende el acto, y de acuerdo con nuestro marco jurídico será federal, estatal o municipal.
- f) Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales. El servicio público educativo es, por su naturaleza, general; como ejemplo, nótese los

grados y modalidades de la educación en México: preescolar, primaria, secundaria, media, superior, normal, rural, técnica, para adultos, entre otras.

- g) Por la forma de aprovechamiento, hay servicios de los que sólo se benefician los particulares mediante prestaciones concretas y determinadas; y otros que satisfacen de manera impersonal y general las necesidades colectivas; a este último rubro pertenece la educación en México.
- h) Por la manera de satisfacer las necesidades, los servicios públicos pueden ser directos como el educativo o, indirectos.
- i) Por su composición pueden ser simples, únicamente cuando son servicios públicos; o mixtos cuando son servicios públicos montados según normas de derecho privado. El servicio público educativo en México tiene el carácter de simple según esta clasificación ya que, a pesar de la concesión, la administración pública no pierde la titularidad ni el control sobre este servicio, fundado sobre normas de carácter público.

## 1.5 LA EDUCACIÓN PERMANENTE COMO EXIGENCIA SOCIAL

Una de las posiciones básicas del presente trabajo es que los fines fundamentales de la educación y los objetivos de la sociedad son los mismos, y que la identificación de las finalidades educacionales equivale a la identificación de los fines básicos de carácter social o público. Se deduce de esto que para mejorar y asegurar la realización de estos objetivos, las sociedades deben crear y mantener los mecanismos necesarios como escuelas, centros de investigación, bibliotecas, planes y programas que organicen tales actividades, etc. cuya eficacia se mide por el grado en que contribuyen concretamente a la realización de los ideales sociales.

La educación, por lo tanto, se encuentra en una situación jurídica y social cada vez más destacada en los cuerpos normativos del país, puesto que otorga identidad y constituye una fuerza poderosa que consolida, impulsa y libera a los grupos humanos, grandes o pequeños dentro de la nación. De esta manera se enriquece cuando la norma jurídica, cuyo origen es una exigencia social, apunta a su fortalecimiento y protección.

Bajo esta visión, la educación permanente y la cultura en nuestro país es no sólo la mayor de nuestras riquezas, sino un elemento esencial para seguir siendo una nación libre y soberana orientada hacia el progreso individual y colectivo.

Bajo esta lógica, la sociedad exige la creación y mantenimiento de centros y actividades donde la educación permanente encuentre un cauce hacia sus fines, con el propósito de no dejar al azar la formación de las generaciones presentes y futuras; y en las cuales la sociedad realiza el esfuerzo de perpetuar, fortalecer, mantener y evolucionar las condiciones y valores que estima como fundamentales para sí misma.

Por consiguiente, la educación permanente se convierte en uno de los menesteres primordiales para la sociedad, ya que ésta, al encontrar en la educación un elemento, quizá el más importante, de progreso, movilidad social, convivencia pacífica; indica que es el instrumento por el cual "el hombre afina y desarrolla sus innumerables cualidades mentales, espirituales y corporales; procura interpretar y someter al mismo orbe terrestre con su conocimiento y trabajo; hace más humana la vida social, tanto en la familia como en la sociedad misma mediante el progreso de las costumbres e instituciones; finalmente a través del tiempo formula, comunica y conserva en sus obras grandes experiencias espirituales y aspiraciones para que sirvan de provecho a muchos, más aún, a todo el género humano"<sup>38</sup>

Sin embargo, en la actualidad encontramos una problemática muy seria respecto a la actividad educacional, y que afecta los anhelos y objetivos que las sociedades se han planteado hacia sus integrantes y hacia ellas mismas. Esta cuestión es explicada de manera excepcional por el maestro Ettore Gelpi<sup>39</sup> que indica: "es importante evaluar cómo la educación contribuye al proceso de inclusión o de exclusión de nuestras sociedades. Muchas veces políticas y actividades educativas, consideradas de buena calidad, son al contrario, causas de exclusión.

Los actores sociales son raramente invitados a discutir políticas y modalidades educativas. Una visión limitada, como resultado de la reducción de individuos a "recursos humanos" reduce la visibilidad de los actores y limita la contribución de ellos a la definición de políticas educativas. La extrema variedad de la condición de los jóvenes y de los adultos (trabajadores a tiempo completo, trabajadores a tiempo parcial, eventuales, interinos, independientes, con inconclusa educación formal, desempleados, etc.) comporta una extrema variedad de demandas que no tienen respuestas en la mayoría de los sistemas educativos.

<sup>38</sup> S.S. Juan XXIII. Documentos del Concilio Vaticano II. Ed. LPC, 17ª ed., México, 1966, p. 183.

<sup>39</sup> Gelpi, Ettore. Op. Cit., pp. 30-31.

De un lado está la educación para quienes son elegidos para la producción por ser muy rentables, y por otro lado la educación de modesta calidad o que no existe para otra parte de la población. La producción moderna está interesada en que una parte de la población se transforme en los "nuevos filósofos de Atenas", sabiendo que los otros, los esclavos, continuarán contribuyendo al bienestar de estos "filósofos". En el sentido sociológico, estos nuevos filósofos del presente siglo son numerosos (de los obreros a los cuadros políticos, de los técnicos a los universitarios), todos los que tienen competencias indispensables para la producción.

Paralelamente alrededor de miles de millones de analfabetos o con estudios apenas primarios, son ignorados porque no contribuyen ni a la producción mercantil, ni los pobres tampoco al consumo, y otros tantos son tomados en consideración como productores a bajo precio y consumidores complementarios. Otra estimulación de la educación permanente en la era del mercado es el hecho que la educación es hoy, con los medios de comunicación, uno de los principales productos del mercado."

Así las cosas, los privilegiados (por los dueños del capital o incluso por los gobiernos mismos, como sucede en nuestra actualidad) de la educación formal deberían responder el porqué del reparto tan desigual de las inversiones educativas. Todos, niños, jóvenes y adultos, hombres y mujeres tienen derecho al pleno desarrollo cultural, físico e intelectual; limitar este desarrollo, con acciones u omisiones gubernamentales o de iniciativa privada, significa bloquear el futuro del hombre y el sano desarrollo social.

Por lo anterior, la actividad educacional permanente aparece fundamental y necesariamente, como la institución primaria mediante la cual una sociedad global, y en específico la mexicana, procurarán fortalecerse y perfeccionarse. Esta procuración es llevada a cabo, como ya lo mencionamos, a través de centros y actividades que proporciona la sociedad por medio de acciones que ella misma realiza, garantizadas mediante un marco jurídico vigente; estos elementos no son limitativos, por el contrario, se encuentran otros medios que también aportan, o deberían aportar, elementos para cumplir con los cometidos de la sociedad en cuanto a educación se refiere, estos son los medios de comunicación.

## 1.6 INTERVENCIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA EDUCACIÓN

Entre los maravillosos inventos de la técnica que, principalmente en nuestros días, fomentan y abren caminos para comunicar con facilidad y rapidez ideas, imágenes, doctrinas, etc.; sobresalen aquellos medios que por su naturaleza no sólo pueden llegar y mover a cada uno de los hombres, sino a las multitudes y a toda la sociedad humana: la prensa, radio, televisión, cine, internet, etc.

En este apartado únicamente se mencionarán los aspectos relativos a dos medios de comunicación (verdaderamente) masiva que se vinculan con la educación; se hablará de los elementos fundamentales de la radio educativa y; en cuanto a la televisión se darán breves referencias importantes que se deben tomar en cuenta en emisiones educativas. Medios de comunicación hay muchos, sin embargo sólo trataremos los antes mencionados considerando sus alcances y su fácil acceso a las masas poblacionales.

Como ya se mencionó con anterioridad, un mayor número de centros educativos no significa una mejor distribución de los mismos o una misma calidad en la enseñanza; las ciudades son favorecidas en comparación con las zonas rurales y con esto se margina a una buena parte de la población de un país. La insuficiencia de oportunidades de escolarización no sólo afecta a niños, ya que adultos sufren igualmente la escasez de oportunidades para mejorar su educación; no obstante, el hecho de que muchos adultos quedaran excluidos de la educación formal, no significa que con ello ha quedado cancelada su necesidad de educación. No son nuevas las diversas ramas que cubre la educación no formal y que representan múltiples posibilidades de superación personal y comunitaria.

Así surgió la necesidad de buscar nuevas alternativas para educar, cuyas características principales (fijar el proceso de enseñanza-aprendizaje en un tiempo y espacio determinados) son, al mismo tiempo, su principal limitación; es decir, el maestro está disponible en un horario determinado y queda a la posibilidad del alumno asistir o no dentro de esos periodos. Para superar estas limitaciones comenzó a desarrollarse la educación a distancia, que utiliza varios instrumentos para cumplir con sus objetivos; por lo que el término *educación*, se entiende entonces, significa mucho más que grados académicos o diplomas, y abarcaría todo aquello que incide sobre la formación integral del individuo, provenga de un sistema escolarizado o no. El objetivo de todo el sistema escolar debe ser educativo y no sólo instructivo.

Los esfuerzos por mantener los proyectos de educación a distancia, están encaminados a transformar la unilateralidad de la intención educativa en una enriquecedora experiencia multimodal, directamente relacionada con las necesidades específicas e inmediatas de comunidades poco favorecidas por el sistema de educación formal. Ante los retos por superar estas desfavorables condiciones para el desarrollo integral de muchas personas, fueron surgiendo importantes opciones educativas que se estructuraron alrededor de un medio masivo por excelencia: la radio. De lo anterior encontramos ejemplos en Radio UNAM y Radio Educación.

La investigadora Ana Maria Pepino indica que "si bien es necesario reconocer de cualquier programa de radio tienen un potencial educativo, se establecen diferencias para calificar los que tienen contenido de ilustración pero no son docentes, denominados "instructivos"; y los que pertenecen propiamente dicho a la radiodifusión educativa por que tienen como objetivo inicial proporcionar educación, previa determinación de un núcleo específicamente escogido de conocimientos teóricos y prácticos, para ser transmitidos sistemáticamente según un plan previamente determinado."<sup>40</sup>

Siguiendo con las ideas de la investigadora, en relación con la comunicación para el desarrollo, se distinguen como principales propósitos para la utilización de la radio: motivar, informar, enseñar habilidades cognitivas generales y cambiar comportamientos dentro de una actividad específica. Para lo cual se establecen tres estrategias fundamentales:

- 1.- Emisión abierta: se producen y emiten mensajes sin ninguna actividad organizativa de la audiencia, ni envío de materiales de apoyo.
- 2.- Grupos habituales de la recepción: se organizan grupos locales de recepción, supervisados y apoyados, se discuten los mensajes radiados y a menudo realizan acciones a partir de ellos.
- 3.- Campañas: se combinan elementos de las dos categorías anteriores para llevar a cabo acciones referidas a un tema específico durante un lapso breve (3 a 6 meses por lo general).

Mientras más organizadas son las estrategias, mayores son los resultados para promover cambios más complejos y de más largo plazo.

Para el aprovechamiento cabal de estas estrategias es necesario conocer las características intrínsecas del medio radiofónico y que constituyen un desafío para superarlas,

---

<sup>40</sup> Peppino Barale Ana Maria. Radiodifusión Educativa. s/e Ed. Gemika-UAM. México, 1991, p. 75.

y hasta aprovecharlas, en aras de utilizar al máximo sus ventajas como difusor masivo; según la maestra Peppino Barale, estas son:

“Unisensorialidad: la radio sólo puede emitir sonidos, su mensaje es recibido únicamente por el sentido auditivo, esta particularidad repercute en el nivel de atención del mensaje, es decir, el oyente puede distraerse fácilmente y afectar su percepción, es posible superar esta desventaja a través de un programa radial bien estructurado cuyo poder de sugestión estimule la imaginación del oyente, a diferencia de los medios visuales que tienden a provocar una percepción sensorial más encaminada a los sentidos, la radio se dirige al pensamiento y a la razón.

Unidireccionalidad: es decir, la ausencia de un interlocutor directo e inmediato, que puede causar dependencia o contra dependencia, que para contrarrestarlas se debe reforzar la empatía de la radio con el objeto de generar una relación de identificación con el oyente y así poder contrarrestar la unidireccionalidad propia de este medio.

Condicionamiento del auditorio: el número desproporcionado de emisoras con fines comerciales, han habituado al auditorio a un contenido que requiere poca atención y comprensión de los mensajes; por lo tanto, para que la radio educativa despierte el interés y la atención de los oyentes, debe utilizar formatos adecuados para atraer y sostener el interés del escucha.

Fugacidad: a diferencia del mensaje escrito, el radiofónico es inmediato y no permite retrocesos en caso de incompreensión. Esta situación puede imprimir cierta monotonía o lentitud en el mensaje y sólo se resuelve, una vez más, mediante la capacidad del equipo de comunicación para utilizar creativamente las técnicas radiofónicas.”<sup>41</sup>

Tampoco se debe perder de vista la calidad de los programas que, sumada a la eficacia con que se hayan manejado los recursos pedagógicos, puedan atraer a grandes auditorios y no únicamente al relacionado directamente con el proyecto educativo radiofónico en sí.

En cuanto a la televisión, se puede asegurar que es el medio más usado en el mundo entero por personas de todas las edades y condiciones sociales. En la actualidad las exigencias de la sociedad han obligado a la utilización de este medio como una herramienta para fortalecer la educación de una gran cantidad de personas debido a los reclamos de la industria de capacitar a un mayor número de personas a distancia y en horarios flexibles; a mantener actualizada a la sociedad en cuanto a los avances científicos y tecnológicos; y como

---

<sup>41</sup> Peppino Barale. Op. Cit., pp. 79-80.

herramienta colectiva para enterarse de acontecimientos que permitan participar en los asuntos sociales y políticos del país.

La búsqueda del uso didáctico de la televisión, intenta responder a una demanda cultural cada vez más articulada a las necesidades locales y no necesariamente ligada a la escuela o a las necesidades inmediatas de la producción industrial. En tanto instrumento de comunicación y no de mera información, la televisión educativa debe ser realizada en función de sus destinatarios para evitar que se conviertan en simples depositarios de información. Pero antes de que esto ocurra, se deben plantear y establecer con claridad y rigor los lineamientos jurídicos, sociológicos y pedagógicos que deben seguir los programas televisivos no sólo en el ámbito cultural sino en el sector comercial de esta industria; lo anterior debido a la falta de apoyo gubernamental y del sector privado en este sentido y que ha provocado que una enorme cantidad de programas de alta calidad en cuanto a contenido y producción que realizan TV UNAM, el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE) y la Red EDUSAT, jamás hayan visto la luz en las pantallas de los televidentes y que, en cambio, la gran mayoría de la sociedad sufra la enajenación y la esclavitud mental de las empresas televisivas comerciales sin que las autoridades se preocupen por fomentar la televisión cultural. Las evidentes y nefastas consecuencias, se dejan ver a cada momento.

¿De qué le sirve al ingenio  
el producir muchos partos,  
si a la multitud se sigue  
el malogro de abortarlos?

Y a esta desdicha por fuerza  
ha de seguirse el fracaso  
de quedar el que produce  
si no muerto, lastimado.

Sor Juana Inés de la Cruz

Para ser perfecta, la educación deberá estar más individualizada que actualmente: individualizada en el sentido de la libertad, y basada sobre el respeto de la libertad, incluso entre los niños... Tal educación plenamente difundida y que afectase a todos los hombres y mujeres, promovida en condiciones económicas y sociales basadas en la estricta justicia, sería útil para terminar con muchas de las llamadas diferencias naturales... La educación debe ser igual para todos en todos sus grados, y por tanto tiene que ser una educación integral, es decir, debe preparar a todos los niños de ambos sexos para una vida de pensamiento y también de trabajo, con el fin de que todos se conviertan por igual en individuos completos e integrales.

Mijail Bakunin

## CAPÍTULO II

# EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Desde los inicios de la vida civilizada se ha tenido conciencia de la importancia de la tarea educativa en el surgimiento, consolidación y desarrollo de las sociedades. A través de la historia, los pueblos han concebido la educación como el medio de aproximarse a una forma de vida ideal.

En la trayectoria histórica de México, la educación ha ocupado siempre un lugar destacado en los fines y la ideología de las circunstancias sociales que han conformado su realidad actual. Nuestra Constitución sitúa al marco educativo junto a lo económico y lo social, dándole una presencia relevante en la construcción de la democracia a la cual define como un sistema de vida que se funda en el constante mejoramiento cultural del pueblo, señalando que el Estado alentará el fortalecimiento y difusión de la educación en todos sus tipos y modalidades.

La educación y la cultura son fundamentos de una nación justa y libre; proporcionan identidad y, constituyen un derecho inalienable que debe ser resguardado por el Estado reconociendo su importancia y definiendo claramente su marco jurídico. Lo que constituye la mayor de sus responsabilidades, puesto que, durante el siglo pasado y las primeras luces del presente, la humanidad se enfrenta con enormes, extensos y acelerados cambios en todo el mundo: la globalización. Por lo que la consolidación y el fomento de nuestra cultura, mediante la actividad educativa, son imperativos y determinantes para salvaguardarnos de las transformaciones y recomposiciones políticas, ideológicas, económicas y comerciales del mundo, que tienden a desdibujar los rasgos distintivos de los pueblos y los valores que les dan una identidad propia. Así las cosas, únicamente la ley puede crear las condiciones para la protección de nuestra cultura, el desarrollo integral y armónico de todos los habitantes de este país, a través de una adecuada política educativa fundamentada en principios reconocidos por el orden jurídico, procurando siempre efectos reales y eficaces.

El desarrollo nacional tiene en la educación un medio insustituible para transformar y consolidar las estructuras sociales. Educar no sólo es sumar información, sino integrar un auténtico crecimiento y enriquecimiento interior del hombre. "En México, la acción educativa es considerada decisiva para el futuro de la nación: tiene como objetivo el fortalecimiento de la soberanía y la presencia de nuestro país en el mundo, una economía creciente y estable; una organización social fundada en la democracia, la libertad y la justicia. El sistema educativo

establece una relación entre el Estado y la sociedad, de los niveles de gobierno entre sí, y supone una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación.<sup>42</sup>

Por lo anterior, es de nuestro interés mostrar, en el presente apartado, los fundamentos y los principios jurídicos actuales de la educación en México; establecer una idea clara sobre el tratamiento legal del sistema educativo mexicano y de la planeación educativa nacional; concluyendo con diversas reflexiones sobre su financiamiento.

## 2.1 EDUCACIÓN

La educación es un hecho que produce, inevitablemente, una expresión de la voluntad de pervivir de un grupo social, se ocupa del hombre como individuo y como miembro de una comunidad de la cual forma parte; tomando en cuenta siempre, que la comunidad no es una misma en todos los tiempos y en todos los lugares, ya que no existe un tipo único de comunidad, lo que determina también tipos diferentes de hombres, no sólo por sus características raciales hereditarias, sino por lo que a éstas agrega el ambiente donde viven y se desarrollan. Por un lado se contempla la educación como un fenómeno histórico-social que siempre ha existido y que puede entenderse como procesos de socialización, de aculturación en el sentido de una acción recíproca entre generaciones presentes y futuras; por otro lado se contempla la educación como el desarrollo de las posibilidades de la persona humana como la necesidad de nutrir de conocimientos al individuo bajo un régimen jurídico adecuado. Como lo indica Juan Mantovani, "la educación es tanto un proceso de creación como de recepción, y en él se combinan y armonizan las posibilidades del ser que se educa con los aportes del medio histórico-cultural donde ese ser se desenvuelve"<sup>43</sup>. Al respecto, el artículo segundo de la Ley General de Educación afirma categóricamente y con plena conciencia que: "*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.*

*En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a que se refiere el Artículo 7o."*

<sup>42</sup> Villarreal Corrales, Lucinda. "Educación", verlo en Enciclopedia Jurídica Mexicana. T. III. Ed. Porrúa S.A.-UNAM, México, 2002, p. 636.

<sup>43</sup> Citado por Beltrán Prieto Figueroa, Luis. Op. Cit., p. 14.

La aportación fundamental, que la sociedad otorga, para que la actividad educativa se proyecte en la realidad con orden, coherencia y logre sus fines es el Derecho, es decir, el conjunto de normas jurídicas que regularán la función educativa no sólo en cuanto a la forma de prestación de este servicio o de los actos procedimentales previstos, sino también en los principios y lineamientos que se deben procurar y desarrollar durante dicha actividad, a favor siempre, de los actores del sistema educativo nacional.

Ahora bien, en reiteradas ocasiones se ha expresado que el derecho que regula la actividad educativa debe ser considerado como una rama del derecho social. El maestro Carlos García Oviedo afirma que el derecho social tiene por objeto resolver el problema social; surgió de la ruptura de los cuadros corporativos, del nacimiento de la gran industria y de la formación del proletariado, que dio origen, a su vez, a la lucha de clases. Esta lucha es el contenido del problema y "social" debe ser el derecho creado para su solución.<sup>44</sup> Frente a todos los principios liberal individualistas que habían orientado al régimen jurídico mexicano durante todo el siglo XIX y hasta 1910, la Constitución de 1917, y el nuevo régimen que de ella surgía, planteaba la necesidad de reorientar ese régimen jurídico por los novedosos caminos de la justicia social en todas las ramas del quehacer jurídico.

"Si de alguna manerauviésemos que caracterizar al derecho mexicano en el siglo XX, es por la búsqueda de una justicia social, la cual aunque muchas veces no se logre en la práctica, no por eso deja de ser uno de los valores fundamentales de nuestro sistema jurídico."<sup>45</sup> Encontrando su expresión más clara en los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de nuestra Carta Magna en cuyos preceptos el Dr. Rafael Sánchez Vázquez<sup>46</sup> encuentra, según menciona en la introducción a su obra, como denominador común de todos ellos:

- a) Que no se refiere a individuos en general, sino en cuanto a integrantes de grupos sociales bien definidos. Reconociendo a su vez la pluralidad social y los principios de razonabilidad (la organización estatal debe tender a la integración de la sociedad y no a la estratificación) y de equidad.
- b) Que tienen un marcado carácter protector de las personas, grupos o sectores que caen bajo sus disposiciones.
- c) Que son de índole económica pues regulan fundamentalmente intereses materiales, o los tienen en cuenta, como base del progreso.

<sup>44</sup> Citado por Sánchez Vázquez, Rafael. Derecho y Educación. s/e Ed. Porrúa S.A., México, 1998, p. 24.

<sup>45</sup> Soberanes Fernández, José Luis. Historia del Sistema Jurídico Mexicano. s/e Ed. IJ-UNAM, México, 1990, p. 82.

<sup>46</sup> Sánchez Vázquez, Rafael. Op. Cit., p. 26.

- d) Que establece un sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en convivencia justa.

Por lo anterior, podemos concluir que el derecho social es el conjunto de disposiciones legales que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las clases sociales económicamente débiles para lograr una convivencia con las otras clases dentro de un orden justo.

El derecho educativo es un derecho social; difiere esencialmente del derecho privado y del derecho público en cuanto a la naturaleza de la relación jurídica que se da en estos campos de acción, según el Dr. García Maynez<sup>47</sup>, el primero se da si los sujetos de la misma se encuentran colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana (p.e. los contratos civiles). Es de derecho público si se establece entre un particular y el Estado (cuando hay subordinación del primero al segundo) o si los sujetos de la misma son órganos del poder público o son dos Estados soberanos (p.e. el Derecho penal o el constitucional). El derecho social se encuentra en el texto de la Constitución Política de México y se caracteriza por la intervención del Estado para proteger jurídica y culturalmente a los más débiles; se basa en la igualdad de los integrantes de la población y en el ejercicio democrático como forma de vida. Indudablemente es cierto que, en última instancia, la creación y el carácter de cada una de estas normas depende de la voluntad estatal y que ningún aspecto de la vida pública o privada es ajeno al Estado, sin embargo, el carácter de protección social del artículo tercero constitucional otorga una orientación distinta tanto en la creación de la ley como en su aplicación y desarrollo; actuando el Estado como entidad soberana, creador, director y supervisor de la norma, pero también, y éste es el punto que caracteriza al derecho social, como protector de los grupos a los que la norma se dirige.

Ejemplo de lo anterior es el artículo primero de la Ley General de Educación, que indica: *"...las disposiciones que contiene son de orden público e interés social."*

El derecho educativo así creado "se entiende que es distinto de las garantías individuales, pues bajo esta bandera, los individuos imponen su interés a la colectividad para que el Estado proteja de manera indiscriminada la libertad plena como derecho natural. El derecho educativo vuelve a la idea primaria de la sociedad como un todo, de la democracia como un sistema de

<sup>47</sup> García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa S.A., 47ª ed., México, 1995, p. 134.

vida, en donde el Estado y las Garantías individuales se muevan en la orientación de la igualdad social"<sup>48</sup>

Por lo que respecta a las ramas del derecho social, cabe destacar las siguientes: el derecho del trabajo, el derecho agrario, derecho social económico, derecho de la seguridad social y asistencia; además del derecho cultural, que por ser materia del presente trabajo se explicará brevemente.

El derecho cultural comprende toda la legislación relativa a la instrucción y la educación pública de todas las personas dentro de la sociedad y, en todos sus grados y modalidades; siempre que los individuos muestren la capacidad para adquirirla, aún cuando carezcan de recursos necesarios para lograrlo. Santiago Barajas Montes de Oca considera que "es importante recalcar que al darse a la educación un principio social, solidario e integral, fueron tomados dos elementos de naturaleza colectiva: la exigencia de un desarrollo armónico de todos los grupos que constituyen la comunidad mexicana, considerándose que sólo así puede obtenerse un amplio sentido de solidaridad y amor a la patria; y en otro plano, el reconocimiento necesario de que en la independencia y el empeño por justicia, se encuentra la clave de una sana convivencia internacional. El pueblo exige aprender, al mismo tiempo que la forma de lograr el respeto a sus derechos y el conocimiento universal para la defensa de los mismos."<sup>49</sup>

En nuestro país, la transformación educacional obtenida en setenta y cinco años ha permitido proclamar con amplio sentido social, el interés por elevar el nivel cultural del pueblo mediante una dirección prudente y conocedora. La política que se vive actualmente, obliga a instruir al pueblo en la defensa y disfrute de las garantías sociales; como ejemplo, la educación hace patente la importancia de estudiar cada una de las innovaciones introducidas en nuestra constitución. El aumento de los servicios de enseñanza y su mejoramiento distributivo y cualitativo, pese a los presupuestos limitados, se puede traducir en un incremento del beneficio laboral-económico e intelectual para la sociedad mexicana.

Por lo tanto, el derecho educativo, autónomo ya del derecho cultural, tiene por objeto regular las relaciones de coordinación, supraordinación y subordinación entre el Estado y los particulares sobre las actividades educativas que se instrumentan a través de la política educativa, a fin de establecer los criterios de planeación, programación de las actividades

<sup>48</sup> Cisneros Fariás, Germán. *Axiología del Artículo Tercero Constitucional*. s/e Ed. Trillas. México, 2000, p. 13.

<sup>49</sup> Barajas Montes de Oca, Santiago. "Las Garantías Sociales". En *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución de 1917*. Ed. III-UNAM. México, 1992, p. 29.

docentes, etc. con el propósito fundamental de generar, conservar y desarrollar los valores y fines más solidarios y armónicos de la humanidad a fin de ofrecer más y mejores oportunidades de desarrollo para el mayor número posible de habitantes y de esa manera aminorar las desigualdades que caracterizan a nuestra sociedad.

El maestro Leonardo Gómez Navas explica que "la política educativa surge como un aspecto de la política general que realiza el Estado en una época y en un lugar determinados, es decir, la intervención del Estado en la educación. El campo de la política educativa es muy amplio y complejo; comprende no sólo la acción educadora sistemática que el Estado lleva a cabo a través de las instituciones docentes, sino también toda la acción que realice para asegurar, orientar o modificar la vida cultural de una nación."<sup>50</sup>

Francisco Larroyo indica que "la educación se encuentra en relación indisoluble con la vida de la sociedad, del Estado, del orden público. Explica que el Estado, sobre todo el moderno, trata de orientar y dirigir la educación mediante una determinada legislación educativa, tenida siempre de los idearios políticos de la época; por lo que se podría considerar a la política educativa como el conjunto de preceptos obligatorios por obra de los cuales se establece una base jurídica, para llevar a cabo las tareas de la educación."<sup>51</sup>

Considerando los conceptos mencionados anteriormente, podemos encontrar los elementos que le dan sustento y forma al concepto de política educativa; estos son: que la educación es un hecho histórico-social permanente y constante; que en el momento en que surgen tanto el Estado como el Derecho, estos se encargan de controlar, regular y dirigir, la actividad educativa mediante normas jurídicas, teniendo en cuenta previamente, los fines del Estado donde se desarrolla la actividad educativa. Es decir, la política educativa son los lineamientos por los cuales se regirán los principios que se encuentran en función de los valores y fines históricos, jurídicos y políticos del Estado que la implanta.

Por lo anteriormente expuesto, podemos considerar entonces, que el Derecho Educativo es una rama del Derecho Social que tiene como naturaleza jurídica un carácter eminentemente histórico-social; democrático, con valores y fines igualitarios, equidad, libertad, legalidad y seguridad jurídica para garantizar, en la forma de servicio público, la educación de los individuos teniendo como objeto de estudio regular a través de normas jurídicas la actividad educativa, que realizan el Estado y los particulares, en todos sus niveles y modalidades.

---

<sup>50</sup> Gómez Navas, Leonardo. Política Educativa de México I. s/e Ed. Patria. México, 1968, p. 20.

<sup>51</sup> Citado por Sánchez Vázquez, Rafael. Op. Cit., p. 16.

## 2.1.1 NATURALEZA Y MARCO JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN

El Derecho Educativo, en nuestros días, se encuentra consagrado formalmente en todos los ordenamientos jurídicos de los países y particularmente en sus bases constitucionales, sea cual fuere el estado de desarrollo en que se encuentren las sociedades que dan existencia a dichos países, o el tipo de Estado o la forma de gobierno que tengan tales sociedades. De acuerdo a ello, en la actualidad, nadie discute el derecho que tiene el hombre a la educación, la facultad que tiene el ser humano de procurar su perfeccionamiento y por ende su desarrollo espiritual y material. Sin embargo, para conocer y reconocer este derecho, se debe observar con claridad, su naturaleza, sus alcances, significaciones, y el régimen jurídico que lo reglamenta, para exigir, desarrollar y llevar tal prerrogativa a su pleno ejercicio.

El Dr. Eduardo García Maynez<sup>52</sup> indica que "en la naturaleza de las cosas residen los elementos objetivos que el intérprete busca. Descubiertos tales elementos, es indispensable sistematizarlos, a fin de derivar de ellos, todas las consecuencias que implican." En este orden de ideas, consideramos que la educación tiene dos naturalezas, la pedagógica y la jurídica. La primera señala que la educación es un proceso histórico-social, de enseñanza y aprendizaje, que asiste y dirige el crecimiento intelectual, físico y espiritual del individuo de forma permanente. Cuando la educación se eleva a la categoría de un derecho, al intervenir el Estado y el Derecho en su observancia y reglamentación, se constituye la naturaleza jurídica de la educación, que en principio, podemos mencionar que es un derecho universal, una garantía histórico-social reconocida por el orden jurídico mexicano y por los instrumentos legales internacionales, que establece principios y valores obligatorios para todos los actores del sistema educativo nacional en la realización de las actividades propias de este campo; o como bien lo indica el Dr. Jorge Madrazo<sup>53</sup> "la naturaleza del derecho a la educación, según nuestro orden jurídico interno, es un derecho público subjetivo de contenido cierto, determinado y oponible al Estado." Es decir, la naturaleza del derecho educativo tiene un carácter eminentemente social que, al momento de prestarse en forma de servicio público, se personaliza.

La educación forma parte del catálogo de los derechos y libertades fundamentales establecidos y reconocidos en el sistema jurídico interno e internacional, en este sentido, de

<sup>52</sup> García Maynez, Eduardo. Op. Cit., p. 345.

<sup>53</sup> Madrazo, Jorge. Consideraciones sobre el Derecho a la Educación y la Educación Superior en México. et. al. s/e Ed. CNDH. México, 2000, p. 18.

acuerdo con el artículo 133 de nuestra Carta Magna, se debe partir para el análisis del derecho a la educación, lo que ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y demás ordenamientos internos aplicables, y por último de los contenidos determinados en los instrumentos internacionales de los que México es parte.

El artículo tercero constitucional establece las bases del sistema educativo nacional. Dicho precepto contiene todo un conjunto de principios indispensables para el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana, la preservación de la soberanía nacional y para el desarrollo de la justicia y la armonía sociales.

Como lo indica la primera parte del citado artículo constitucional: *todo individuo tiene derecho a recibir educación*. Así mismo, la fracción IV del mismo artículo establece, por una parte, que el Estado tiene la obligación de impartir educación primaria y secundaria en forma gratuita, y por otra, que todo mexicano tiene como obligación hacer que sus hijos o pupilos acudan a recibir dicha educación, según lo indica el artículo 31 fracción I de la Carta Magna, misma que a su vez, prescribe en el antepenúltimo párrafo del artículo cuarto:

*"los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral."*

En opinión de Jorge Carpizo<sup>64</sup> el artículo tercero y la fracción XXV del artículo 73 de nuestra Norma Fundamental, son ejemplos de facultades constitucionales, coincidentes pero restringidas, tanto para la federación como para las entidades federativas, quienes pueden legislar en materia educativa de acuerdo a las facultades otorgadas por la propia constitución, sin embargo, la mencionada fracción XXV específicamente menciona que el Congreso dictará leyes para unificar y coordinar la educación en todo el país, considerando ésta figura como un sistema intermedio entre la federalización y la centralización, como figuras administrativas.

El Constituyente de Querétaro indicó en el artículo 123 apartado A fracción XII que:

*"toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas... las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad."*

De acuerdo con la Ley General de Educación, dichas escuelas, comúnmente denominadas "escuelas Artículo 123", quedarán bajo la dirección administrativa de la autoridad educativa local y el sostenimiento económico quedará a cargo de las empresas mencionadas.

<sup>64</sup> Carpizo, Jorge. "Facultades en el Estado Federal". Verlo en Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. III-UNAM. Tomo II. s/c Ed. Porrúa S.A.-UNAM, México, 2000, p. 1663.

104-

En la normatividad secundaria, es decir, La Ley General de Educación, que desarrolla los contenidos normativos del artículo tercero constitucional; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Código Civil del Distrito Federal, también se expresan principios y mandatos. La LGE en su artículo segundo menciona el derecho a la educación, al señalar:

*"Todo Individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables."*

En el artículo 66 de esta misma legislación se establecen las obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela, que son:

*"I) hacer que sus hijos o pupilos, menores de edad, reciban la educación primaria y secundaria; II) apoyar el proceso educativo de sus hijos o pupilos y; III) colaborar con las instituciones educativas en las que estén inscritos sus hijos o pupilos, en las actividades que dichas instituciones realicen."*

La misma ley menciona los elementos componentes del Sistema Educativo Nacional en su artículo 10º, al respecto la Ley para la Coordinación de la Educación Superior prescribe en los artículos 8, 11, 12 y 13 que la Federación, los estados y los municipios, en forma coordinada y dentro de sus respectivas jurisdicciones, fomentarán el servicio público de educación superior, atendiendo a sus necesidades y posibilidades, conforme a lo dispuesto por esta legislación y la Ley General de Educación; a fin de desarrollarla a las necesidades nacionales, regionales y estatales; de docencia, investigación y difusión de la cultura. Con esto, se entiende perfectamente que la obligatoriedad y la gratuidad de la educación impartida por el Estado se remiten únicamente al nivel básico y que en el caso de la educación superior, el Estado la promoverá, fomentará, coordinará y ayudará a su financiamiento.

Así mismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública establece las facultades y obligaciones de la autoridad federal en materia de educación en su artículo 38.

En cuanto al Código Civil del Distrito Federal, indica en el artículo 422:

*"a las personas que tienen al menor bajo su patria potestad o custodia incumbe la obligación de educarlo convenientemente. Cuando llegue al conocimiento de los Consejos Locales de Tutela o de cualquier autoridad administrativa que dichas personas no cumplen con la obligación referida, lo avisaran al Ministerio Público para que promueva lo que corresponda."*

Por su parte, los instrumentos internacionales contienen varios preceptos sobre el derecho a la educación, como el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece:

*"toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser"*

104

*generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos en función de los méritos respectivos."*

La Carta de la Organización de los Estados Americanos, adoptada y ratificada por México en 1948 y vigente desde 1951, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, ratificado por México en 1968 y vigente desde 1970; prevé en su artículo 47:

*"los Estados miembros llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación, sobre las siguientes bases: a) la educación primaria será obligatoria y gratuita cuando la imparta el Estado; b) la educación media deberá extenderse progresivamente a la mayor parte de la población, con criterio de promoción social; c) la educación superior estará abierta a todos, siempre que, para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes."*

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ratificada por México en 1948 y en vigencia desde 1970, señala en su artículo 12º que toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad, y solidaridad humana.

El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado y en vigor por México en 1981, establece el reconocimiento del derecho de toda persona a la educación orientada hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y de fortalecer el respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Debe capacitar a la persona para ser participe efectiva en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos para favorecer la paz.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, vigente desde 1981, en su artículo 26 prescribe:

*"Desarrollo Progresivo: Los Estados parte se comprometen a adoptar providencias tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada por el protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa o por otros medios apropiados."*

En el ordenamiento constitucional y en los textos de los instrumentos internacionales antes señalados se encuentran dos aspectos diferentes del derecho a la educación que, según el Dr. Jorge Madrazo<sup>55</sup>, son: "se definen, por una parte, los propósitos y valores básicos que la educación debe fomentar y, por la otra, se define una serie de derechos que los individuos y las sociedades tienen frente a los Estados... la Constitución Política de México incorpora, además,

<sup>55</sup> Madrazo, Jorge. Op. Cit., p. 17.

los anhelos y reclamos sociales que se vienen perfilando desde que el país alcanzó su independencia: la lucha contra la ignorancia y sus efectos, el fomento de la democracia, entendida como un sistema de vida, la orientación de la educación y de la investigación científica y tecnológica hacia la resolución de las necesidades nacionales, así como el fortalecimiento de la identidad nacional y la cultura.”

## 2.1.2 CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

Ciertamente, “valor” es aquello que vale, es decir, el encuentro de cierto grado de utilidad o aptitud de las cosas, para satisfacer necesidades o proporcionar bienestar; por eso afirmamos que el valor o los valores en la conducta humana se refiere a la apreciación que tenemos de que una actividad humana tiene valor. Cuando la sociedad encuentra utilidad en una conducta individual, señala sus características específicas, las repite y las eleva a la categoría de un bien social o cultural. “Los bienes culturales así concebidos son la objetivación de un espíritu humano individual que se ha repetido en la conducta de un pueblo y que éste finalmente aconseja su multiplicación y lo conserva como parte de su identidad social. Los bienes culturales requieren para su inserción en la estructura de una sociedad, de la protección que las normas jurídicas otorgan mediante su imperio o coercibilidad.”<sup>56</sup>

Así tenemos que la norma jurídica interviene con sus características de generalidad y de obligatoriedad para asegurar la permanencia de un bien cultural o de una conducta humana que tiene valor. Es, por lo tanto, evidente que para que exista seguridad jurídica en materia educativa, es necesaria la presencia de un orden legal que regule la conducta de los individuos y de todas las organizaciones sociales, y que ese orden se cumpla, es decir, que sea positivo. Seguridad y certeza jurídica en materia educativa y orden jurídico educativo, son dos elementos correlativos que, como lo hemos visto y lo veremos más adelante, se encuentran presentes en el texto del artículo tercero constitucional, esta serie de valores y principios son los que caracterizan nuestro sistema educativo nacional y los mismos que fundamentan este apartado.

<sup>56</sup> Cisneros Fariás, Germán. Op. Cit., p. 149.

En este orden de ideas, mencionaremos las características jurídico-pedagógicas insertas explícita e implícitamente en el texto del artículo antes mencionado, según el orden del discurso constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra, de manera relevante, la **igualdad** de los hombres en el texto de su artículo tercero:

*Todo individuo tiene derecho a recibir educación.*

Este principio se encuentra reafirmado por la mención de instituciones, en las cuales la participación igualitaria de los ciudadanos es condición necesaria. Esta característica se encuentra presente en los siguientes principios:

- El derecho de todos los individuos a acceder y recibir educación.
- La obligación estatal de que la educación desarrolle armónicamente todas las facultades del ser humano.
- La democracia como una forma de vida fundada en la igualdad económica, social y cultural del pueblo.
- La convivencia humana basada en la igualdad evitando privilegios de raza, religión, sexo, grupos, etc.

Por lo anterior entendemos que el artículo tercero constitucional consagra y reconoce, al igual que el derecho natural, que el hombre debe recibir educación al ser considerada ésta como un bien cultural. Este derecho es extensivo a todos los individuos pues la ley no distingue ni califica la cualidad de las personas que deben recibirla. El hombre requiere para estar y pertenecer en una sociedad, de ser educado; sólo mediante este proceso el hombre puede perfeccionar sus potencialidades naturales.

El reclamo de igualdad jurídica fue un principio considerado moralmente incontrovertible durante la Edad Media ("Todos somos iguales ante Dios"), la debilidad fundamental de esta exigencia estribaba en la inexistencia de instituciones que garantizaran tal precepto. Sólo la escritura podría dar a las formas jurídicas la fuerza y la rigidez indispensable para su defensa.

Esta defensa se traduce también en el desarrollo de la personalidad como fin educativo sobre las líneas que estableció el maestro Justo Sierra, o sea, el desarrollo armónico de la personalidad del ser humano mediante la protección y fomento de las mismas por parte del Estado, a través de la cultura moral, intelectual, física y estética.

A las garantías individuales, parte dogmática que toda constitución moderna debe tener, la constitución mexicana agregó la parte relativa a las garantías sociales que, entre otras innovaciones, introdujo la del **Estado educador** cuya definición la encontramos en las primeras líneas del artículo tercero constitucional:

*"El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. 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."*

Y en la fracción V, al mencionar:

*"Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -Incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura."*

Entonces, se comprende por Estado educador aquel que por ley tiene la obligación de generalizar el beneficio de la educación; de otorgar, garantizar, fomentar, desarrollar y vigilar la educación dentro de sus alcances y para el mayor número posible de individuos. Siempre, como postura contra la difícil realidad y ante el innegable hecho de que en el país más pesa la ignorancia y el analfabetismo funcional que la cultura. Además la **obligatoriedad** es una cualidad que no solamente se aplica al Estado, sino también a los educandos, padres de familia, a las instituciones educativas, a la intelectualidad y a la sociedad en general.

El texto constitucional también menciona el **amor a la patria** y la **conciencia de solidaridad Internacional**, ésta última en respuesta a la convivencia pacífica entre las naciones y los pueblos, el respeto mutuo y el auxilio en casos de emergencia. El "amor a la patria" encierra dentro de sí, elementos de trascendencia en el pensamiento del educando y que el Estado educador debe proteger y fomentar, estos son: la identidad nacional, la dignidad, la conservación y transmisión del acervo histórico, la enseñanza del significado de los símbolos patrios, la protección y el fomento de la lengua nacional, el reconocimiento físico y político del país, la integridad familiar y la valoración de las expresiones artísticas nacionales. Lo anterior, también en consonancia con los incisos b) y c) del artículo en mención.

La presencia del **laicismo educativo** en nuestra Ley Fundamental, obedece más a razones de carácter histórico que a razones jurídicas, y representa una premisa básica del respeto más elemental a la diversidad de creencias en nuestro país. En sentido general, laicismo significa la independencia de la enseñanza respecto de cualquier religión o secta. El Dr. Cisneros Farfás, menciona que "en este sentido, puede decirse que el laicismo empezó con

el establecimiento de la escuela pública del Estado, a partir del siglo XVII. En un sentido más estricto, el laicismo significa la abstención de la enseñanza religiosa en las escuelas. Sus orígenes están en la época de la Ilustración.<sup>57</sup> Estas ideas se trasladan a la joven Latinoamérica y se comienza a suprimir el concepto de "religión oficial", a separar y disminuir la influencia eclesiástica de los campos de acción propios del Estado, como el educativo.

Al respecto la fracción primera y sexta del artículo tercero de la Constitución Mexicana, mencionan respectivamente:

*"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.*

*Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.*

*En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:*

*a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y*

*b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;"*

Es decir, las corporaciones religiosas no tienen prohibido intervenir en el sistema educativo nacional siempre que cumplan con los requisitos mencionados anteriormente y que, por lo tanto, no realicen ningún tipo de propaganda relacionada con su credo religioso, durante las tareas educativas, o sea, no tratar en lo absoluto dentro de las aulas asunto alguno que trascienda a la iglesia y respetar las creencias religiosas del hogar siempre que no afecten a terceros o que vayan en contra de asuntos cívicos o patrióticos.

Otra importante característica que también contiene el precepto constitucional comentado, es la **democracia**, considerada como un modo de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano. Así lo menciona el inciso a) de la fracción II del artículo objeto de este estudio; en este sentido, "la democracia implica responsabilidad compartida y para compartir la responsabilidad debe usarse adecuadamente la libertad; ambas se enlazan con principios humanistas y revolucionarios de solidaridad social, como conducta de elevada moral pública e inmersos en las instituciones de la nación".<sup>58</sup> Al respecto hemos mencionado en el capítulo anterior la tendencia democrática de la educación en México, sin embargo, el Dr. Germán Cisneros, en la obra antes citada, expresa algunos comentarios que convendrían recordar; el maestro menciona que "en una interpretación lógico-

<sup>57</sup> Cisneros Farías, Germán. Op. Cit., p. 159.

<sup>58</sup> Báez Martínez, Roberto. Ley General de Educación Comentada. s/e Ed. PAC. México, 1996, p. 136.

jurídica de los conceptos insertos en la fracción segunda del artículo tercero, relativos a la democracia, debemos entender que la educación no tan sólo debe estar orientada a explicar la democracia en los amplios conceptos de Estado, Confederación de Estados, Estado Federal, Federalismo, Monarquía, República y otros conceptos relativos a la estructura jurídica del Estado y a sus formas de gobierno, entre cuyas expresiones políticas se encuentran las palabras voto, votación, mayoría absoluta, mayoría relativa, representación proporcional, diputados, senadores, Congreso, partidos políticos, etc. sino como una forma de vida, es decir, con una actitud de igualdad, de respeto, tolerancia, convivencia humana; identidad y desarrollo armónico tanto del individuo como de la sociedad, la libertad y el respeto hacia sí mismo como por el interés general."

Sin embargo, es prudente puntualizar que hasta hoy ningún pueblo registra un sistema democrático perfecto y que incluso, éste sigue siendo un ideal por alcanzar. En la actualidad, este ideal se apoya en una falsa soberanía del pueblo, ya que los Estados se gobiernan por simples minorías privilegiadas; la democracia directa sigue siendo un mito, porque frente a ella existen muchedumbres con baja escolaridad dominadas por la pasión y el sentimiento de sus grandes carencias económicas. Se vota pero no se gobierna, porque los integrantes de la sociedad están ausentes en las grandes decisiones de la política social y porque los partidos políticos ejercen claro monopolio en los procesos electorales, económicos, etc.

Debemos, en consecuencia, aceptar que la democracia como sistema de vida, se da teniendo presentes en la educación: la convivencia humana, discusión de las ideas, tolerancia, igualdad económica, social y cultural. Principios que apenas se vislumbran como un objetivo y no como realidad en el mundo actual. Y que para lograr su presencia como realidad, se tendrían que realizar decisivos y claros esfuerzos de todos los sectores de la sociedad, tomando en cuenta los valores y principios antes mencionados, cuyos resultados tendrían que verse reflejados forzosamente en el quehacer cotidiano de cada individuo en este país.

Al respecto, el Dr. Andrés Serra Rojas menciona que "para consagrar la democracia formal, es necesario el proceso adecuado para su más auténtica expresión. La estructura del Estado, la composición de la sociedad, son factores que determinan la validez de un sistema democrático... la auténtica democracia, la que exalta la libertad y la igualdad, la que se propone atenuar las desigualdades sociales, la que pretende el desarrollo de la personalidad del hombre, la que no tiene otra justificación en el poder que la participación del pueblo, continúa su lucha para mejorar sus técnicas, depurar sus ideales, precisar y defender los derechos

sociales, los intereses colectivos y subordinar siempre al interés social cualquier otro interés egoísta."<sup>59</sup>

Íntimamente relacionado con el principio democrático, se encuentra el de **soberanía**; así lo establece el inciso b) de la fracción II del artículo constitucional, objeto de este análisis, al prescribir:

*"... a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura."*

Luego entonces, por soberanía entendemos que "es el poder jurídico y supremo del Estado, organizador de la sociedad política, regulador de las libertades y de la propia autoridad del Estado, sometida a su propio orden jurídico con el que se auto limita; cuyo desarrollo y ejercicio le corresponden al pueblo de quien emana aún ejerciéndose por representación."<sup>60</sup> Como también lo expresa el Primer Capítulo del Título Segundo de la Constitución Política de México, en sus artículos 39 al 41.

Por lo tanto la soberanía, que nace de una lucha histórica entre nacionales e invasores y pretendientes a conquistar el territorio nacional, se desarrolla en dos aspectos, el primero consiste en lograr la independencia del Estado, demostrar que éste no debe quedar suspendido ni a la iglesia ni a potencia extranjera alguna ni a individuos por muy poderosos que sean; que tiene un poder suficiente y originario. El segundo aspecto se refiere a que una vez que el Estado logra triunfar en su lucha, se elaboran los elementos necesarios para darle facultades en el exterior y un poder para auto limitarse en el interior. Posteriormente a la ideología que precedió a la revolución francesa, y que tuvo un eco impresionante en las colonias españolas en América, se define la soberanía como un poder absoluto, ilimitado e ilimitable para la organización interior del Estado y caracterizándola como indivisible, inalienable e imprescriptible; y sus derechos los de constitución, legislación, gobierno, administración y jurisdicción:

En los tiempos presentes, si bien es cierto que el concepto de conquista no es tangible como en el pasado, las intenciones de expansión económica, sumisión política y globalización cultural están presentes en los medios masivos de comunicación, en los tratados comerciales y políticos internacionales, en la tecnología y en sus aplicaciones; por lo que sigue teniendo validez y vigencia el hecho que desde la educación se luche en contra de los intentos transculturales de los tiempos actuales.

<sup>59</sup> Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Ed. Porrúa S.A., 18ª ed., México, 2002, pp. 599-605.

<sup>60</sup> Diccionario Enciclopédico Ilustrado. s/c Ed. R.D. Tomo VII. España, 1975, p. 341.

Los principios antes mencionados, y los que veremos más adelante, no pueden aplicarse por separado, independientes unos de otros sin ningún tipo de continuidad en el tiempo y el espacio; para evitar la inconsistencia de estas exigencias el artículo tercero constitucional y la Ley General de Educación prevén la **rectoría del Estado** en la educación, en la fracción III del citado artículo; en el Capítulo Segundo y en el artículo 11 de la Ley de Educación. Otro elemento básico de este principio es la garantía de **legalidad** establecida en la fracción VI del artículo tercero de la Constitución al establecer la facultad que tiene el Estado de retirar y otorgar reconocimientos de validez a los estudios realizados en planteles particulares; a pesar de que el citado precepto sólo menciona a los particulares, entendemos por lógica que ésta facultad también rige a las instituciones públicas de educación.

Este sentido del orden en las actividades del sistema educativo mexicano se mantiene gracias a la legislación emanada del Congreso de la Unión como lo establece la fracción VIII del artículo constitucional en mención; así teniendo como fines unificar y coordinar la educación, el Congreso establece el **orden jurídico** en esta materia, lo que a su vez se traduce en el establecimiento de la seguridad jurídica, la legalidad y la transparencia en el desarrollo de las actividades educativas.

La educación por sí misma ejerce una profunda movilidad social. En los países en desarrollo es la esperanza de condiciones humanas de mayor rango, de ahí que una forma de hacer tangible la democracia sea mediante la posibilidad del acceso gratuito a la educación que imparte el Estado a nivel básico; por lo que la normatividad interna e internacional han tenido cuidado en preservar este principio. El establecimiento de la **gratuidad** en la educación pública del país, responde principalmente a dos aspectos: el primero corresponde al mandato constitucional que ordena al Estado asumir la gratuidad para alcanzar los fines previstos por este mismo cuerpo legal y; el segundo aspecto se refiere a la teoría de que sólo en ésta forma es posible abatir el viejo exclusivismo elitista que impide a los desposeídos el acceder al conocimiento, ya que la historia se ha encargado de demostrar que la explotación del hombre por el hombre tiene como trasfondo la ignorancia, en contra de la cual se reconoce este principio.

Los anteriores son, como ya lo mencionamos, principios y valores propios de la educación mexicana que se encuentra orientados bajo un criterio basado, como lo dicta el discurso constitucional, en los resultados del **progreso científico**. Indicando que la modernidad se desenvuelve dentro de una voluntad de progreso. en la idea de que la humanidad ha

progresado y lo seguirá haciendo, dirigiéndose hacia el futuro, sin embargo, el futuro no es un fin sino una dirección; para que haya meta es preciso una actuación inteligente que se proponga un fin deseable, entre ellos abatir la ignorancia y los prejuicios que tantos estragos han causado en el país desde su conquista hasta nuestros días; y los medios adecuados para alcanzarlo. Como lo puntualiza el maestro Justo Sierra en su discurso de inauguración de la Universidad Nacional: "nos envanecemos con razón de nuestros maravillosos inventos, de nuestros descubrimientos de inimaginable trascendencia; nos estamos encarando con el universo en todas sus sombras; perseguimos al misterio de todas las cosas hasta en los círculos mas reiterados de la noche del ser; pedimos a la ciencia la última palabra de lo real, y nos contesta y nos contestará siempre con la penúltima palabra, dejando entre ello y la verdad absoluta que pensamos vislumbrar, toda la inmensidad de lo relativo"<sup>61</sup>, es decir, evitar los riesgos de ceguera ideológica aceptando sin cuestionamientos la falsa ideología del progreso que diviniza el futuro y espera el advenimiento de un Estado perfecto; la ciencia y todos sus efectos deseables son realmente eficaces para el presente, que será, a su vez, pauta para futuros mejores. Según estas ideas la "verdad" surge así como el medio; resultado del progreso científico idóneo para alcanzar los fines educativos.

En lo que podríamos llamar, una segunda parte de la fracción II del tercer artículo constitucional, que a la letra dice:

*"...Luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios."*

Se nos presenta lo que en el conocimiento pedagógico contemporáneo se ha llamado **educación para la libertad**, es decir, la marginación social, el analfabetismo, la explotación laboral, complejos de inferioridad y en general la imposibilidad de acceder al desarrollo humano son efectos directos e inmediatos de la ignorancia; erradicarlos y reducirlos a su mínima expresión es tarea de la educación teniendo como principio la verdad y el progreso científico. Así también, el sistema educativo mexicano tendrá que luchar contra las servidumbres (entendida ésta como hermana de la esclavitud, o sea, tratar a las personas como cosas al ser considerados como propiedad de un individuo), los fanatismos (religiosos, políticos, raciales, etc.) y contra los prejuicios (es decir, juzgar las cosas antes de tiempo y sin tener de ellas cabal conocimiento). En este contexto, la educación deberá servir para otorgarle al hombre el más profundo sentimiento de humanidad para consigo mismo y hacia los demás.

---

<sup>61</sup> Citado por Cisneros Farías, Germán. Op. Cit., p. 137.

Por último, mencionaremos dos elementos más que caracterizan el quehacer educativo en México, estos son: la **participación social** y la **educación unificada**. Ambos consagrados en la fracción tercera del artículo constitucional estudiado en este apartado. La primera referida a que la educación se haya en íntima relación con los elementos que constituyen la vida social: la familia, la comunidad local, la iglesia, grupos, partidos políticos, asociaciones, etc. y que a fin de cuentas la educación es producto de ella misma; por lo que todo elemento social tiene que participar en las tareas educativas toda vez que representa un elemento para la consecución de sus fines. En cuanto a la unidad de la educación mexicana, y siguiendo las ideas del Dr. Cisneros Farías, ésta se refiere a la relación orgánica, unidad pedagógica y administrativa entre los diferentes tipos y modalidades educativas, facilitar el tránsito administrativo en cuanto a los trámites; además suprimir en todas las instituciones educativas las separaciones por razón de raza, credo, color, sexo, etc., establecer planes, programas, evaluaciones, certificados y nomenclatura unificada en todas las profesiones; es decir, establecer la unidad educativa para la integración de todos, sin excepción, a la actividad social del país. Sin que esto signifique negar o ignorar la composición multicultural y pluriétnica de la nación mexicana.<sup>62</sup>

### 2.1.2.1 FINES DE LA EDUCACIÓN

Con anterioridad se han mencionado una serie de ideas, conceptos, principios y elementos que constituyen en sí las diferentes finalidades de la educación en México. El presente apartado no pretende ser exhaustivo por lo que de manera definitiva, trataremos de reunir en un sólo punto los fines primordiales de la educación mexicana.

En las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del artículo tercero constitucional y el artículo 7 de la Ley General de Educación, se pretende contemplar al hombre de manera integral, en toda su dimensión: como ser individual, como parte de un grupo social y con conciencia de su realidad; también como elemento de su entorno geográfico y político con determinados acervos culturales, costumbres, tradiciones e ideologías. Por lo anterior, se puede aseverar que el fin primordial que persigue el sistema educativo nacional es propiciar en el educando el análisis para la interpretación de los fundamentos del pensamiento, del conocimiento, para que pueda asumir una posición responsable y crítica ante él mismo y ante su realidad. Es decir, el educador transmite el cúmulo de conocimientos necesarios al

<sup>62</sup> Las mencionadas características han sido tomadas de Cisneros Farías, Germán. Op. Cit., pp. 127 - 147.

educando, muestra las pautas generales de su utilización con el fin de que este último, pueda interpretar y mantener un criterio objetivo de los hechos y fenómenos, a través del análisis y la reflexión, propios de sí mismo (aprendizaje, ética, moral, etc.) y de su entorno (político, social, cultural, geográfico, etc.), es decir, la emancipación intelectual, moral y física del hombre en armonía consigo mismo, con sus semejantes y con la naturaleza.

Como lo menciona el Dr. Báez Martínez, " el poder público no impone arbitrariamente las finalidades de la educación; las cuales nacen y se desarrollan en el seno mismo de la comunidad. El Estado les da la formulación explícita y coherente que requieren.

Preparándonos al advenimiento de la sociedad del mañana, el modelo académico tradicional debe modificarse de manera que permita la formación de hábitos para el desarrollo de la personalidad y que, a la vez, despierte en el educando la conciencia de lo social y lo induzca a convertirse en agente de su propio desenvolvimiento. La educación ha de mantener actuante el concepto de que su fin último es el hombre; pero al proceder así no debe olvidar que el individuo como ente social, tiene esferas propias en las que está vedado intervenir, lo que tampoco sería deseable, por que es inviolable el ámbito de la libertad personal, cosa que reconoce el Estado.

Si han de darse a la educación los alcances que le corresponden como poder transformador de la realidad nuestro sistema educativo no sólo debe facilitar que el mayor número de mexicanos posible tenga acceso al conocimiento, a la investigación y al manejo de los instrumentos de la cultura tecnológica, sino que también debe apoyar y completar acciones político-económicas que acrecienten el bienestar social."<sup>63</sup>

### 2.1.2.2 LA EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN

El sistema educativo nacional y su marco jurídico, tienen la pretensión de ser integrales, de articular orgánicamente los diversos componentes del sistema. Busca establecer nuevos procedimientos de democratización de la vida educativa, y en consecuencia, de la vida nacional y con ello ampliar la difusión de la cultura.

En principio la equidad se concibe, y creemos que es el sentido que del mismo concepto sigue la Ley General de Educación, "junto con la justicia como una misma cosa; y siendo bueno ambas, la única diferencia que hay entre ellas es que lo equitativo es mejor aún. La dificultad

---

<sup>63</sup> Báez Martínez, Roberto. Op. Cit., p. 154.

esta en que lo equitativo, siendo justo, no es lo justo legal, sino una dichosa rectificación de la justicia rigurosamente legal. La causa de esta diferencia es que la ley necesariamente es siempre general, y que hay ciertos objetos sobre los cuales no se puede estatuir convenientemente por medio de disposiciones generales. Y así, en todas las cuestiones respecto de las que es absolutamente inevitable decidir de una manera puramente general, sin que sea posible hacerlo bien, la ley se limita a los casos más ordinarios, sin que disimule los vacíos que deja. La ley no es por esto menos buena; la falta no está en ella ni en el legislador que la dicta; está por entero en la naturaleza misma de las cosas, porque ésta es precisamente la condición de todas las cosas prácticas; en estos casos la equidad habla haciendo la ley como el legislador la hubiera hecho su hubiera podido conocer todos y cada uno de los casos particulares. El recurrir a la equidad permite, según Aristóteles, corregir la generalidad de la ley<sup>64</sup> y de las decisiones políticas que asume la autoridad.

Al respecto, el Dr. Juan Francisco Millán<sup>65</sup> indica que "el concepto de equidad hace referencia a la distribución y al acceso a los diversos bienes y servicios que hacen posible el ejercicio de los derechos básicos, sin exclusiones y con respeto a la diversidad"

En este sentido se integran, por añadidura, al principio de equidad el de igualdad y democracia, además del principio de calidad en la educación, en el sentido que les otorga el texto constitucional. Lo anterior se verifica en el artículo 32 de la Ley General de Educación, que a la letra dice:

*"Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja."*

En este renglón, nuestro país ha establecido una serie de propuestas para igualar las desigualdades, evitar fracturas y resultados mediocres dentro de las zonas o grupos menos favorecidos por el desarrollo, es decir, el capítulo dedicado a la equidad en la LGE tiene como fin general permitir el acceso al sistema educativo nacional sin descuidar la calidad de vida y de la educación misma del individuo. El artículo 33 de la LGE prescribe, de manera concreta, determinadas medidas para atacar la deserción escolar en zonas marginadas y en zonas urbanas; el desarraigo magisterial, los efectos de la disolución familiar, problemas de

<sup>64</sup> García Maynez, Eduardo. Op. Cit., pp. 373 y 374.

<sup>65</sup> Millán, Juan Francisco. "Equidad con calidad en la educación". En *Revista Interamericana de Educación de Adultos*. Número Especial, México, 2001, pp. 95-104.

aprendizaje; también pretende evitar el conflicto entre el horario laboral y el horario escolar, el analfabetismo real y funcional. Entre estas disposiciones también se encuentran los apoyos económicos a la subsistencia familiar, integrar a los padres de familia a la función educativa, evitar la desvinculación de la sociedad en la solución de los problemas educativos y la promoción de estímulos educativos; y por último fomentar campañas de seguridad, higiene, salud, alimenticias, etc. como complemento de la actividad escolar. Y para que lo anterior no se lleve a cabo en actividades aisladas, de corto alcance y dispersas, la ley prevé la concurrencia financiera y técnica entre la federación, estados y municipios; además de tomar en cuenta los aspectos sociocultural, axiológico, humano, operativo y teórico del concepto en referencia; todo para lograr unidad y fortaleza en los alcances y dimensiones de las actividades educativas.

Sin embargo, y no obstante los diversos esfuerzos gubernamentales y sociales, la equidad como condición previa y necesaria de la calidad y el bienestar social, aún no se logra plenamente en el país. Los objetivos de la educación y de la sociedad, que no los del mercado, coinciden en cuanto al propósito de formar y capacitar al individuo para lograr un mayor bienestar. Lograr la equidad con calidad en la educación es ante todo un compromiso histórico y ético con el mundo de los menos favorecidos.

### **2.1.2.3 ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL**

Respecto de los sistemas educativos, el Dr. Francisco Larroyo menciona que "cuando se observa la educación de un pueblo, ésta se presenta en recíproca relación e influencia con la vida social, como uno de sus necesarios productos, al mismo tiempo que como uno de sus factores. El principio de la organización se extiende a todos los dominios de la cultura.

Como se sabe, es el Derecho Positivo (conjunto de leyes vigentes en un país) el encargado por excelencia de orientar, regular y normar la organización de la vida humana. Sin lugar a dudas, es la educación la palanca del progreso social. En efecto, es el hombre educado, quien con su vida moral, intelectual, artística, religiosa, conserva o acrecienta ininterrumpidamente las instituciones sociales.

Los Estados modernos organizan la actividad educativa de sus pueblos, concibiendo y precisando jurídicamente los organismos encargados de llevar a cabo las tareas educativas, siempre hacia el progreso social y cultural. La organización de las instituciones educativas se traduce en sistemas de educación.

Un sistema de educación es el conjunto de instituciones educativas de una nación, jurídicamente reconocidas. Todo sistema de educación esta condicionado por la geografía, la historia y la cultura viviente de un pueblo." <sup>66</sup>

La base geográfica reside en las características del territorio donde se implante un sistema educativo; la base histórica se refiere a la tradición y a los más importantes acontecimientos sociales, políticos, económicos, etc; y el contenido cultural comprende el idioma, la ciencia, el régimen político, la religión, la costumbre, etc.

Continuando con las ideas del Dr. Larroyo, tres son los componentes fundamentales de un sistema educativo: a) las instituciones docentes (escuelas, institutos, etc.) incluyendo todos los demás medios por los cuales se puede transmitir la cultura (familia, libros, medios de comunicación, etc.); b) la legislación educativa y; c) los servidores públicos encargados de llevar a cabo las actividades necesarias para el correcto funcionamiento del sistema educativo. Según el mismo autor son dos ideologías que concurren en los sistemas educativos de Latinoamérica: la democracia social y la confesional; ejemplos de la primera encontramos a la Universidad Nacional Autónoma de México, y de la segunda a la Universidad Iberoamericana o la Universidad Católica de Chile.

El sistema educativo nacional comprende a las instituciones del gobierno y de la sociedad encargadas de proporcionar servicios educativos y de preservar, transmitir y acrecentar la cultura de los mexicanos. Lo forman, según la Ley General de Educación: los educandos y educadores, las autoridades educativas (federales, estatales o municipales); los planes, programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; las instituciones de los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios y, las instituciones de educación superior a las que la ley les otorga autonomía. También se caracteriza por la ideología democrática social y está compuesto por seis niveles educativos: inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior (bachilleratos y profesional media) y, superior (licenciatura y postgrado). Además, el sistema ofrece servicios de educación especial, de capacitación para el trabajo, de educación para adultos (alfabetización, primaria y secundaria, capacitación no formal para el trabajo) y de educación indígena bilingüe.

El sistema ofrece el servicio educativo en dos grandes modalidades: escolarizada y abierta. El servicio escolarizado está destinado a proporcionar educación mediante la atención

---

<sup>66</sup> Larroyo Francisco. Fundamentos de la Educación. et. al. Ed. EUDEBA-UNESCO, 5ª ed., Argentina, 1981, p. 245.

a grupos de alumnos que concurren diariamente a un centro educativo de acuerdo con el calendario escolar oficial.

El servicio no escolarizado está destinado a proporcionar la oportunidad de continuar o concluir su educación a los alumnos que no pueden incorporarse a los servicios escolarizados. Esta educación se imparte a través de asesorías a los alumnos sin que para ello tengan que concurrir diariamente a una escuela.

### 2.1.3 PLANEACIÓN EDUCATIVA

La planeación del desarrollo económico y social surge en 1926 con el Plan Quinquenal Soviético, posteriormente, países no socialistas adoptan este sistema para orientar sus acciones de gobierno. En México, los antecedentes de la planeación aparecen desde 1930, de manera muy elemental y de aplicación casi nula; no es sino hasta 1980 con el Plan Global de Desarrollo que se establecen las bases para el sistema vigente.

La planeación es el medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país, encauzando las actividades de la administración pública federal sobre los fines y principios prescritos en la Constitución y en la Ley de Planeación en cuyo artículo tercero indica que Planeación Nacional del Desarrollo es:

*"la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen."*

En cuanto a su naturaleza jurídica, el Dr. Martínez Morales<sup>67</sup> indica que no hay un criterio uniforme, sin embargo, se puede afirmar que es un acuerdo con matices reglamentarios que emite el titular del Poder Ejecutivo Federal, y que va dirigido a los titulares de las dependencias y entidades bajo su mando, respecto de la orientación que han de darle a sus tareas, con cierta intervención del Poder Legislativo y de los distintos grupos sociales, coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que le compete la aplicación de la ley respectiva.

La base jurídica de la planeación se fijó en la reforma al texto del artículo 26 constitucional, del 3 de febrero de 1983, en cuyo contenido se indica que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la

<sup>67</sup> Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo 3º y 4º cursos. Ed. Oxford, 3ª ed., México, 2000, p. 206.

democratización política, social y cultural de la Nación, mediante la elaboración de un Plan obligatorio para la administración pública federal, con la facultad de celebrar convenios con los gobiernos locales y los particulares para su formulación y ejecución. De ésta reforma surge la Ley de Planeación, reglamentaria del texto constitucional mencionado, y las normas relativas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Plan será responsabilidad exclusiva del Ejecutivo Federal y tendrá vigencia únicamente durante el periodo constitucional que le corresponda; la ley contempla, además, programas sectoriales, institucionales, regionales, especiales y anuales. De acuerdo a la naturaleza de la actividad educativa, esta se organiza bajo el criterio de programa sectorial, a cargo de la Secretaría de Educación Pública, "se sujetará a las previsiones contenidas en el plan y especificará los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrá asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones acerca de los instrumentos y los encargados de su ejecución."<sup>68</sup>

### 2.1.3.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2000-2006

De la educación se habla mucho en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la actual administración federal en México; queda claro que el gobierno se propuso darle un lugar central al tema educativo, y determina la educación como su gran prioridad. Se menciona al respecto: "El Plan establece como columna vertebral del desarrollo a la educación, por lo que habremos de impulsar una revolución educativa que nos permita elevar la competitividad del país en el entorno mundial, así como la capacidad de todos los mexicanos para tener acceso a mejores niveles de calidad de vida."<sup>69</sup>

Por lo tanto, podemos concluir que si se apuesta todo el desarrollo del país y todo el programa de gobierno a un sólo rubro, éste debe ser muy bueno y que el gobierno debe contar con un excelente, sólido e innovador programa educativo tanto en sus planteamientos como en la posibilidad de traducirse en la realidad. Esto tal vez no sea del todo cierto.

Al PND se le ha criticado por considerársele excesivamente voluntarista y discursivo, por carecer de metas y prioridades que se puedan traducir en el plano operativo; es decir, por no cumplir con lo que la ley de planeación prescribe en su artículo tercero: *mediante la planeación se fijaran objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades*

<sup>68</sup> Martínez Morales, Rafael. Op. Cit., p. 212.

<sup>69</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. Diario Oficial de la Federación. 30 de mayo 2001, p. 9.

y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados. Al respecto, el maestro Pablo Latapí Sarre, hace un análisis y comenta: "tres son las vertientes en que, respecto de la educación, el PND hubiera sido más concreto para ser un verdadero plan: la educativa, la financiera y la política.

Hubiera podido precisar en grandes líneas los procesos de reforma educativa que el gobierno piensa poner en marcha para alcanzar lo que se propone; como el viejo catecismo de Ripalda<sup>70</sup> proponía combatir los pecados capitales con las virtudes contrarias ("contra soberbia humildad, contra pereza diligencia, contra lujuria castidad..."), así también en el PND leemos: contra desigualdad equidad, contra mediocridad calidad, contra autoritarismo participación; pero la eficacia de estas soluciones dependerá de su instrumentación. Equidad, calidad, participación de los padres de familia, modernización tecnológica o mejoramiento del magisterio suponen innovaciones fundamentales que, en lo sustancial, debieran explicitarse en el documento básico de planeación.

La segunda vertiente se refiere a los aspectos financieros. El Plan debiera haber propuesto las nuevas pautas del financiamiento de la educación que el gobierno aplicará para hacer efectiva la gran prioridad que concede a la educación en su discurso. Y concretamente, avanzar al Congreso de la Unión las posiciones que adoptará en los siguientes presupuestos de egresos del sexenio, en los rubros que apoyan el desarrollo educativo."<sup>71</sup> Fundamentalmente establecer las estrategias y reformas que adoptará el Ejecutivo Federal para incrementar su gasto en educación, incentivar el aumento del gasto de los estados y municipios, y las pautas para estimular el gasto de los particulares; indicar el ritmo al que prevé se darán estos aumentos teniendo como horizonte el 8% del PIB. Definir también, las actuales pautas de distribución del gasto educativo a los gobiernos locales para lograr una distribución más justa, a la vez, determinar los lineamientos para propiciar la equidad y la calidad del servicio educativo.

Continúa el maestro Latapí, mencionando que la "tercer vertiente es la propiamente política en la que hubiera sido conveniente que el gobierno definiera sus posiciones: "La manera cómo el gobierno entiende la laicidad de la educación pública y el sentido de su carácter "público", asuntos, ambos, en los que durante la campaña se dio pie a confusiones diversas. En todo el PND, por cierto, no se encuentra ninguna mención del carácter laico de la

---

<sup>70</sup> El jesuita Jerónimo Martínez de Ripalda, publicó su catecismo que, desde la época colonial hasta mediados del siglo XX, fue utilizado para la enseñanza de las primeras letras, la doctrina cristiana y la lectura, tanto en español como en lenguas indígenas.

<sup>71</sup> Latapí Sarre, Pablo. "Lo que le Faltó al PND". En [www.cnep.org.mx](http://www.cnep.org.mx).

educación pública, y sólo una frase, a propósito de la "revolución educativa", en que se propone "lograr que la educación sea valorada como un bien público".

Tampoco hay ninguna referencia a la gratuidad de la educación pública y a las políticas concretas que se piensa impulsar al respecto, tanto en los niveles básicos como en el superior; y es un punto de especial sensibilidad en el debate político.

Asunto también debatible es el discurso educativo "humanista" que aflora en las declaraciones del gobierno y en varios pasajes del Plan, y que se traducirá necesariamente en orientaciones para la formación de valores que promueva la SEP y en las concepciones gubernamentales que rijan la ética pública. Ya llegó el momento en que se definan las vaguedades conceptuales sobre los valores humanistas que guiarán la formación de los educandos: cómo se va a entender —más allá de las palabras— la dignidad de la persona, la justicia social, la libertad personal o la solidaridad, pues en opinión de muchos hay contradicciones entre el ideario del artículo tercero, el del PAN tradicional y el del espíritu empresarial que anima al gobierno ("we are business people"); no es claro cómo se pretende conjugar "las virtudes de los ganadores" (el pragmatismo, la eficiencia, la competitividad y el afán de lucro) con otros valores personales y sociales fundamentales para la realización del ser humano.

Definiciones muy importantes se demandan de este gobierno también en relación con la educación privada y su participación en la tarea educativa del país, así como respecto de la intervención de las empresas en la educación técnica y superior. Ante crecientes demandas del empresariado, el gobierno debe precisar qué le ofrece y qué le exige; y este punto requiere consensos con fuerzas políticas que tienen posiciones definidas y contradictorias.

Asunto sustancial de nuestra política educativa es el sindicalismo magisterial, particularmente en un gobierno que se propone dismantelar los antiguos mecanismos del corporativismo gremial, limpiar la administración de la SEP de chantajes sindicales inaceptables y promover una nueva cultura laboral. Ninguna alusión al respecto se encuentra en el PND.

Tampoco es claro este documento en otro tema toral: la manera de entender y hacer avanzar el federalismo educativo. Más allá de los aspectos financieros, existe una nutrida agenda cualitativa en la que los gobiernos estatales esperan conocer las posiciones del gobierno federal. El Plan ni siquiera menciona, por ejemplo, la descentralización de la educación básica al Distrito Federal, menos aún otros asuntos como la superación de las

desigualdades educativas de los estados, los exámenes nacionales, la regionalización del currículum o la integración de un sistema de educación superior, temas que tienen que ver con el federalismo.

Mayores definiciones, finalmente, serían necesarias respecto de las políticas de formación del magisterio y de su actualización: la reforma de las escuelas normales y de la Universidad Pedagógica Nacional, la suerte de las normales rurales, la incorporación progresiva de la formación de los maestros a las universidades, la evaluación de los profesores (carrera magisterial) o la integración de un sistema nacional de formación magisterial son asuntos de fuertes implicaciones políticas en los que el gobierno federal debe comprometerse y dar a conocer posiciones claras.<sup>72</sup>

Otro elemento que llama la atención en el PND y que el gobierno actual lo toma como orientación específica de la educación nacional es: la emancipación. "la emancipación de las personas y de la sociedad". Y explica que la educación "es el mecanismo determinante de la robustez y velocidad con la que la emancipación podrá alcanzarse, el factor determinante del nivel de la inteligencia nacional y la punta de lanza del esfuerzo nacional contra la pobreza e iniquidad". La emancipación de México y de los mexicanos —se reitera en muchos pasajes del texto— es el motor de todas las políticas sociales y la misión de la educación será alcanzarla; inclusive, se afirma que la eficacia, congruencia y funcionalidad de todo el Plan "se derivan del objetivo general de emancipación individual y colectiva propuesto".

Al respecto, el maestro Latapí menciona "Casi todas las religiones anuncian su mensaje en forma de una liberación... Pero fue en el contexto de los ideales sociales del marxismo y sus derivaciones donde surgieron propuestas educativas que formularon con precisión el propósito emancipatorio y lo justificaron con una teoría... La emancipación era un postulado de la conciencia de clase y tenía un claro sentido revolucionario: Su objetivo final era la abolición del trabajo asalariado y la instauración del socialismo.

Más cercana a nosotros en tiempo y geografía, la "educación liberadora" de Paulo Freire entiende el proceso educativo como una acción cultural que desenmascara los mitos de la igualdad de todos, de la libertad del individuo en la sociedad actual y del derecho de todos a la educación; propone superar la "educación bancaria" establecida y superar la conciencia ingenua con una conciencia crítica que identifique los mecanismos de la opresión y desate acciones de transformación social. Coincidente con este cometido y apoyándose en la teología

<sup>72</sup> Latapí Sarre, Pablo. "Lo que le faltó al PND". En [www.cncep.org.mx](http://www.cncep.org.mx)

de la liberación, fue "la educación liberadora" que propuso la Conferencia Episcopal Latinoamericana en sus documentos de Medellín (1968)"

"¿Cómo entiende el Presidente esta palabra?. Cotejando pasajes del PND se encuentra la respuesta: la política educativa "promoverá la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse a sí mismos", sentará las bases para "la autosuficiencia individual y global", producirá "confianza y seguridad en la nación y los nacionales", "incluira a las personas, grupos, organizaciones civiles y asociaciones privadas en los asuntos públicos fomentando su corresponsabilidad" y despertará "la capacidad de iniciativa" y "la actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos". De ésta manera, con el apoyo de una política económica que "abata la pobreza y abra espacios a los emprendedores" y de una política social que "se gane la confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones del país" se logrará "la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión" y se eliminarán "los tutelajes, paternalismos y dictaduras indignas".

Sigue mencionando el maestro Pablo Latapí, "El refuerzo de la autoestima y de la confianza en sí mismos, la superación de la indolencia por la capacidad de asumir riesgos, la asiduidad y disciplina en el trabajo, el espíritu emprendedor para acometer acciones productivas y competir con éxito serán las cualidades que la "educación de vanguardia" deberá desarrollar en los niños, jóvenes y adultos para construir el "México democrático y triunfador" que propone el presidente en su mensaje introductorio. Tal es el concepto de educación emancipadora del gobierno foxista."

Y concluye, "no sólo desvirtúa su connotación de conflictividad social y diluye el sentido revolucionario de la liberación, sino que niega su significado esencial: en vez de cuestionar los mecanismos de sometimiento de las clases oprimidas, los acepta como válidos; en vez de fortalecer el compromiso con la justicia y la reivindicación de derechos conculcados, asume como intocables las reglas del juego; en vez de incitar a transformar las condiciones del trabajo, culpa al pobre, por su indolencia, de su situación. La justicia y la solución a la pobreza de los mexicanos vendrán como resultado de que se universalicen las virtudes del éxito, y en la medida en que todos aceptemos, por fin, que los empresarios tenían el secreto de la justicia y que debemos aceptarlos como modelos ejemplares. Nadie les advirtió que no se vale usurpar un término histórico y aplicarlo frívolamente a políticas educativas que nada tienen que ver con él. Importa ciertamente fomentar las virtudes que se asocian al espíritu emprendedor y que nos son, sin duda, necesarias, pero sin abolir los cometidos sociales y políticos que debe seguir

teniendo la educación en este país, de grandes desigualdades sociales; cometidos que han acompañado, mal que bien, la construcción de la educación mexicana desde 1921.”<sup>73</sup>

Este fenómeno es sólo el reflejo, en el mundo de la educación, de la expansión del capitalismo global y avasallador del primer mundo, que absorbe necesariamente a las élites de los países en desarrollo; es el culto a la "excelencia" y a la "calidad total" de la era del mercado, proyectadas ahora a la totalidad del ser humano. Una mecánica que propugna la justicia de los beneficios y no los principios de la justicia.

Lo anterior no significa que dentro del PND no se encuentren elementos rescatables, sin embargo, lo que buscamos en un plan de gobierno sobre la educación es precisamente la sabiduría para entender estos procesos, comprender la índole y los límites de las acciones gubernamentales y la habilidad para introducir y encauzar necesarias voluntades y acciones estatales y sociales. Es decir encontrar en la planeación "un elemento básico en el diseño de un proyecto de vida y de nación que centren la cultura política y por lo tanto el cambio social en la persona humana"<sup>74</sup>

Para concluir con este apartado, citaremos una reflexión, que señala: "La historia reciente de la comunidad internacional nos ha mostrado los límites de los postulados que sobre el desarrollo económico y social han estado vigentes en las últimas décadas. Sabemos que sólo el crecimiento económico no asegura la distribución de la riqueza ni la justicia social; sabemos que la satisfacción de las necesidades sociales básicas no puede ser definida de forma homogénea; sabemos que la posibilidad de consumo masivo de bienes y servicios no asegura el bienestar integral de la persona y la sociedad; sabemos que el avance científico y tecnológico no asegura la apropiación individual del conocimiento ni la admiración y la satisfacción por el saber y por las capacidades de los seres humanos; sabemos lo difícil que es encontrar fórmulas de equilibrio entre los derechos individuales y los sociales; sabemos que la cooperación y la ayuda internacional no está exenta de mezquindades y deseos de control y dominación; sabemos lo fácil que es confundir la fuerza de la razón con la fuerza de las armas; sabemos que la desinformación de las mayorías es la gran aliada de las minorías que detentan el poder; sabemos que al deseo de acumular riqueza sin límite y a costa de la naturaleza se le confunde frecuentemente con libertad y democracia; sabemos que las ideologías desfiguran la realidad y los sentimientos naturales de bondad y solidaridad de los seres humanos; sabemos

<sup>73</sup> Latapi Sarre, Pablo. "La Emancipación Ligth". En [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)

<sup>74</sup> Guzmán Álvarez, Sergio. "La Planeación Educativa, Estratégica e Integral como Elemento Sustantivo en el Diseño de un Proyecto de Nación Centrado en la Persona". En *Planeación y Evaluación Educativa*. Núm. 21, México, abril 2001, pp. 18-32.

que los medios masivos de comunicación pueden incomunicarnos más al desvirtuar intencionalmente lo que los pueblos son, quieren y hacen; sabemos que la necesaria interdependencia entre naciones disfraza en muchas ocasiones la dependencia de los débiles hacia los fuertes.

Si la cultura de las naciones y de los grupos humanos está constituida por su historia, tradición, símbolos, significados, fórmulas de convivencia, proyectos futuros compartidos y, en síntesis, por una cosmovisión esencialmente impregnada de valores, es por tanto indispensable que el modelo de desarrollo de cada nación se defina e impulse en concordancia con los valores culturales de sus gentes.<sup>75</sup> En el fondo de todo esto se encuentra la cuestión acerca de cuál es la necesidad y la naturaleza de la planificación nacional, social y, dentro de ella, de la planificación educativa.

### 2.1.3.2 PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN

La educación esta constituida por un conjunto de componentes y funciones que interactúan entre sí. La integración de todos ellos dentro de un sistema coherente depende de que su funcionamiento y desarrollo esté regulado por un proceso integral de planeación.

La planeación de la educación, desde su inicio fue el instrumento de expansión del sistema educativo mexicano, así como de una inquietud generalizada a favor de la mejora de la calidad de la educación y una gestión más efectiva en la administración y financiamiento de la misma, todo ello en estrecha correlación con el desarrollo económico y social. Es decir, que por planeación educativa entendemos que es un proceso continuo de acciones y decisiones coordinadas cuya misión es, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, optimizar los recursos (humanos, económicos, políticos, etc.) disponibles con el fin de conseguir el mayor grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los fines, que persigue el Estado en ésta materia, y poder traducirlos a la realidad.

"La planeación educativa constituye el instrumento esencial para procurar un crecimiento equilibrado y armónico del sistema educativo en sus diferentes niveles, modalidades y funciones. La planeación permite también que el sistema educativo establezca una interacción

---

<sup>75</sup> Benavides, Luis. "Hacia un Nuevo Concepto y una Práctica Renovada de la Planificación Educativa". et. al. En *Revista Interamericana de Educación de Adultos*. Núm. 2, Vol. 13, México, 1990, pp. 39-40.

adecuada con los elementos externos que demanden la satisfacción de sus necesidades más urgentes."<sup>76</sup>

Por lo que en la planeación educativa se deben tomar en cuenta cinco dimensiones<sup>77</sup>:

**Dimensión social:** la planeación es un proceso social que requiere de la participación de todos los grupos humanos que se verán afectados por la implantación de un plan, programa o proyecto. En este rubro, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (PNE) menciona que "Un total de 8,235 propuestas correspondientes a educación fueron enviadas por los interesados, a través del Servicio Postal Mexicano y vía Internet. La SEP identificó 11 aspectos principales en las aportaciones ciudadanas:

- Becas para estudiantes de educación básica
- Capacitación para profesores
- Educación para adultos
- Educación técnica y media superior
- Fomento de valores ciudadanos
- Actividad física y deporte
- Construcción y mantenimiento de escuelas
- Cultura popular
- Espacios y actividades culturales
- Investigación científica y desarrollo tecnológico
- Universidades

De las 64 reuniones de validación y los 32 foros de ponencias, organizados por la SEP en todo el país, surgieron 82 informes finales. En las relatorías de las reuniones y los foros sobresale que 39% de las propuestas fueron novedosas, en tanto que 45% ya estaban incluidas en alguna de las líneas de acción del documento preparatorio del Programa Nacional de Educación 2001-2006...

De este modo, muchos ciudadanos, al igual que numerosas instituciones y organizaciones aportaron elementos para la elaboración de este Programa Nacional de Educación 2001-2006." Además de ésta primera participación de la sociedad en la constitución de este programa, en agosto del año 2002 se suscribió el Compromiso Social por la Calidad de la Educación, "el compromiso se enmarca en el Programa Nacional de educación 2001-2006, el cual tiene entre sus principios buscar los más amplios consensos en la sociedad para lograr una educación con mejor calidad y que sea equitativa. Así el compromiso constituye una medida coadyuvante para el cumplimiento de los objetivos, y acciones que en el propio

<sup>76</sup> Jardón Hernández, Wenceslao Sergio. "La Noción de Planeación Educativa". En *Desarrollo Académico*. Núm. 3, México, abril 1994, p. 2.

<sup>77</sup> *Ibidem*. p. 5.

Programa se establecen." El comentado Compromiso, donde se establecen los propósitos y principios necesarios que guiarán a los suscriptores (los tres Poderes federales, los gobiernos estatales y municipales, empresarios, grupos sociales, instituciones y asociaciones educativas) para lograr la sustitución de la práctica de los acuerdos meramente retóricos por un compromiso de trabajo efectivo; dicho sea de paso, jamás tuvo eficacia debido a la falta de coordinación, a conflictos de intereses y a la poca voluntad política de la mayoría de los suscriptores de llegar a los consensos tan necesarios, en materia educativa, para el país. Sin embargo se dio un paso significativo en la cuestión del federalismo educativo al firmarse el Acta Constitutiva del Consejo Nacional de Autoridades Educativas, que integra en un poder nacional a los secretarios de educación de los estados, para dejar claro el propósito federalista de este gobierno.

**Dimensión técnica:** es decir, la aportación de conocimientos científicos y técnicos aplicados a la orientación de un grupo de cambios. Esta dimensión se encuentra estructurada en el primer punto de la parte primera del PNE, denominado "Las Cuatro Transiciones de México y la Educación", que al respecto menciona: "Más allá del periodo sexenal, la transformación futura del país estará determinada por la evolución de cuatro procesos fundamentales, caracterizados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que están aconteciendo en el ámbito demográfico, el social, el económico y el político. Esas cuatro transiciones determinan las oportunidades de México para despegar hacia un desarrollo integral, equitativo y sustentable y definen, por tanto, la plataforma de lanzamiento para seguir construyendo el país que deseamos tener." El modelo educativo es reflejo y consecuencia del modelo de país vigente en la práctica, que el Estado ha creado para sí y para la sociedad en su conjunto. El sistema educativo no define el modelo de país y el modelo que lo organiza; lo define el Estado, en el contexto nacional e internacional en el que dicho sistema educativo existe y opera.

"En la educación japonesa, el paradigma con el que la sociedad y el Estado organizan la educación, gira en torno a la disciplina y la competitividad, y sobre esa base se construye su modelo educativo. En el caso de Inglaterra, el paradigma esta centrado en la eficacia y el sentido de pertenencia. Para Estados Unidos, el paradigma que ordena el modelo educativo es la creatividad y la tenacidad. ¿Cuál es el paradigma del sistema educativo mexicano?"<sup>78</sup> No se trata solamente de las cuatro transiciones, pues aunque describan más o menos objetivamente

<sup>78</sup> Lloréns Béc, Luis. "Nueve Hipótesis de Referencia sobre la Viabilidad del Programa Nacional de Educación 2001-2006". En *Revista de la Educación Superior*. Núm. 122, Vol. 31, México, abril-junio 2002, p. 113.

la realidad presente del país y den un poco de luz sobre lo que ocurrirá en el futuro, son insuficientes para fundamentar un modelo educativo. Donde además se tendría que prever, precisar y describir con claridad la optimización del empleo de recursos, apoyarse en investigaciones sólidas acerca del proceso educativo para buscar nuevas y mejores maneras de hacer las cosas, reflexionar sobre los fines mismos de la educación, metas y tendencias de desarrollo económico y social del país, la necesidad en calidad y cantidad de personal, la creación de infraestructura científica y tecnológica que ayude a mejorar las posibilidades de una mejor distribución del ingreso. Ejercicio semejante debe practicarse al interior de las instituciones educativas para dar elementos suficientes, a las consideraciones antes mencionadas, y articular de manera eficiente los distintos niveles técnicos de la planeación. Acciones en las que las propias escuelas del nivel básico, universidades, institutos de investigación, bibliotecas, medios de comunicación, organizaciones sociales, etc., en coordinación con las autoridades educativas, tienen un papel determinante.

**Dimensión política:** es la articulación de compromisos de acción para el futuro, desarrollándose dentro de un marco jurídico-institucional establecido, o bien, promueve el cambio de ese marco. El programa educativo del presente sexenio fue sintetizado por el propio presidente de este modo: "Equidad, sí, pero con calidad; calidad, sí, pero con evaluación externa; evaluación, sí, pero con rendición de cuentas para su verificación; rendición de cuentas, sí, pero con la participación corresponsable de los ciudadanos y de la comunidad educativa". Sin embargo las cuestiones educativas en México, no son tan sencillas; dentro del PNE se establecen enunciados loables y cargados de buenas intenciones, sin embargo para la construcción de los acuerdos que favorezcan la educación nacional, se requieren compromisos claros y acciones sólidas que le den forma al sendero por donde transitará el país hacia 2025. En este sentido expondremos algunas consideraciones, ya mencionadas por expertos en el tema, cuya claridad no existe en el programa.

Según el maestro Pablo Latapí, explica que el PNE señala como necesario que "todos los actores del sistema educativo y todas las fuerzas sociales del país lleguen a un consenso sobre las grandes líneas" de dicho Programa; se requiere "un gran acuerdo nacional" que convertirá las políticas educativas del gobierno en políticas de Estado. Esta importantísima propuesta, sin embargo, no se concreta ni es objeto de meta específica alguna en el texto.<sup>79</sup> El programa se refiere así al qué hacer pero no se refiere al cómo hacerlo, es decir, la participación en las

<sup>79</sup> Latapí Sarre, Pablo. "Programa Nacional de Educación 2". en [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)

decisiones importantes de la vida educativa de los muchos grupos que forman la sociedad no se da de manera automática, tampoco se vuelve eficaz su voz por el sólo hecho de su número o las actividades que realicen o por la pertinencia de sus intervenciones en este campo.

Tampoco se toman medidas concretas y claras acerca del papel de la televisión comercial en los aspectos educativos y cuya vigilancia le concierne a la SEP. En el diagnóstico del sistema educativo nacional, se menciona que los niños y jóvenes mexicanos están frente a la televisión 1500 horas al año superando con mucho las 800 que en teoría pasan en la escuela, sin embargo hay un hábito de esperanza, el PNE menciona que "el sistema educativo habrá logrado en 2025 involucrar a los medios de comunicación para que apoyen efectivamente su labor". Sin embargo, es indispensable señalar ésta ausencia, tanto más cuanto que sigue sin reglamentarse el olvidado artículo 74 de la Ley General de Educación que prescribe que los medios de comunicación deben contribuir al logro de las finalidades de la educación nacional.

Respecto a la educación que imparten los particulares, el maestro Latapi, menciona una reflexión que hace algunos meses también compartió y expresó pública y enérgicamente el Dr. Juan Ramón de la Fuente rector de nuestra Máxima Casa de Estudios: "Echo también de menos en el Programa el propósito de establecer políticas y normas que aseguren que la educación privada contribuya a los objetivos educativos del país. Hay instituciones privadas de ínfima calidad que operan por debajo de los estándares que ahora se fijan para los establecimientos públicos, y por otra parte hay otras, en todos los niveles escolares, que por su elitismo social y sesgos axiológicos ahondan las barreras de la convivencia y obstaculizan la necesaria cohesión de nuestra desigual sociedad. Sería de desear que la SEP, que justamente se propone estimular la enseñanza privada para sumarla al esfuerzo nacional, atendiera este urgente problema".

También indica que se esperaba que "el Programa incluyera indicaciones más definidas respecto de las políticas del nuevo gobierno en materia sindical, pues es sabido que las estructuras sindicales obstaculizaron seriamente, en el régimen corporativo del pasado, muchos intentos de renovación. Hay efectivamente un apartado sobre el establecimiento de "acuerdos y convenios con el magisterio nacional y su sindicato para lograr conjuntamente una buena calidad en la educación"; en él se habla de "construir, en coordinación con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), un sistema equitativo y eficiente, orientado a mejorar el aprendizaje en el aula y en la escuela", y se propone, como meta sin fecha, "establecer un acuerdo conjunto entre la SEP y el SNTE para mejorar la calidad de los

procesos y los resultados de la educación". Es un asunto que requerirá un constante seguimiento, pero que por lo pronto sólo despierta una vaga expectativa.

También podemos mencionar que los alcances, los costos y los efectos del financiamiento internacional a la educación nacional, no son claros y que de hecho no se mencionan en el PNE. Igualmente imprecisos son los planteamientos para revisar el currículo de la educación secundaria y su conexión con el nivel primario y el medio superior. Pautas de asignación creciente a las instituciones públicas de educación superior, orientaciones y asignación de recursos para la actualización del magisterio, para el fomento a la lectura, al deporte; propuestas claras acerca de las reformas a las escuelas normales y normales rurales, etc.

Por último, parece insuficiente la agenda de reformas jurídicas, el documento menciona sólo dos puntos de reforma en la Ley General de Educación: la integración de los tres niveles de enseñanza básica y, la redefinición y organización de la educación media superior. Sin embargo "el propio Programa implica otras reformas importantes: la obligatoriedad de un año de preescolar, la reorganización de los consejos de participación social, la rendición de cuentas, el funcionamiento del órgano nacional de autoridades educativas, las limitaciones al poder federal en congruencia con un auténtico federalismo o el tratamiento normativo de las tecnologías informáticas, entre otras."

**Dimensión cultural:** se refiere a todo el contexto que rodea, determina y le da sentido a la planeación; o bien promueve el cambio de este contexto. Este elemento se encuentra en el capítulo del PNE dedicado a las "Cuatro Transiciones de México y la Educación" y las circunstancias presentes que acontecen en el país.

**Dimensión prospectiva:** dado que la planeación incide en el futuro puede proponer planteamientos totalmente inéditos, nuevas realidades que dependerán más de la voluntad y decisión de producirlos que de sus antecedentes y las tendencias históricas del pasado. Como los establecidos en la "Visión al 2025: Un Enfoque Educativo" del PNE, que sintetizadamente indica: "En 2025, el Sistema Educativo Nacional, organizado en función de los valores de equidad y calidad, ofrecerá a toda la población del país una educación pertinente, incluyente e integralmente formativa, que constituirá el eje fundamental del desarrollo cultural, científico, tecnológico, económico y social de México.

Por sus concepciones pedagógicas y una creativa utilización de la tecnología, la educación mexicana será efectiva, innovadora y realizadora; sus resultados serán reconocidos

nacional e internacionalmente por su buena calidad, fruto del profesionalismo de los educadores, de recursos proporcionados a sus responsabilidades, del uso de la información para alimentar la planeación y la toma de decisiones, y de mecanismos rigurosos y confiables de evaluación.

El sistema educativo será una organización que aprenderá de su entorno y se adaptará rápidamente a sus cambios; con una estructura flexible y diversificada, que corresponderá a un auténtico federalismo. Incluirá la enseñanza formal y la educación para la vida y el trabajo; articulará los tipos, niveles y modalidades, y las escuelas e instituciones del sistema entre sí y hacia el exterior; contará con órganos de consulta efectivos, con un marco jurídico funcional, y con la participación y el apoyo de toda la sociedad.”

Sin embargo para poder establecer la viabilidad de esta visión, y en general de todo el instrumento de planeación educativa, es preciso reordenar y reorientar las prácticas gubernamentales y sociales hacia el establecimiento de ideas, principios, acciones, metas y objetivos desde la realidad misma, es decir, sin pasar por alto las condiciones de marginalidad de cientos de mexicanos, las desfavorables condiciones internacionales; la corrupción, la ineptitud y la falta de sentido de servicio de las autoridades federales y locales. Esta visión debe fundamentarse en políticas de solidaridad, con indicaciones claras de dirección, motivos, objetivos, viabilidad y compromiso gubernamental; y no ser más que un abordaje sectorial, exhaustivo, esquemático, enciclopédico y que repite las mismas ideas, los mismos problemas y las mismas soluciones; en resumen terminar de tajo con circunstancias como las señaladas por el ex subsecretario de Educación Básica y Normal Olac Fuentes Molinar que indica: “parece que hay dos sistemas educativos muy distintos: uno es el de los discursos y la fantasía mediática, otro es el de la confusión y las carencias.”<sup>80</sup> La alternancia en el gobierno federal es un hecho, sin embargo, a tres años de ésta, la revolución educativa y la “reinención de la educación” declarada por el Secretario de Educación Reyes Tamez, siguen siendo las grandes ausentes.

### **2.1.3.3 PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO A LA LECTURA Y EL LIBRO**

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, dentro del Programa Nacional de Cultura 2001-2006, inicia el discurso del Programa Nacional de Fomento a la Lectura y el Libro

---

<sup>80</sup> Herrera Beltrán, Claudia. “Tercer Informe de Gobierno”. *La Jornada*. Agosto 31 2003, México, p. 6.

(PNFLyL) con una aseveración por demás cierta: "La lectura, en especial la de libros, es un factor fundamental para el crecimiento económico, político, social y cultural de las personas y de las naciones. El nivel de desarrollo de un país puede medirse por el número y la calidad de sus lectores, así como por la infraestructura que sostiene a la lectura y la escritura."

El libro, la lectura y su fomento son cuestiones que deben contar con una estructura y una base jurídica caracterizadas por la certeza, la solidez y trascendencia de sus principios, objetivos, fines y acciones. Esto quiere decir que el programa en este rubro debe ser desarrollado sobre la base de un análisis serio y en lo absoluto tendencioso de la cultura, la sociedad, la economía, el contexto geográfico y la conciencia que del libro y la lectura se tenga en el país. El programa nos debe asegurar que podremos tener acceso a los libros, y por lo tanto a la lectura, de manera fácil y económica.

La lectura se ha vuelto un paradigma en las políticas educativas y culturales de todos los países latinoamericanos que luchan por salir de sus depresiones económicas y sociales por medio de la educación. El papel insustituible del libro en la política cultural, como instrumento privilegiado para la educación, para la transmisión y la difusión de la cultura, para el desarrollo de la identidad nacional y la formación universal, obliga a reforzar la capacidad de leer y de escribir de toda la población. Significa la memoria individual y colectiva que prevalece, la memoria de la vida nacional.

En este orden de ideas, tenemos por un lado, un número reducido de lectores por el rezago educativo y por la falta de costumbre hacia la lectura, y por el otro lado, bibliotecas con acervos no actualizados ni con todos los ejemplares que salen al mercado. Lo cual muestra que no es posible la existencia de un pueblo lector sin medidas destinadas a resarcir este rezago y a fomentar la lectura dentro de la población instruida, garantizando el acceso de la población mexicana al libro, como factor fundamental para transmitir el conocimiento, difundir la propia cultura y la universal, así como un medio para impulsar la investigación social, técnica y científica.

Para la correcta instrumentación de medidas tendientes a abatir estos rezagos mediante la promoción de la lectura y el libro, el artículo 6º de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro prescribe:

*"Corresponde al Ejecutivo Federal poner en práctica las políticas y estrategias que se establezcan en el programa nacional de fomento a la lectura y al libro, así como impulsar la creación, edición, producción, difusión, venta y exportación del libro mexicano y de las coediciones mexicanas que satisfagan los requerimientos*

*culturales y educativos del país en condiciones adecuadas de calidad, cantidad, precio y variedad, asegurando su presencia nacional e internacional."*

En este sentido el PNFLyL establece un propósito fundamental: "Formar más niños, jóvenes, hombres y mujeres que sean lectores más expertos, curiosos y ávidos, que hagan de la lectura un medio para crecer, a lo largo de la vida, en conocimientos, sensibilidad e imaginación, en su capacidad crítica y su posibilidad de abrir y aprovechar nuevas oportunidades", inmediatamente después acepta: "es una tarea enorme".

En las siguientes líneas del programa, se establece la creación de una Comisión para el Fomento de la Lectura y el Libro, siguiendo los parámetros del Programa Nacional de Cultura 2001-2006, realizado por la titular, del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA), Sari Bermúdez; acción irresponsable y autoritaria si se toma en cuenta que la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro (LFLyL), que fue publicada en julio del año 2000, ordena la creación de un Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y el Libro (CNFLyL), con carácter de órgano consultivo, hasta nuestros días inexistente y en franco desapego a la ley, cuyo objeto es fomentar las actividades y trabajos relacionados a crear una cultura del fomento a la lectura y el libro, así como facilitar su acceso. Consideramos que es más práctico y más conveniente impulsar las actividades de fomento a la lectura y el libro desde un órgano establecido en la ley, que por su naturaleza trasciende sexenios y que daría como resultado la continua aplicación de los programas destinados a estas actividades, con posibilidades de adaptarse según las circunstancias; que desde una comisión sexenal y por lo tanto transitoria.

Siguiendo con el discurso del programa comentado, las actividades de fomento a la lectura y el libro están encomendadas a la citada Comisión que estará integrada por la Dirección General de Publicaciones de CONACULTA, a la Dirección General de Bibliotecas, la Biblioteca de México "José Vasconcelos", Educal, el Programa Tierra Adentro y los departamentos editoriales de las dependencias que abarca el Consejo. Lo anterior nos habla del centralismo cultural que practica la señora Bermúdez, en contra de la LFLyL, los lineamientos del PND y del Programa Nacional de Educación en los cuales una de las medidas medulares de este gobierno es tomar acciones para un efectivo federalismo educativo.

Las tareas de fomento a la lectura y el libro de esta Comisión son la producción de materiales impresos y grabados, la formación de lectores y poner al alcance del público libros, revistas y otros materiales a través de cinco medios: bibliotecas públicas, salas de lectura, Internet, ferias del libro y librerías. Asuntos de enorme importancia, pero que, sin embargo, no

tiene los alcances ni las dimensiones que la ley le asigna al Consejo Nacional de Fomento a la Lectura y el Libro en cuyo artículo 10º menciona:

*"El Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y del Libro para el cumplimiento de su objeto, tendrá las siguientes funciones:*

*I.- Contribuir en la elaboración, seguimiento, evaluación y actualización del programa nacional del fomento a la lectura y el libro;*

*II.- Apoyar todo tipo de actividades y eventos que promuevan y estimulen el libro y el fomento a la lectura que establezca el programa nacional para el fomento a la lectura y el libro;*

*III.- Promover la formación y actualización de profesionales en el fomento y promoción de la lectura;*

*IV.- Apoyar la concertación de los intereses y esfuerzos del sector público con el sector privado para el desarrollo sostenido y democrático de la industria del libro;*

*V.- Promover el desarrollo de sistemas integrales de información sobre el libro, su distribución, la lectura y los derechos de autor, así como crear una base de datos que contemple: catálogos y directorios colectivos de autores, obras, editoriales, industria gráfica, bibliotecas y librerías mexicanas, disponible para la consulta en red desde cualquier país;*

*VI.- Apoyar las actividades en defensa de los derechos del autor, el traductor y del editor, dentro y fuera del territorio nacional;*

*VII.- Impulsar el incremento y mejora de la producción editorial nacional que dé respuesta a los requerimientos culturales y educativos del país en condiciones adecuadas de cantidad, calidad, precio y variedad;*

*VIII.- Apoyar acciones que favorezcan el acceso a los discapacitados a las bibliotecas y a las técnicas de audición de texto;*

*IX.- Intervenir como instancia de consulta y conciliación en todos los asuntos concernientes al seguimiento, evaluación y actualización de la política integral de la lectura y el libro;*

*X.- Sugerir a los editores nacionales, la traducción y publicación de textos editados en lengua extranjera que contribuyan al conocimiento y a la cultura universal, y*

*XI.- Fomentar a los creadores literarios locales y regionales."*

Tareas asignadas al Consejo y no a la Comisión cuya existencia no tiene fundamento ni motivo legal o de cualquier otra índole en cuanto a que el segundo artículo transitorio de la LFLyL establece que en el término de noventa días contados a partir de la entrada en vigor de esta ley, se deberá formar el Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y el Libro, situación que hasta nuestros días no se ha realizado. Debemos confesar que este tipo de decisiones tomadas por las autoridades culturales del país, también son producto de las imprecisiones de la LFLyL, que comentaremos en el capítulo cuatro.

Continuando, se puede leer en el PNFLyL las estrategias para la formación de lectores, acciones con un buen grado de viabilidad y sin duda eficaces, aunque no suficientes. Nosotros creemos que a la par de estas medidas es importante impulsar, a través de acciones contundentes, en la conciencia de los niños, jóvenes y adultos mexicanos la importancia de la lectura, del libro como medida y posibilidad de desarrollo, de acceso a niveles de vida

aceptables y como generador de progreso; frente a otros medios, incluso contra otros medios, como la televisión, la radio, Internet, videojuegos, imágenes y productos de alta tecnología; tal como lo menciona el programa dentro de sus objetivos: "Situación a la lectura y al libro como elementos fundamentales para la formación integral de los mexicanos; para su goce, su crecimiento personal, su acercamiento a las expresiones de la cultura y la formación de una conciencia crítica."

Es decir, convenciendo a la población de la necesidad y los beneficios de la lectura, de la educación como fuente de progreso y movilidad social, frente a otros medios que por su facilidad de acceso y por la exigencia mínima de raciocinio que requieren para su manejo o apreciación, parecen más atractivos; no solamente llenar las calles con libros o impulsar proyectos faraónicos como la nueva "Biblioteca de México." Para ejemplificar lo anterior, en el programa se alude a la emisión de cápsulas de promoción de la lectura por Canal 22 y por Radio Educación, en algunos proyectos se mencionan colaboraciones con Radio UNAM, pero no se menciona ni por error la colaboración que podrían otorgar las grandes cadenas de televisión o las estaciones de radio comercial<sup>81</sup>; tampoco se menciona la importancia, la posibilidad de ampliar el tiempo de la "Hora Nacional" y la necesidad de mejorar su horario de transmisión, como elemento que podría ser determinante en el fomento no sólo de la lectura y el libro sino de una conciencia de pertenencia y respeto cívico a todo lo que implica el concepto de nación o patria. Muestra de esta raquítica situación lo ofrece el mismo PNFLyL al mencionar: "La serie radiofónica "México, Tierra Adentro" tiene ahora un nuevo formato, de 5 minutos de duración, que se transmite de lunes a viernes a las 7:55 a.m. y a las 2:25 p.m., por Radio Educación, y que dedica especial atención a la promoción de la lectura." Nos resulta complicado comprender que diez minutos de promoción de la lectura a través de la radio, en horarios dentro de los cuales la mayoría de la población se encuentra en las escuelas o en los centros de trabajo, sean suficientes frente a décadas de rezago cultural; aún más difícil sería establecer claramente si este tipo de declaraciones se deben a una verdadera convicción de las autoridades respecto de la eficacia de estas medidas, o una perniciosa indiferencia acerca de la actividad promotora de la lectura en este medio de comunicación tan importante.

El PNFLyL menciona el seguimiento del Programa Nacional de Salas de Lectura, y la creación de más espacios destinados a la lectura; cuestión que creemos relevante siempre que

---

<sup>81</sup> Al respecto véase Reséndiz Rodríguez, Rafael. "México en la Aldea Global". pp. 11-15. Curiel, Fernando. "La UNAM y la Televisión". p. 20. Bernal, Guadalupe. "Bitácora del Canal 22". pp. 21-24. En revista *Universidad de México*. Núm. 2, Vol. 1, México, UNAM, mayo 1991.

los ciudadanos continúen con la ejecución de estas actividades, pues la cercanía de los voluntarios con los lectores potenciales genera confianza y más posibilidades de acercamiento a esta actividad. En el PNFLyL se establecen los propósitos de extender este programa a ciudades del extranjero, sobre todo de Estados Unidos y Canadá, donde de hecho ya existen salas de lectura para la comunidad mexicana en estas ciudades (Chicago, Los Ángeles, etc.).

En cuanto al financiamiento para el fomento de la lectura y el libro, el programa comentado indica la articulación del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes y los editores privados para financiar proyectos específicos como el Programa de Becas de Traducción Literaria; también menciona los Fondos Mixtos, creados en el año 2000, que constan de un máximo por estado de 500,000 pesos anuales, aportados en partes iguales por el Conaculta y los gobiernos estatales. "Mediante estos fondos se financian, principalmente, los cursos de capacitación, la adquisición de libros para las salas de lectura y la celebración del Día Nacional del Libro y del Día Internacional del Libro y del Derecho de Autor, así como, en parte, la organización de ferias del libro. Fondos que administra la Dirección General de Vinculación Cultural y Ciudadanización, y los operan, de manera conjunta, las direcciones generales de Publicaciones y de Vinculación."

El Programa también menciona la celebración y fomento de ferias del libro nacionales, estatales e internacionales, como medio para lograr la presencia y la permanencia del libro en todos los rincones del país, además de continuar con el apoyo a programas internacionales de fomento del libro. El Programa otorga un lugar privilegiado a las bibliotecas públicas al establecer líneas de acción tendientes al desarrollo y modernización de los servicios de información y consulta, de sus acervos, capacitación del personal bibliotecario y la formación de lectores a través de actividades que acerquen a la población a las instalaciones de éstas. Ninguna mención se hace al respecto de la Biblioteca Nacional y su importante participación y presencia nacional e internacional no sólo en cuanto al fomento de la lectura sino en sus investigaciones, sus acervos y la capacidad de conservación de los mismos, ponencias en congresos nacionales e internacionales, sus autoridades, en su calidad moral; en cambio se prepara la megalómana construcción de la nueva Biblioteca de México cuya principal función es, según la directora de Conaculta, "divertir a los posibles usuarios."

También se hace referencia al necesario fortalecimiento de las librerías del país en su infraestructura, en la distribución y comercialización de libros y productos culturales a través de

Educal y de otras instituciones y dependencias oficiales y privadas; mantener el proyecto del "Librobus", así como la continua modernización de la administración de estos establecimientos.

Ya en su última parte, el PNFLyL se refiere a los medios electrónicos como una oportunidad inmejorable de incorporarse a la tendencia actual de publicar libros grabados en discos compactos y por medio de Internet. Cuestiones muy novedosas que, sin embargo, requieren un estudio serio en cuanto a los derechos de autor.

Concluyendo, este programa debe aclarar y tener como objetivo concretar y definir claramente la función que el Estado y la Ley tienen para con la promoción de la lectura y el libro, entendidos como un factor de progreso y que vinculado con la educación, otorgan al individuo el impulso creador y crítico de un país; definiendo al desarrollo cultural como una actividad de primordial interés para el Estado, pues de ello depende, en gran medida, el crecimiento nacional.

#### **2.1.4 FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN**

Debido a la finalidad de este trabajo, destacaremos únicamente las disposiciones normativas relativas al financiamiento de la educación y a la distribución de los fondos públicos en este rubro según el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004. Mas allá de las estadísticas y los aspectos técnicos de la aplicación de estos recursos, nos interesa mencionar algunas consideraciones para la reflexión del presente apartado.

El financiamiento y su correcta aplicación son factores determinantes en todas las acciones educativas, ya que los mejores esfuerzos decaen y pueden ser inútiles si no se dispone de los suficientes recursos para ampliar, mejorar, modernizar y operar los servicios educativos.

"La calidad de la educación exige un elevado financiamiento. Una política que escatima recursos en la calidad de la educación genera costos mayores, no sólo de carácter económico, sino también políticos, sociales e históricos, al sistema educativo y al país. Por eso es necesario subrayar que la reprobación, la deserción, la ineficacia del aprendizaje, la baja eficiencia terminal, cursar la primaria no en seis años sino en siete, ocho años, o más, o el incremento de la población adulta que no cuenta con la educación para participar de manera

calificada en la vida productiva y democrática del país, implica costos mucho mayores que la atención puntual y oportuna a estos problemas, con los recursos adecuados.<sup>82</sup>

De acuerdo con lo anterior, la obligación del Estado de proveer a todos los habitantes de igualdad de oportunidades de desarrollo mediante la educación se debe fundar en consideraciones como: "la formación del hombre en la libertad, la promoción del desarrollo intelectual de la comunidad, el adecuado ejercicio de la ciudadanía mediante el saber y el juicio crítico, la formación de los cuadros humanistas, técnicos y científicos que requiere la moderna sociedad, la posibilidad de movilidad social a través de la educación favoreciendo la estabilidad política como fuerza asociativa contribuyendo a la paz social y, procurar la actuación de la escuela pública como intermediadora e integradora de elementos étnicos diversos, afirmando y garantizando la unidad nacional."<sup>83</sup>

Las consideraciones expuestas atienden a la relación desarrollo económico-educación, y justifican la responsabilidad que deben asumir los Estados en orden a la acción educativa. Sin duda ello importa la necesidad de atender los gastos correspondientes realizando un esfuerzo mantenido a la par de las necesidades escolares del país. A pesar del crecimiento de los fondos para la educación pública en el Producto Interno Bruto, en los últimos años, estos siguen siendo notoriamente insuficientes, agravándose más la situación ante el compromiso de universalizar la enseñanza, de lograr la equidad y alcanzar la calidad educativas; por consiguiente, ni la demanda resulta elementalmente satisfecha, ni la satisfecha resulta verdaderamente satisfactoria.

Tocante al tema que nos ocupa, el artículo tercero constitucional establece algunos parámetros de los que podemos partir; en su fracción cuarta prescribe que toda la educación que el Estado imparta será gratuita; como principio básico de la universalización de la educación. En la quinta fracción del mismo artículo se establece que además de la educación básica y normal, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas, incluyendo la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación. Y por último en su fracción séptima establece que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República expedirá las leyes necesarias para fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público.

El artículo 25 de la Constitución mexicana, referente a la rectoría del desarrollo nacional que debe asumir el Estado, indica pautas de aplicación de los recursos públicos al mencionar:

<sup>82</sup> Vargas Márquez, Wenceslao. "Financiamiento de la Educación". En [www.wenceslao.com.mx](http://www.wenceslao.com.mx)

<sup>83</sup> Félix Bravo, Héctor. Régimen Fiscal de la Educación Nacional. s/e Ed. CICE. Argentina, 1968, p. 7.

*Handwritten signature or mark.*

*"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. Y en las siguientes líneas: Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo."*

La fracción XXV del artículo 73 del mismo ordenamiento legal estipula que el Congreso tiene facultades para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas de todo tipo, bibliotecas e institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, así como para dictar leyes encaminadas a la distribución de la función social educativa entre los tres niveles de gobierno y, las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

El artículo 74 constitucional en su fracción cuarta establece que la Cámara de Diputados está facultada para:

*"examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior."*

Por último, en el artículo 134 de la máxima legislación, se establece:

*"Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."*

Por otra parte, la Ley General de Educación, en la sección tercera del capítulo segundo referente al federalismo educativo, estipula en cuatro artículos aspectos concernientes directamente con el financiamiento de la educación, que en resumen prescriben: a) la educación es prioritaria para el desarrollo nacional; b) la obligación de los gobiernos federal y local de concurrir al financiamiento educativo, fortalecer los las fuentes de financiamiento y otorgar el 8% del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto educativo; c) los estados promoverán lo conducente para que cada ayuntamiento reciba recursos para el mantenimiento y equipamiento de las escuelas, editar libros y materiales didácticos, promover la investigación científica y tecnológica y; d) la posibilidad de que los particulares apoyen en el financiamiento educativo.

Dentro de este marco jurídico también intervienen diversas leyes, reglamentos, decretos acuerdos, normas y lineamientos como la Ley Federal de Derechos, Ley General de Bienes Nacionales, el Código Fiscal de la Federación y su reglamento, etc.

En cuanto al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, se establecen los montos asignados a educación. Al ramo 11 Secretaría de Educación Pública, se le asignó: \$113,414,103,990; al ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de

Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, les fueron asignados: \$29,762,350,670; el ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios alcanzó \$242,281,000,000.

El ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, alcanzó un monto por \$251,201,397,358 de los cuales el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal gastará \$156,184,100,000; el gasto para Infraestructura Educativa será de \$4,163,725,943; el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos erogará \$3,188,600,000.

El Programa de Ciencia y Tecnología, contenido en el anexo 3 del Presupuesto de Egresos, alcanzó un monto de \$26,833,185,001; al rubro Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal en el Distrito Federal (Anexo 7), se le asignaron \$8,282,350,670.

También se mencionan los programas sujetos a reglas de operación por parte de la SEP en el Anexo 15; así mismo en el Anexo 16 se menciona el monto otorgado a la SEP dentro del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que alcanzó \$11,987,819,376.

Por último en el anexo 21 se indican las Reasignaciones de Gasto para 2004 otorgadas al ramo 11 por un monto de \$5,025,000,000; de los cuales la UNAM obtuvo \$400,000,000; lo que implica una disminución de 220 millones respecto del año pasado.

Es decir, incluyendo las inversiones de las autoridades federales, locales y del sector privado, el gasto en educación representó 6.8% del PIB en 2003, según lo declaró el Presidente de la República en su tercer informe de gobierno. Acercándose, siempre acercándose, al 8% del PIB que, para educación, ordena la Ley General de Educación y que recomiendan organismos internacionales como la UNESCO. Con el recorte actual al gasto educativo y cultural, esta meta parece cada vez más lejana.

Es un hecho que por encima de toda práctica de planificación educativa, los factores económicos han determinado en prácticamente todos los países las tareas educativas, sus prioridades y alcances: al respecto cabe mencionar que "la tendencia decreciente del financiamiento del sector educativo aun cuando es generalizada a nivel mundial, muestra disparidades dramáticas tanto entre los países desarrollados y los no desarrollados, como entre los propios países subdesarrollados, ya que en algunos de ellos, como es el caso de regiones enteras de África, los índices de deterioro son verdaderamente alarmantes.

La disminución de recursos tiene una incidencia, también desigual, en los aspectos cuantitativos y cualitativos de la educación.

A la escasez creciente de recursos se añadan las deficiencias en la administración de los mismos. Ante esta situación, las iniciativas de innovación se frenan y se advierte una acusada tendencia a mantener una entrega educativa rutinaria, sin variación, que consiste en dar más de lo mismo, la cual no alcanza para todos y va siendo, progresivamente, de menor calidad.

Unido a lo anterior, la tradicional forma de administrar arrolla con todas las intenciones para simplificar procesos, establecer seguimientos y evaluaciones que permitan introducir los cambios necesarios. La administración escolar ha caído desde hace tiempo en un círculo vicioso de burocracia y rigidez, particularmente en las funciones de dirección y ejecución, al grado de que en muchas ocasiones los puestos administrativos se rotan entre las mismas personas (o los mismos grupos políticos o de clase), bajo una constante ideológica que impide la crítica y la autocrítica productivas.<sup>84</sup>

También se debe tomar en cuenta que una consecuencia de la escasa participación democrática del país es la discontinuidad en los procesos y programas educativos nacionales, pues estos se interrumpen con los cambios de gobierno o bien se anquilosan, y como ejemplo evidente se encuentran todos los programas educativos sexenales, incluyendo el del presente gobierno federal, que no hacen mención de los programas que les precedieron ni dan continuidad a las acciones emprendidas y que pueden tener un buen grado de viabilidad a mediano y largo plazo, reduciendo costos. Si a lo anterior se agrega la extensión del documento de planificación, que reduce considerablemente las posibilidades de su difusión y de su optimización operativa en el ámbito financiero, se va formando un cuadro muy conocido.<sup>85</sup>

Un medio para hacer frente a estas prácticas desfavorables es el llamado federalismo educativo, es decir, la distribución de competencias de la SEP en las autoridades educativas estatales y municipales; cuya expresión más contundente la encontramos en el capítulo segundo de la Ley General de Educación, referente al federalismo educativo en cuatro rubros: la distribución de competencias (entre la federación, estados y municipios), en cuanto a la función social educativa y los servicios educativos; el financiamiento del sistema educativo nacional y, su evaluación. Sin embargo, en los hechos, no se han obtenido los resultados deseados, es decir, "si la decisión de federalizar la enseñanza en 1992 hubiese aspirado a sentar las bases para un reordenamiento auténticamente federal de las finanzas de la

<sup>84</sup> Benavides, Luis. Op. Cit., pp. 34 y 35.

<sup>85</sup> Al respecto Pérez Rocha, Manuel. "Financiamiento de la Educación". En *Revista de la Educación Superior*. Núm. 117, Vol. 30, pp. 69-72.

educación y, además a impulsar una planificación nacional significativa para todas y cada una de las entidades federativas, hubiese sido necesario realizar previamente este tipo de análisis; a través de estos ejercicios, podrían haberse consolidado en cada entidad equipos técnicos de planificación, impulsado metodologías de análisis comunes y promovido reuniones de concertación técnica; de esas reuniones hubieran brotado conclusiones que hubieran facilitado los necesarios acuerdos políticos y financieros. No se hizo así entonces ni se ha empezado a hacer aún. Sin embargo, éste parece ser el punto de partida obligado de una auténtica federalización educativa.<sup>86</sup>

También se deben tomar en cuenta factores que inciden directa y perniciosamente en el financiamiento educativo, como el crecimiento demográfico; la desigual distribución de la riqueza, causa de que la demanda educativa decrezca, es decir, que sea remplazada por la necesidad de sobrevivir; el decremento de oportunidades laborales y académicas para los egresados en todos los niveles en razón de la crisis económica que se padece desde hace décadas y que se agrava día con día; la ausencia de estímulos económicos suficientes para fortalecer la actividad magisterial, además de la notoria politización del sector y su consecuente distracción de las tareas específicas que le corresponden. Todos estos hechos indudablemente lamentables y sobradamente comprobados se complican con la intervención en el financiamiento educativo de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, cuyas aportaciones en el ámbito técnico, tecnológico, operativo y de fondos para el sistema educativo nacional están condicionadas a una serie de garantías y presiones políticas y económicas que a largo plazo redundan en sumisión y pérdida de soberanía.<sup>87</sup>

Uno de los aspectos que más influye en la calidad de la educación es la eficiencia, pertinencia y oportunidad en la entrega de los recursos y la flexibilidad en su manejo, lo cual requiere del diseño imaginativo de mecanismos que logren el equilibrio necesario entre el control de los recursos y el uso eficiente de los mismos. Es decir, la aplicación racional y precisa de los fondos presupuestarios a las tareas que, en educación y cultura, se le han confiado al Estado; de ninguna manera nos referimos a las restricciones en el gasto público que ahora, por mandato presidencial, padece el sistema educativo nacional al mencionar de

---

<sup>86</sup> Ulloa Herrero, Manuel. *El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo*. et. al. s/c Ed. UNAM-FCE. México, 2000, p. 110.

<sup>87</sup> Al respecto y para un estudio más profundo ver Noriega Chávez, Margarita. *Las Reformas Educativas y su Financiamiento en el Contexto de la Globalización; el caso de México 1982-1994*. s/c Ed. UPN-PyV. México, 2000.

manera ligera y pemiciosa, en la fracción trece del artículo 30 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, que:

*"Las universidades públicas e institutos de enseñanza superior sostenidos o subsidiados por los gobiernos federal y estatales, sin demérito de su autonomía, en su caso, y de cobertura y la calidad de la educación que imparten, la investigación que realizan y las actividades culturales que llevan a cabo, se sumarán al esfuerzo de austeridad presupuestal que este artículo dispone."*

¿ Cómo pretende el gobierno federal que la Universidad Nacional, por citar un ejemplo, continúe con sus nobles actividades de formación profesional, investigación y difusión de la cultura si el presupuesto que se le otorgó este año se vio disminuido en poco menos de la mitad de lo otorgado el año pasado?. El progreso en educación, parece inalcanzable.

Se debe invertir en educación, con el criterio de que es la función social de más alta prioridad para el desarrollo del país y que la designación de recursos debe hacerse tomando en cuenta las necesidades y condiciones reales de la nación para lograr la cobertura y calidad en todo el territorio nacional, solucionando los rezagos y fortaleciendo la escuela pública, con el propósito de alcanzar un sistema educativo a la altura de las necesidades y aspiraciones nacionales ante los desafíos del siglo XXI; y no condicionar tal inversión al empeño de un Secretario de Educación por establecer una reforma fiscal.

Estimé necesario remontarme a los orígenes, no por que quiera hacer amplios comentarios, sino por que considero que, en todas las cosas, es perfecto aquello que consta de todas sus partes y, ciertamente, el principio es parte importantísima de cualquier cosa.

Gayo

Haremos un relato claro de nuestra historia si tratamos primero de lo que se hizo primero, y seguimos el orden cronológico de los acontecimientos.

Anónimo

### CAPÍTULO III

## EVOLUCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

Se ha mencionado en anteriores apartados la importancia que el Estado mexicano le ha otorgado a la educación dentro del desarrollo nacional, y la gran sabiduría de traducir esta prioridad nacional en normas jurídicas que expresen, independientemente del carácter ideológico del gobierno que las haya emitido, las aspiraciones, ideales y necesidades de la nación a lo largo de la historia de México.

En este sentido el sistema jurídico mexicano reconoce al sistema educativo como "el instrumento mediante el cual se aplican los ideales nacionales y donde se prepara la generación joven, por lo que es un medio fundamental para promover el cambio social y, al mismo tiempo, acrecentar la tendencia a la consolidación de patrones y valores culturales comunes. También es cierto que la educación refleja las diferencias de status existentes en la sociedad y puede afirmarse que cada clase social tiene sus propias normas culturales; sin embargo, estos antagonismos de clase se ven disminuidos por el hecho de existir una cultura y una historia nacionales que proporcionan bases comunes de identidad"<sup>88</sup>, es decir, los principios educativos y formativos han estado orientados a la propagación del conocimiento esencial de la geografía, lenguaje e historia de la nación.

Por lo que se puede afirmar que "la educación de cada época y lugar es una característica manifestación de un estilo de vida; pertenece por necesidad a cierta unidad histórico-cultural, es decir, al conjunto de sucesos orgánicamente enlazados, un tejido compacto de quehaceres sociales. En ellas se funda la división orgánica de la historia."<sup>89</sup> Por lo que no se debe al azar que los distintos regímenes políticos del estado mexicano, a lo largo de accidentadas centurias, atribuyan a la educación una señalada importancia, ya que es bien sabido que del éxito de esta empresa depende la eficacia y continuidad del propio sistema político.

Por último, cabe mencionar que la historia del país expresa la historia de la educación mediante la política educativa, es decir, el conjunto de preceptos dictados por el Estado, el Poder Público, gracias a los cuales se establece una base jurídica para llevar a cabo las tareas de la educación bajo el ideario político-económico nacional en turno. De este modo, siguiendo

<sup>88</sup> Béjar Navarro, Raúl. *El Mexicano*. Ed. UNAM, 6ª ed., México, 1994, p. 164.

<sup>89</sup> Larroyo, Francisco. *Historia Comparada de la Educación en México*. s/e Ed. Porrúa S.A., México, 1968, p. 741.

los pasos de Larroyo, Melgar Adalid y Sánchez Vázquez, podemos delinear seis etapas de la historia de la educación nacional caracterizadas por una estructura jurídica concreta y correspondiente a las ideas políticas sustentadas por los distintos gobiernos, en el período histórico correspondiente.

### **3.1 BREVES REFERENCIAS SOBRE LA EDUCACIÓN EN EL MUNDO PREHISPÁNICO Y DURANTE LA COLONIA**

La educación en la familia, el trabajo, la religión y la guerra, de acuerdo con algunas evidencias, tuvo características comunes en las culturas mesoamericanas. Tal es el caso de los templos-escuelas, instituciones encargadas de transmitir a los niños y jóvenes, bajo una rígida disciplina, conocimientos religiosos y militares. Fundamentalmente entre los mexicas.

Al término de la educación familiar, de los cinco a los catorce años, se les inculcaba a los educandos temor a los dioses, amor a los padres, reverencia a los ancianos, reverencia a los pobres, apego al cumplimiento del deber, alta estimación a la justicia y la verdad, y aversión al libertinaje. Posteriormente, y siempre bajo un carácter acentuadamente militar, la educación pública, en Tenochtitlan, era impartida por el Estado en dos instituciones: el Calmecac, para las familias distinguidas; y el Telpochcalli a la que asistían los hijos de las familias de clase media. La población formada por esclavos y siervos carecían de todo derecho para concurrir a estos establecimientos.

En el Calmecac, un internado en el centro de la ciudad, se impartía educación civil y religiosa primordialmente, bajo una disciplina muy estricta, además de enseñar cantos sagrados, hablar con elegancia, la escritura jeroglífica, aritmética, conocer las plantas y animales y los pormenores del calendario. "Las doncellas estaban al cuidado de una maestra llamada Ichpochtlatoque, donde se les instruía debiendo guardar esmerada compostura, pues cualquier falta contra la castidad era penada con la muerte."<sup>90</sup> De esta institución salían preparados para el matrimonio o para el sacerdocio.

En el Telpochcalli la enseñanza era práctica, a la que asistían hombres y mujeres para aprender a labrar en común la tierra, para ganarse sustento y vestido. La rudimentaria educación intelectual se hallaba en firme dependencia de la religión. El arte de la guerra era enseñado de modo práctico; la verdadera instrucción militar se adquiría cuando se habituaba al

<sup>90</sup> Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo I, Ed. Porrúa S.A., 2ª ed., México, 1984, p. 178.

104

joven a resistir hambre, sed, fatiga, frío, humedad, lluvia; pero sobre todo en el campo de batalla. La disciplina y los castigos eran tan rígidos como en el Calmecac. De manera general, así transcurrió la enseñanza en el México precolombino, hasta el siglo XVI cuando llegan los primeros invasores hispanos al nuevo mundo.

La raza vencedora se impuso a los vencidos, inculcándoles dentro del contexto temporal espacial y por la persuasión o por la fuerza, el modo de vida, las ideas y los ideales de la España de los Austrias. El primero de los propósitos educativos en la época de la Colonia fue la evangelización de los pueblos naturales del lugar iniciada por los misioneros franciscanos.<sup>91</sup>

"La acción pedagógica de los franciscanos fue favorecida por la sabia legislación educativa dictada por el rey Fernando el Católico y por la noble y tenaz campaña de fray Bartolomé de las Casas a favor de los indios. Las leyes sobre enseñanza de aquel monarca son admirables. Imponen a los encomenderos la obligación de enseñar a leer y escribir y aprender el catecismo a un muchacho de sus tierras, el que más hábil de ellos les pareciera, a fin de que estos jóvenes enseñen a su vez a sus compañeros, porque éstos mejor tomarán lo que aquellos dijeren, que no lo que les dijeren los otros vecinos y pobladores."<sup>92</sup>

Estas acciones tuvieron el resultado esperado y al poco tiempo en muchos monasterios, al lado de su iglesia se encontraba una escuela donde no sólo se enseñaba el catecismo sino también la lectura, la escritura y el canto, con el propósito de hacer de los educandos hombres útiles y activos. Con el paso del tiempo se emitieron cédulas legislativas para la Nueva España, referentes a la educación, por el Emperador Carlos y, después, por el rey Felipe II, que ordenan a los capitanes, oficiales, descubridores, pobladores, Arzobispos, Obispos, curas de almas, ministros, predicadores y maestros o "cualquier persona que tuviere en su casa y servicio a indios fieles, instruirlos en la santa fe católica y predicarla y establecer escuelas para la enseñanza de la lengua castellana."<sup>93</sup>

Si bien es cierto que las anteriores disposiciones no fueron cuerpos legales que normaran en su totalidad las actividades educativas, sí hacen referencia, en el contexto de las mismas, a contenidos específicos en esta materia. Por ejemplo, la exigencia de la ley de que hubiera dos o tres cantores en cada pueblo a evangelizar, "constituye el principio fundamental educativo, pues es de gran importancia para juzgar el método educativo de incorporación, como se diría

<sup>91</sup> Para un estudio más profundo de la educación, en esta etapa de la historia nacional, ver Gonzalbo Aizpuru, Pilar. Historia de la Educación en la Época Colonial. Ed. Colegio de México, 2ª ed., México, 1999.

<sup>92</sup> Larroyo, Francisco. Op. Cit., p. 750.

<sup>93</sup> Cisneros Farías, Germán. Op. Cit., pp. 18-20.

ahora, del indio a la cultura europea, no tanto por la enseñanza de las letras, sino por el cultivo de los sentimientos; por el arte y no por la ciencia. Consecuente con ese plan era la educación religiosa y los autos sacramentales para hacer viva y emocionante la enseñanza."<sup>94</sup> La misma base siguió utilizándose con la pintura y la escultura a lo largo de la dominación española, lo que generó la vasta y rica herencia artística que sobrevive hasta nuestros días. Otro ejemplo es la autonomía que, sin encontrarse plasmada como tal en la ley, privaba en la Real y Pontificia Universidad de México.

La demostrada capacidad de los niños indígenas en el aprendizaje de la lectura, la escritura, la religión y la lengua latina, indujo a los educadores de la época a probar la aptitud de los jóvenes indios para los estudios superiores; lo que aumentó la inquietud de fundar en América la institución académica de más alto rango que existía en Europa: la universidad. Para tal efecto, las gestiones del Arzobispo Fray Juan de Zumarraga y del Virrey de Mendoza tuvieron éxito, el Emperador Carlos atiende esta petición, pero es el rey Felipe II el que expide la Cédula Real de fundación de la Real y Pontificia Universidad de México en septiembre 21 de 1551, que ordena: "para servir a Dios Nuestro Señor y bien público de nuestros reynos conviene que nuestros vasallos, súbditos y naturales tengan en ellos universidades y estudios generales donde sean instruidos y graduados en todas ciencias y facultades y por el mucho amor y voluntad que tenemos de honrar y favorecer a los de nuestros indios y desterrar de ellos las tinieblas de la ignorancia, criamos, fundamos y constituimos...en la Ciudad de México de la Nueva España, universidades y estudios generales, y tenemos por bien y concedemos a todos (sic) las personas, que en las dichas universidades fueron graduados, que gozen en nuestras indias, islas y tierra firme del mar océano, de las libertades y franquezas de que gozan en estos reynos los que se gradúan en la Universidad y Estudios de Salamanca."<sup>95</sup>

Al mismo tiempo que el Papa Clemente VIII, por bula fechada en octubre 7 del año 1597, reconoce los estudios realizados en esta nueva universidad; lográndose así el acto histórico de mayor trascendencia en la historia nacional y que se puede atestiguar actualmente en nuestra Máxima Casa de Estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México.

Posteriormente, de 1767 a 1792, se fundan otras instituciones de importancia como el Colegio de las Vizcaínas, la Academia de las Nobles Artes de San Carlos de la Nueva España y la Escuela de Minas; como tales instituciones se fundaron con independencia del clero, puede decirse que representan un hecho significativo, con ellas comienza a perder terreno la

<sup>94</sup> Esquivel Obregón, Toribio. Op. Cit., p. 358.

<sup>95</sup> Alvear Acevedo, Carlos. Historia de México. Ed. JUS, 4ª ed., México, 1966, p. 136.

educación confesional, constitutiva de una verdadera cruzada religiosa durante toda esta era, y se prepara la época de la enseñanza libre.<sup>96</sup>

La última referencia, en materia educativa, que haremos dentro del presente periodo es la Constitución Política de la Monarquía Española o de Cádiz de 1812, que constituye un antecedente de importancia para las actividades legislativas del México independiente, y marca una etapa de intentos por lograr una serie de reformas políticas que dieran estabilidad y orden al ya perdido imperio. En este cuerpo legislativo se facultan a las Cortes, los ayuntamientos y las diputaciones provinciales para tomar acciones en materia educativa. "En concordancia con lo expresado por Miguel Ramos Arizpe, diputado a las Cortes de Cádiz, de que la educación pública es uno de los primeros deberes de todo gobierno ilustrado, esta Constitución consagra el título IX, de los diez que la componen, a la instrucción pública"<sup>97</sup>; ordenando el establecimiento de escuelas, donde se enseñaran las primeras letras, aritmética, el catecismo católico y civismo, en todos los pueblos del reino; creación de universidades para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes; se ordenaba también la formulación de un plan general y uniforme de enseñanza elaborado por las Cortes para todo el reino y se creaba la institución encargada de la inspección de la enseñanza pública en todos los grados, bajo la autoridad del gobierno, llamada Dirección General de Estudios cuya reglamentación estaba a cargo de las Cortes. Por último dispone la libertad de escribir, de imprenta y publicación que tienen todos los españoles, sin previa censura y únicamente bajo las restricciones y responsabilidades que establezca la ley.

### 3.2 PERIODO DE LA ENSEÑANZA LIBRE (1821-1856)

El proceso de integración del Estado mexicano<sup>98</sup>, llevó a don José María Morelos y Pavón a redactar un documento que refleja la necesidad de lograr una organización propia y autónoma: los Sentimientos de la Nación. Este documento sirvió de plataforma para redactar el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingan en 1814, donde se reconocía la instrucción como necesaria para todos los ciudadanos, debiendo ser favorecida por el poder de la sociedad; por desgracia no tuvo vigencia pues atentaba contra los intereses de los españoles que aun dominaba el país.

<sup>96</sup> Villela, Víctor. "La Educación en la Época Colonial". En *Memoranda*. Núm. 42, México, mayo 1996, Año VII, pp. 72 y ss.

<sup>97</sup> Cisneros Farías, Germán. Op. Cit., pp. 26 y 27.

<sup>98</sup> Al respecto ver Villela, Víctor. "La Educación en el Siglo XIX". En *Memoranda*. Núm. 43, México, julio 1996, Año VIII, pp. 72 y ss.

Frente al ocaso del dominio hispano en América, ya brillaba en Nueva España el ideal de la emancipación. El pueblo mexicano, lleno de contrastes, y en plena formación histórica, buscó su independencia a principios del siglo XIX, en coincidencia con movimientos semejantes que ocurrieron por los mismos años en casi todas las colonias españolas en América. El año de 1821 marcó la consumación de la independencia política de la nación mexicana.

Esta etapa, denominada de la enseñanza libre es la de los "propósitos de integración y soberanía nacional que surgen con el triunfo del movimiento independentista. Se postularon los caminos que debería seguir el país para alcanzar el progreso a partir del movimiento de independencia, pero tanto la agitación política como los conflictos internacionales, e incluso las guerras contra potencias extranjeras (España y Estados Unidos) así como las intestinas impidieron que las medidas a favor de la educación se pusieran en práctica.

Este periodo se caracteriza por los intentos de organizar la vida pedagógica del país sobre la base del liberalismo, ideología triunfadora en la batalla por la identidad política de la nación, todavía dentro del marco de las relaciones Iglesia-Estado."<sup>99</sup>

Dentro de la vida del México independiente, la educación fue un tema constitucional prioritario desde su inicio; entre las apretadas redes de una cultura confesional que parecían cubrir todas las manifestaciones de la vida se infiltraron las ideas liberales de la Revolución Francesa, el ideal revolucionario de 1789; comenta el Dr. Larroyo que "en el ámbito educativo, durante los primeros años de vida soberana, influyeron de manera decisiva la concepción naturalista de la educación de Rousseau, según la cual la mejor enseñanza es la que se realiza conforme a la naturaleza peculiar del niño; y la Compañía Lancasteriana, fundada por los ingleses Bell y Lancaster, que remediaron en buena medida las carencias educativas de la época a través de un sistema de instructores y monitores."<sup>100</sup>

Tras la consumación de la independencia, se instaló el primer Congreso Constituyente en 1822, logrando para 1824 promulgar la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que establecía una República Federal y Representativa, la división de poderes y la Integración bicameral del Congreso. En materia educativa, prescribía en su artículo 50 que el Congreso, estaba facultado para promover la ilustración y defender los derechos de autor, establecer colegios de artillería, marina e ingenieros, además de planteles específicos y; le otorgaba competencia a los estados para legislar en esta materia.

<sup>99</sup> Melgar Adalid, Mario. Las Reformas al Artículo Tercero Constitucional. Ed. IJ-UNAM, México, 2003, p. 458. En [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

<sup>100</sup> Larroyo, Francisco. Op. Cit., p. 757.

Para 1833 con Valentín Gómez Farías, "tiene lugar una reforma legislativa radical. Se sustrae por completo la enseñanza de las manos del clero y se organizan y coordinan las tareas educativas del gobierno; se crea la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales, estatuye que la enseñanza será libre, se crean escuelas normales, toma medidas contra el analfabetismo, pero suprime la universidad."<sup>101</sup>

Se establecen los planteles donde se impartirán los estudios superiores, se designan libros de texto, se funda la Biblioteca Nacional, etc. estas medidas fueron abandonadas poco después de volver Santa Anna al poder, provocando una decadencia general en la enseñanza.

"Para las Leyes Constitucionales de 1836 o Siete Leyes, de corte marcadamente conservador y que pusieron fin al sistema federal, era responsabilidad de las juntas departamentales iniciar leyes sobre educación pública, establecer escuelas de educación primaria en todos los pueblos de su departamento y dictar disposiciones para la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción. Lo mismo ocurría en el proyecto Constitucional de 1840."<sup>102</sup>

Las revueltas internas entre federalistas y centralistas no cesaron; la separación de Texas y los intentos para el mismo fin en Yucatán sumados al peligro de invasión extranjera y al descontento general por las arbitrariedades del General Santa Anna, obligaron al Congreso a sancionar en 1843 una nueva Carta Magna llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana que "responsabilizaba a las asambleas departamentales del fomento de la enseñanza pública en todos los ramos, sujetándose a las bases del Congreso los estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados.

Fruto del Plan de Ayutla del primero de marzo de 1854 y del movimiento revolucionario en contra de Santa Anna, bajo el gobierno de Ignacio Comonfort, se expidió la Ley Juárez sobre Administración de Justicia en 1855, que suprimió el fuero eclesiástico y militar en materia civil. La Ley Lerdo de 1856 sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles o eclesiásticas"<sup>103</sup>, que darían paso al retorno del federalismo y de una nueva concepción de la educación en México, plasmadas fundamentalmente, en la Constitución de 1857. Sin embargo, durante este periodo y el siguiente, fue descuidada por completo la educación de los indígenas. Abandonados éstos en los campos y las montañas, sólo habrían podido progresar si hasta ellos hubiera ido la escuela; pero como los medios de

<sup>101</sup> Larroyo, Francisco. Op. Cit., p. 758.

<sup>102</sup> Villarreal Corrales, Lucinda. Op. Cit., p. 657.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 658.

comunicación eran difíciles en extremo y los gobiernos no tuvieron ni conciencia del problema ni recursos para tomar acciones, los esfuerzos realizados en la época de la Colonia en favor de la creciente incorporación de ellos a la cultura nacional, se olvidaron por desgracia.

### 3.3 PERIODO DEL MOVIMIENTO DE REFORMA (1857-1917)

En esta fase de nuestra historia "logran imponerse las tesis liberales, pero frente a la crisis derivada de la guerra de Reforma, el esfuerzo de los diputados constituyentes se convirtió en un intento de formar nuevos ciudadanos para el futuro mediante la instrucción laica. La escuela básica sería en adelante gratuita, obligatoria y laica, y su objetivo primordial el logro de la unificación educativa nacional en todos los rincones del país.

La manifestación más clara de este tiempo la representa la doctrina del positivismo dentro del régimen porfirista, que sigue, ante todo, los principios de "Orden y Progreso". Este momento comprende el primer gran esfuerzo educativo, encuadrado dentro de la paz porfiriana, que fue interrumpido por la Revolución, en la primera década del siglo XX.<sup>104</sup>

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez y que concluyó con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconocía el gobierno de Santa Anna, se convocó a un Congreso extraordinario en la Ciudad de México en 1856. Un año después, el cinco de febrero de 1857, fue aprobada y jurada la nueva Constitución por el Congreso Constituyente y el Presidente Ignacio Comonfort.

La nueva Carta Magna no logró estabilizar al país. El propio Comonfort la desconoció unos meses después de su promulgación al sumarse a la rebelión de Ignacio Zuloaga, dar un golpe de Estado y encarcelar a varios ciudadanos, entre ellos a Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia y a quien legalmente le correspondía la presidencia en un caso como éste. La rebelión derivó en la Guerra de Reforma, entre los conservadores que desconocían la Constitución y los liberales que la defendían. Con el tiempo, los liberales, encabezados por Juárez, triunfaron. En el curso mismo de la guerra se emitieron una serie de ordenamientos conocidos como las Leyes de Reforma (1859).

La Constitución de 1857, fue elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Tuvo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917.

---

<sup>104</sup> Melgar Adalid, Mario. Op. Cit., p. 459.

Respecto al tema que nos ocupa, la Constitución de 1857 estableció en su artículo tercero la libertad de enseñanza, establecía la educación primaria gratuita para los pobres y obligatoria, se proponía la unificación educativa y se excluía del plan de estudios toda enseñanza religiosa. La libertad de enseñanza garantizada en la constitución, encontraba sus límites en el laicismo obligatorio de los establecimientos oficiales.

En 1858 Benito Juárez asumió, por ministerio de ley, la presidencia de la República la cual se prolongó catorce años, hasta julio de 1872 cuando murió. En diciembre de 1867, el Benemérito de las Américas promulgó la Ley Orgánica de Instrucción Pública, que desarrollaba los principios contenidos en el artículo tercero de la Constitución de 1857, contenía disposiciones referentes a la educación secundaria y decretaba la creación de la Escuela Nacional Preparatoria, la cual habría de darle una base homogénea a la educación profesional, en síntesis, "el espíritu de la reforma se manifestó en las leyes orgánicas de instrucción pública de 1867 (que previó el establecimiento de diversos planteles de educación media y superior, un observatorio astronómico, un jardín botánico y una Academia Nacional de Ciencias y Literatura) y de 1869, que establecían la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria. Su vigencia se limitó al Distrito Federal, ya que el Congreso de la Unión carecía de facultades en la materia para los estados."<sup>105</sup>

Uno de los principales colaboradores en la tarea de instrucción pública fue el doctor Gabino Barrera discípulo del filósofo Augusto Comte, que emprendió una importantísima reforma desde las escuelas elementales hasta las profesionales, de acuerdo con el pensamiento positivista que sustentaba.

Durante el régimen de Don Porfirio Díaz, de 1877 a 1910, la obra educativa fue modesta; se fundaron escuelas normales. En 1891 se creó el Consejo Superior de Instrucción Pública, elevado en 1905 al rango de Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, cuya jurisdicción se extendía sólo al Distrito y territorios federales, en virtud de que cada estado se responsabilizaba -o dejaba de hacerlo- de la educación que se impartiera dentro de su territorio; quedando al mando de ésta el muy ilustre maestro Justo Sierra, quien reunió las escuelas de especialidades en una agrupación orgánica de institutos docentes y de investigación, es decir, en una moderna Universidad Nacional (1910), con lo cual restauró la antigua Real y Pontificia Universidad, suprimida en 1833 por Gómez Farías<sup>106</sup>. Durante la gestión del maestro Sierra, aumentaron y se modernizaron los planteles educativos, se

<sup>105</sup> Villarreal Corrales, Lucinda. Op. Cit., p. 639.

<sup>106</sup> Al respecto Villela, Víctor. "La UNAM". En *Memoranda*. Núm. 45, México, noviembre 1996, Año VIII, pp. 70 y ss.

promulgó la Ley de Educación Primaria de 1908, se fundó la Escuela de Altos Estudios para la formación de maestros; en general, se fomentó la educación dentro y fuera de las aulas pues, como bien lo planteó el maestro: "la educación es un proceso social que invade todos los aspectos de la vida." Don Justo Sierra y el Grupo del Ateneo de la Juventud representarían el fin del positivismo y el lazo ideológico necesario entre esta etapa y la educación de los gobiernos revolucionarios.

### 3.4 PERIODO DE LA CORRIENTE REVOLUCIONARIA Y LA EDUCACIÓN SOCIALISTA (1917-1940)

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la imposición autoritaria y antidemocrática de Don Porfirio Díaz y el grupo de conservadores que lo mantuvo en el poder por más de treinta años. Al triunfar el movimiento armado, los idearios políticos de la época, colmados de sentido social y popular, adquieren un perfil jurídico en la Constitución de 1917 que ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX.

La Revolución Mexicana no intentó borrar ninguna de las conquistas educativas del liberalismo republicano; por el contrario, las encaminó definitivamente al terreno de las realizaciones. Una vez sentadas las bases jurídicas para la organización y la orientación ética de la enseñanza pública del país, la tarea de la Revolución fue imprimir a la acción educativa del Estado un carácter social y popular, llevándose la escuela a todos los rincones del país y mejorando el nivel de instrucción de las masas.<sup>107</sup> Lo anterior se puede constatar si pensamos que la Revolución mexicana debe su permanencia y presencia, durante más de ochenta años, a su liga con el proyecto educativo de la nación.

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, estableció en su artículo tercero los puntos esenciales del proyecto social revolucionario, que sería la plataforma para sentar las bases actuales de la educación en México, que además de reafirmar los postulados de la enseñanza gratuita y laica, se establecen otros principios que en conjunto constituirían el momento más solemne de la Revolución y; que a la letra establece: "*la enseñanza es libre, pero será laica la que se de en establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.*"

<sup>107</sup> Melgar Adalid, Mario. Op. Cit., p. 459.

*Ninguna corporación religiosa, ni ministros de ningún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.*

*Las escuelas primarias particulares solo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria."*

El Constituyente de 1917, facultó al Congreso de la Unión, en el artículo 73 fracción XXVII, para establecer escuelas profesionales e institutos de cultura superior, en tanto que dichos establecimientos pudieran ser sostenidos por particulares. La facultad del Estado en materia de educación superior era temporal y transitoria. Para 1921, se reformó este artículo facultando al Congreso para establecer y sostener en toda la República, diversas instituciones educativas y, para legislar en todo lo que se refiere a estas instituciones sostenidas por el gobierno federal; idénticas facultades le fueron otorgadas a las entidades federativas. De esta manera, se creó una doble jurisdicción en el rubro educativo, lo que se puede visualizar como un acto de desconcentración educativa en los Ayuntamientos. "Como resultado de esta reforma, el 5 de septiembre de 1921, se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP) para darle unidad al proyecto educativo de la revolución."<sup>108</sup> Al constatar la incapacidad económica, social y de infraestructura de los municipios, el primer titular de la SEP, el Lic. José Vasconcelos, se ve en la necesidad de "centralizar las actividades educativas; se crea la Dirección General de Educación para controlar las escuelas del Distrito Federal y se declara por segunda ocasión, desde la época virreinal, la importancia de la educación y la integración de la población indígena y rural."<sup>109</sup>

Posteriormente, en 1929 después de una protesta estudiantil iniciada en la Facultad de Derecho, se le otorga la autonomía a la Universidad Nacional de México bajo el gobierno de Emilio Portes Gil<sup>110</sup> pero no es sino hasta 1933 que se hace realmente efectiva al expedirse su Ley Orgánica durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez.

A José Vasconcelos le siguió, como titular de la SEP, Manuel Puig Casauranc y como subsecretario Moisés Sáenz (1924-1928) atendiendo con marcado énfasis la educación rural, agrícola y técnica elemental; se fraccionan los estudios preparatorios creando escuelas secundarias con tres años de duración y bajo la dependencia de la SEP. Es hasta la época de Narciso Bassols (1931-1934), según el Dr. Larroyo, "cuando se inicia la etapa definitiva de la administración educativa revolucionaria; Bassols reglamentó las actividades de la Secretaría de

<sup>108</sup> De la Vega, José. "El Edificio de la SEP". En *Memoranda*. Núm. 42, México, mayo 1996, Año VII, pp. 16 y ss.

<sup>109</sup> De Aldana Sepúlveda, Gutierre. "José Vasconcelos". En *Memoranda*. Núm. 49, México, julio 1997, Año IX, pp. 72 y ss.

<sup>110</sup> Se ofrece un panorama objetivo de este hecho histórico en Bradu, Fabienne. *Antonieta*. s/e Ed. FCE, México, 2000, pp. 147-163.

Educación, creó las escuelas fronterizas para evitar que los mexicanos recibieran su educación elemental en el extranjero y; planteó la necesidad de reformar el artículo tercero constitucional, tratando de imprimir a la educación una orientación socialista."<sup>111</sup>

Siendo presidente el General Lázaro Cárdenas (1934-1940), se reformó el artículo tercero de la Constitución estableciendo a la educación el múltiple carácter de socialista, obligatoria, gratuita, científica desfanatizadora e integral, es decir: "*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.*"

Inicia el periodo de la educación socialista, respuesta de la revolución a los reclamos de reivindicación social, de educación popular y masiva, en general, la omnipresencia del Estado en todos los ámbitos de la función pública, en especial la educativa. La nueva orientación propuso ampliar las oportunidades educativas de los trabajadores urbanos y rurales. En esos años se crearon internados, comedores y becas; se impulsó la creación de escuelas vinculadas a centros de producción y se alentó la educación técnica. "En este último aspecto, la realización más importante del periodo fue la fundación, en 1937, del Instituto Politécnico Nacional (IPN)"<sup>112</sup> y de otros establecimientos tecnológicos. Al mismo tiempo, se crearon escuelas regionales campesinas para formar maestros rurales y cuadros para la agricultura, se establecieron escuelas vocacionales de nivel medio superior y centros educativos indígenas. Por otra parte, fueron creados el Instituto Nacional de Antropología e Historia (1939) y El Colegio de México (1940). Con motivo de la Guerra Civil Española, el gobierno del General Cárdenas adoptó una actitud valiente y de solidaridad con el gobierno republicano en el exilio, recibiendo y atendiendo a niños huérfanos españoles y a un número importante de intelectuales hispanos que dieron impulsos nuevos e importantes al acervo cultural mexicano.<sup>113</sup>

La Universidad Nacional Autónoma de México no fue ajena a la circunstancia ideológica que se vivía; el entonces rector Roberto Medellín, el director de la Escuela Nacional Preparatoria Vicente Lombardo Toledano y la Confederación Nacional de Estudiantes patrocinaron el Primer Congreso de Estudiantes Universitarios que pretendía establecer dentro del quehacer académico de la Universidad Nacional la orientación socialista; esta perspectiva

<sup>111</sup> Larroyo, Francisco. Op. Cit., p. 778.

<sup>112</sup> Villela, Víctor. "El Instituto Politécnico Nacional". En *Memoranda*. Núm. 46, México, enero 1997, Año VIII, pp. 72-75.

<sup>113</sup> Al respecto ver *OMNIA*. Revista de la Coordinación General de Estudios de Posgrado. Núm. 7, México, diciembre 1989, Año V.

encontró una fuerte oposición en un número considerable de académicos, investigadores, estudiantes e intelectuales encabezados por Antonio Caso, defensores de la autonomía y la libertad de cátedra universitarias. La resistencia a la imposición de la tendencia socialista terminó con la renuncia del rector y de Lombardo Toledano; sin embargo, en 1936, el gobierno federal constituyó una venganza contra la Universidad pues "como no se había logrado imponer el socialismo en la autónoma, se fantaseó desde 1934 por lo menos con hacerlo en otra parte"<sup>114</sup> y fundó la Universidad Obrera con finalidades políticas orientadas por el socialismo.

Durante 1939 y como fruto de la Conferencia Nacional de Educación, se expidió la Ley Orgánica del Artículo Tercero Constitucional, en la que no se encontraron innovaciones sino consolidaciones de la ideología educativa operante.

Se aproximaba el término de la gestión cardenista; y a pesar de la crisis económica causada por el recelo que suscitó la expropiación petrolera; el General Lázaro Cárdenas entregaba un país en paz. "La trascendencia de su mandato se halla tanto en las reformas que abrieron la puerta al desarrollo capitalista como en la organización de las masas, bajo la mirada vigilante del Estado. Figura paradójica, Cárdenas representó más que nadie los ideales de la utopía mexicana; ni capitalismo ni comunismo"<sup>115</sup>; utopía que se manifestó en la llamada educación socialista.

Así, la educación se convierte en elemento central de la política gubernamental en tanto que es el vehículo para la creación de una conciencia revolucionaria; de este modo, política educativa y estrategia de gobierno quedan relacionadas íntimamente para dar paso a la formación de una ideología nacional.

### 3.5 PERIODO DE LA EDUCACIÓN AL SERVICIO DE LA UNIDAD NACIONAL (1940-1980)

Se aproximaba el término de la gestión cardenista y la sucesión presidencial debía garantizar la continuidad del proceso iniciado por éste. Un apoyo contundente de militares, asociaciones populares, organizaciones de trabajadores y, en general, del pueblo mexicano hacia Manuel Ávila Camacho, que presentaba una moderada y serena posibilidad de equilibrio para favorecer la unidad nacional, lo elevó a la silla presidencial.

<sup>114</sup> Citado por Solana, Fernando. Op. Cit., pp. 290.

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 306.

La configuración de la doctrina de la unidad nacional se presenta cuando el General Ávila Camacho expresa: "el pueblo no es un conjunto heterogéneo de clases, cada una enconadamente defendiendo sus intereses, sino una gran unidad histórica, enraizada en el pasado y combatiendo por un porvenir común."<sup>116</sup> En este sentido, la ideología del presidente sobrepasaba la concepción racionalista del artículo tercero vigente hasta ese momento, en cambio se introducía al educando en el campo de los valores substanciales de la cultura; se buscaba un equilibrio entre la ciencia, el arte, la moralidad y la economía, es decir, se imponen a la educación socialista los ideales democráticos y patrióticos.

En consecuencia, se promulgó una nueva Ley Orgánica de Educación Pública en 1942 que reconoció los siguientes principios: el socialismo de la educación mexicana es el forjado por la Revolución Mexicana, se concibe la educación como un servicio público, y ya sea pública o privada, la reglamentación corresponde al Estado; la educación primaria será igual y obligatoria en toda la República; la educación universitaria no cae dentro de esta ley porque es autónoma. Cabe señalar que "se insistía en que para los efectos de esta ley no debía entenderse por fanatismo o prejuicio, la profesión de credos religiosos y la práctica de ceremonias, devociones o actos de culto conforme a la ley."<sup>117</sup>

Después de la salida de Luis Sánchez (1941) y Octavio Vejar (1943) de la SEP, se designó como nuevo titular a Jaime Torres Bodet, quien completó el sexenio. Con honda comprensión de su circunstancia histórica exige una educación para la paz, la democracia y la justicia social, al pronunciar que "los nobles intereses colectivos e individuales jamás se hallan en pugna. De ahí que el propósito permanente de la educación deba ser que todos los hombres se entiendan y se respeten; que cada pueblo sea lo que es y que, dentro de cada pueblo, cada individuo logre su formación más completa como persona."<sup>118</sup>

Se fundaron el Seminario de Cultura Mexicana (1942), el Colegio Nacional (1943), el Consejo Nacional Técnico de la Educación, la Escuela Normal Superior y la Escuela Nacional de Bibliotecarios, el Observatorio de Tonanzintla y en 1944 se promulgó una ley contra el analfabetismo acompañada de intensas campañas dedicadas a erradicar este mal y; se integró una comisión revisora y coordinadora de textos y programas con lo que se pretendía que, a través de sus acciones, se desarrollaran las facultades del individuo (físicas, sensitivas, morales, intelectuales y la conciencia del beneficio colectivo).

<sup>116</sup> Solana, Fernando. Op. Cit., p. 307.

<sup>117</sup> Bolaños Martínez, Víctor Hugo. Síntesis Histórica de la Educación en México. Ed. ECC, 2ª ed., México, 1984, p. 89.

<sup>118</sup> Larroyo, Francisco. Op. Cit., p. 782.

De este modo, el país fue preparado para aceptar una reforma al artículo tercero de la Constitución, reconociendo el adelanto y los beneficios del artículo vigente hasta entonces pero subrayando su falta de claridad causando desorientación y pugnas. La reforma, que entraría en vigor en los primeros días de la administración alemanista, suprimió la orientación socialista de la educación impartida por el Estado postulando nuevos principios como la educación integral, científica, democrática, nacional, obligatoria y gratuita; dentro de una perspectiva mundial procurando mejorar la convivencia humana en la libertad, la justicia y la paz. Cabe destacar la manera en la que se garantizó la laicidad educativa, que dio lugar a tantos conflictos y que, ahora, Torres Bodet resolvía hábilmente.

La sucesión presidencial, en esta ocasión, tuvo como elemento distintivo el hecho de que el Lic. Miguel Alemán fuese el primer presidente constitucional de elección popular y de origen civil, dejando en el pasado el militarismo mexicano que la Revolución había legado al país. Para el desarrollo nacional, "las dos directrices fundamentales del gobierno alemanista serán: maquinas y escuelas."<sup>119</sup>

Durante esta administración se inició la creación de Institutos Tecnológicos Regionales (1948), se destacó la construcción de edificios escolares, la preparación de maestros a través de la Dirección General de Enseñanza Normal; se realizaron construcciones importantes como la del nuevo Conservatorio de Música. La obra magna del gobierno de Miguel Alemán fue la construcción de la Ciudad Universitaria<sup>120</sup>, en la cual intervino activamente en todos los aspectos y; con un costo aproximado de 200 millones de pesos, el espléndido escenario en el pedregal de San Ángel fue entregado a la comunidad universitaria por el Presidente de la República en noviembre de 1952, siendo rector el Dr. Luis Garrido cuya colaboración fue fundamental en la edificación de esta extraordinaria obra y en la fundación de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior; acciones que secundó de manera excepcional el rector Alfonso Caso.

Probablemente una de las tendencias más genuinas de la revolución mexicana es la revalorización positiva de lo indígena, de sus culturas y núcleos humanos. En 1947, el Departamento de Asuntos Indígenas se constituyó en Dirección General a cargo de la Secretaría de Educación Pública. Casi al mismo tiempo, en 1948, el licenciado Alemán creó el Instituto Nacional Indigenista cuyas tareas coincidían con las actividades de la Dirección

<sup>119</sup> Citado por Solana, Fernando. Op. Cit., p. 328.

<sup>120</sup> Al respecto Higuera, Mauricio. "La Ciudad Universitaria". En *Memoranda* Núm. 40, México, enero 1996, Año VII, pp. 16-21.

General de Asuntos Indígenas, consistentes en armonizar y conjuntar las acciones de las diversas agencias gubernamentales con el propósito de mejorar las condiciones económicas, sociales, educativas y culturales de este sector de la población.

Otro gran acontecimiento promovido por la presidencia alemanista y, apoyada e influenciada por Francisco Larroyo, fue la creación del Instituto Nacional de Bellas Artes en 1946. Del mismo modo en 1950 se crea el Instituto Nacional de la Juventud.

Otro elemento que siempre influyó en las acciones educativas del presidente Alemán fue el espíritu de la UNESCO, que afirma: todos los hombres, sin distinción de raza, credo, color o posición social deben unificarse en la conciencia y el ideal común de la fraternidad universal... las familias aborígenes de la República Mexicana que son carne y espíritu de la nacionalidad, no pueden ni deben quedar al margen de la obra general por la paz y la fraternidad.

Entre 1920 y 1950 el sistema educativo mexicano creció en forma constante pero moderada. Durante esos años, la enseñanza primaria se concentraba principalmente en el medio urbano y los niveles superiores tenían un carácter restringido. Ese patrón de crecimiento acabó a mediados de la década de los cincuenta, dando lugar a un gran ciclo expansivo de treinta años que concluyó en los años ochenta.

"En el discurso presentado el primero de diciembre de 1952, cuando tomó posesión como Presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) precisó que los fines de su programa educativo eran vigorizar la nacionalidad mexicana, elevar la cultura, sobre todo la de las clases populares, orientar la educación para servir al desarrollo económico, mejorar los servicios sociales como el seguro social, la salubridad y la asistencia pública, dictar medidas para proteger a la niñez y a la juventud, y dar el más amplio apoyo a la mujer, en los aspectos educativo, laboral y asistencial. No se refirió en aquella ocasión al aspecto político, no obstante que fue durante su régimen cuando se otorgó el voto a la mujer."<sup>121</sup>

El presidente Ruiz Cortines designó a José Ángel Ceniceros como secretario del ramo educativo, maestro de primaria y abogado, resumió su política educativa en siete puntos: conciencia de la mexicanidad, sentido del pasado histórico, incorporación del hombre a su territorio, noción de la patria como norma suprema, comprensión del alma nacional, incorporación de lo universal a México y la mexicanidad como forma de vida en la familia, el país y el universo.

---

<sup>121</sup> Solana, Fernando. Op. Cit., p. 349.

La administración de Ceniceros puso gran interés en la educación en la provincia tanto rural como urbana en todos los niveles; trató de reanimar las misiones culturales debido al enorme índice de analfabetismo en el país y trató de frenar la deserción escolar con el aumento de los desayunos escolares por conducto del Instituto Nacional para la Protección del Infante.

"Inició sus funciones la Ciudad Universitaria con la práctica revolucionaria de los profesores de tiempo completo y la ampliación de los institutos de investigación, al mismo tiempo se pusieron en obra reformas en los planes de estudio, especialmente en el bachillerato, que se decretó constituirlo en único."<sup>122</sup>

El Reglamento de la Ley Orgánica de Educación, expedida en 1958, creó el Consejo Nacional Técnico de la Educación, encargado de la planificación integral de este sector, lo que constituye el antecedente más significativo en la planeación educativa.

De 1958 a 1964 se hizo cargo de la administración pública federal el Presidente Adolfo López Mateos, designando como Secretario de Educación a Jaime Torres Bodet que intentó la planeación a largo plazo redactando, en 1959, el Plan de Once Años que sentaba las bases para cubrir las necesidades presentes y las que se producirían durante este tiempo en los grados básicos, impulsando los posteriores y, reformando los planes y programas de estudio de primaria y secundaria. La gratuidad y la obligatoriedad de la primaria fundamentó la iniciativa para la creación de la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuito (1959) cuya función principal consistía en "ser capaz de cuidar que los libros, cuya edición se le confía, tiendan a desarrollar armónicamente las facultades de los educandos, a prepararlos para la vida práctica, a fomentar en ellos la conciencia de la solidaridad humana, a orientarlos hacia las virtudes cívicas y, muy particularmente, a inculcarles el amor a la patria."<sup>123</sup> Esta medida representaba la respuesta al reclamo, de contar con un instrumento eficaz para educar a las mentes infantiles en la religión de la patria, como medio para lograr la unidad nacional. Algunos sectores de la iniciativa privada como la Sociedad de Autores de Libros Escolares, la Unión Nacional de Padres de Familia y el Partido Acción Nacional, protestaron ante esta medida considerando que afectaba sus intereses económicos o ideológicos y llamándola "monopolio educativo, acto inconstitucional, ilegal y contradictorio con las prácticas culturales vigentes en México"; sin embargo, queda claro que para la mayoría de la niñez mexicana, de limitados recursos económicos, esta providencia llamada monopólica constituyó una parte fundamental en la democratización de la educación, al permitir la continuación de la enseñanza de los menores,

<sup>122</sup> Bolaños Martínez, Víctor Hugo. Op. Cit., p. 95.

<sup>123</sup> *Ibidem.* p. 98.

sin deteriorar el gasto familiar y evitando la deserción por falta de recursos; además la obligatoriedad de los libros de texto no impedía la adquisición de otras obras de consulta, como lo expresara el gobernante López Mateos.

Torres Bodet también buscó la unidad en los programas de estudio de las escuelas urbanas y rurales, dejando la adaptación a los maestros; en las escuelas primarias para indígenas también los programas serían iguales y bilingües conduciendo a los educandos hacia el conocimiento pleno de la lengua nacional.

El nivel medio superior duplicó su matrícula, un crecimiento que dio inicio a la masificación de los niveles educativos superiores, y sus planes y programas de estudio fueron reformados, con el objetivo de integrar las preparatorias de tipo universitario en un bachillerato único promovido por la ANUIES.

La educación superior recibió mayores recursos económicos, se crearon el Centro Nacional de Educación Tecnológica Industrial y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN) al mismo tiempo que se terminaban las obras de la Unidad Profesional Zacatenco. Con el objetivo de ofrecer salidas laterales que posibilitaran la incorporación al trabajo de los alumnos que no accedieran a los niveles educativos superiores, entre 1963 y 1964 se implantó un amplio conjunto de programas de adiestramiento para el trabajo industrial y agrícola. En general, se lograron muchas de las metas planteadas en este sexenio, sin embargo, quedaban tareas pendientes cuya responsabilidad de llevarlas a cabo recaería en el titular del ejecutivo federal en el siguiente sexenio.

"Las propuestas educativas del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) fueron semejantes a las del gobierno que lo precedió. Sin embargo, el ritmo de crecimiento del sistema disminuyó. El crecimiento acumulado de la matrícula total fue de 42.2%, mientras que en el sexenio anterior acumuló 58.2%."<sup>124</sup>

Las críticas condiciones sociales y políticas que tuvo que enfrentar este gobierno y la responsabilidad de la celebración de la olimpiadas, provocaron que Agustín Yáñez, Secretario de Educación, no tuviera la oportunidad de realizar sus proyectos. "A raíz del movimiento estudiantil de 1968, el Presidente Díaz Ordaz culpó de las rebeldías juveniles a la educación y anunció una profunda reforma educativa. Entre las características de ésta, según las puntualizó posteriormente el secretario Agustín Yáñez, se señalaba la necesidad de una descentralización

<sup>124</sup> Álvarez Mendiola, Germán. Sistema Educativo de México. En [www.campus-ocel.org](http://www.campus-ocel.org)

profunda del sistema; se proponía además la creación de un organismo de planeación integral de la educación que conciliara la soberanía de las entidades y la autonomía de las instituciones.<sup>125</sup> Este proyecto, igual que la necesidad de reformar la educación también propuesto por Yáñez, no se realizó por falta de tiempo, por resistencia del sindicato del magisterio nacional y por la crisis social-política antes mencionada.

Al ocupar la presidencia el Lic. Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), nombró Secretario de Educación a Víctor Bravo Ahuja quien de inmediato inició un proceso de evaluación nacional para determinar la Reforma Educativa, empezando por dar agilidad y orden a las tareas de la SEP, ésta se subdividió en cuatro subsecretarías: planeación y coordinación educativas, educación primaria y normal, educación media y superior, y educación popular y enseñanza extraescolar. En este marco de reforma, el gobierno de Luis Echeverría propició una considerable expansión y diversificación de los servicios educativos, la multiplicación de las instituciones en todo el país y su crecimiento interno, la reforma a los planes y programas de primaria y secundaria, la edición de nuevos libros de texto gratuito y la promulgación de nuevas leyes en materia educativa y de patrimonio cultural.

En 1972 se promulgó la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas la cual afirmó la propiedad nacional del patrimonio histórico y artístico, así como su protección y exploración. La Ley Federal de Educación de 1973 estableció que la educación es un servicio de carácter público que ejerce el Estado y la iniciativa privada bajo las condiciones que éste señale; organizó el sistema educativo nacional; estableció la función social educativa, las bases del proceso educativo y los derechos y obligaciones sobre la materia. Dicha ley reiteró la gratuidad de la educación impartida por el Estado y el derecho que todos los habitantes del país tienen de recibir educación con las mismas oportunidades; estableció las modalidades escolar y extraescolar y nuevos procedimientos de revalidación y equivalencia de estudios; y aseguró el principio de libertad educativa.

También, en atención a la modalidad extraescolar, la administración del Presidente Echeverría emitió la Ley Nacional de Educación para Adultos en 1976, destinada a regular la educación de personas mayores de 15 años que no hubieren concluido la primaria o la secundaria, bajo los principios de autodidactismo y solidaridad social y cuyos planes y programas de estudio favorecieran la capacitación para el trabajo.

---

<sup>125</sup> Ulloa Herrero, Manuel. Op. Cit., p. 21.

Se crearon los Colegios de Ciencias y Humanidades de la UNAM, los Colegios de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana, proyectada originalmente con cinco unidades en el Distrito Federal, de las cuales sólo existen tres.

Al iniciarse el gobierno del Lic. José López Portillo (1976-1982), se designó a Porfirio Muñoz Ledo como secretario de educación, quien se encargó de la elaboración del Plan Nacional de Educación en el cual se pretendía analizar y resolver los problemas fundamentales de la educación nacional, de acuerdo con las tesis más relevantes de la política de los gobiernos de la Revolución; a pesar de que el plan fue aprobado por el propio Presidente, inesperadamente, lo relevó de su cargo y nombró en su lugar a Fernando Solana en 1977, el cual, como suele ocurrir en la política mexicana, desechó el ambicioso pero inteligente plan.

"Entre los aspectos que este gobierno consideró como prioritarios se señalan: la primaria para todos los que la soliciten y la desconcentración de los servicios, la formación de maestros, la superación de la calidad en la educación, la alfabetización y la vinculación de la educación con el sistema productivo."<sup>126</sup>

Para la consecución de estas prioridades, el secretario Solana puso en marcha medidas como: la cobertura del 70% de niños en preescolar; se inició el Programa "Educación para Todos" cuyo objetivo fue atender a todos los niños que demandaran educación primaria e intensificar la oferta en secundaria; se avanzó en el diseño e instrumentación de un marco general para coordinar y planear la educación superior y en 1976 la SEP creó la Coordinación General de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, la cual se transformó en Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica dos años después. Como parte de una estrategia de descongestionamiento de la demanda de educación superior y de incorporación de egresados jóvenes a las actividades económicas, se creó en 1978 el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP); en el mismo año fue promulgada la Ley Nacional de Coordinación de la Educación Superior y, se realizó uno de los proyectos más importantes del sexenio en materia de formación de maestros: la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) en agosto del mismo año, ofreciendo dos especialidades y cinco licenciaturas. En 1979 se constituyó la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES); en 1980 la autonomía universitaria fue elevada a rango constitucional; y en 1981 se dio a conocer el Plan Nacional de Educación Superior.

---

<sup>126</sup> Bolaños Martínez, Víctor Hugo. Op. Cit., p. 107.

Sin duda, la medida más relevante del sexenio de López Portillo es la reforma al artículo tercero de nuestra Carta Magna, en la cual eleva a rango constitucional la autonomía universitaria. En 1979 el Presidente envió al Congreso de la Unión la iniciativa para adicionar una nueva fracción VIII al artículo tercero, que se volvería texto constitucional al ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1980.<sup>127</sup>

Al respecto, el investigador Mario Melgar, expresa algunas consideraciones respecto a la autonomía universitaria que vale la pena exponer: "la autonomía debe entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado en tanto que están directamente relacionadas con el servicio público de educación, en este caso de tipo superior; es decir, el Estado se desprende de esas facultades que le son propias para depositarlas en otra entidad creada por él. En segundo lugar, la autonomía se otorga sólo mediante un acto jurídico emanado del Poder Legislativo sea federal o local, por lo que no existe autonomía emanada del Poder Ejecutivo o Judicial. Por último no puede concebirse la autonomía fuera del marco jurídico que le es propio ni otorgada por otra instancia que no sea el Estado, de allí que la autonomía sea una condición jurídica que sólo pueda otorgarse a instituciones públicas, es decir, órganos descentralizados. La autonomía es un grado extremo de descentralización.

Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización sólo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía a universidades e instituciones de educación superior de carácter público, también se faculta a los miembros de la comunidad respectiva para autogobernarse y establecer sus propias normas dentro del ámbito limitado por el acto legislativo del Estado. De igual manera, se les faculta para establecer sus propios parámetros en cuestiones académicas y financieras. En la citada fracción, se establecen como fines inherentes a las instituciones de educación superior los de educar, investigar y difundir la cultura, además de todo el sentido nacionalista, democrático, de solidaridad y de justicia que impera en todo el artículo tercero constitucional; agregándoles a las instituciones autónomas los de libertad de cátedra e investigación, libre examen y discusión de las ideas.

Por último, la multicitada fracción también establece que las relaciones laborales, tanto del personal académico como del personal administrativo, de las instituciones de educación superior autónomas por ley se regirá por el apartado A del artículo 123 constitucional."<sup>128</sup>

<sup>127</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*. Ed. Porrúa S.A., 19ª ed., México, 1995, p. 1005.

<sup>128</sup> Melgar Adalid, Mario. *Op. Cit.*, pp. 468 y ss.

Iniciaba la década de los ochenta, se acercaba el cambio de poderes y las dificultades económicas empezaban a limitar el gasto educativo. Sin embargo, más que la crisis, lo que afectó a la educación fue el cambio de política económica. La concepción neoliberal del quehacer estatal motivó la reestructuración del Estado y de sus funciones, y con ello el fin de los gobiernos del Estado nacionalista y del bienestar social, herederos de los ideales y del espíritu de la Revolución Mexicana.

### **3.6 PERIODO DE CRISIS Y LA NECESIDAD DE LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA, DE 1982 A LA ACTUALIDAD**

Indica el maestro Melgar Adalid que la crisis de la década de los ochenta tuvo un efecto inconveniente para las políticas de desarrollo y bienestar social; en el campo educativo esta etapa de modernización está sustentada jurídicamente en las últimas reformas al artículo tercero.

El Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) inició su gobierno justo en el momento en que se desencadenó una fuerte crisis económica, como consecuencia el gasto social sufrió severos recortes y afectó la demanda de escolaridad en los sectores de menores ingresos y aumentó las probabilidades de abandono y reprobación escolar. En esas condiciones, el sistema educativo mexicano interrumpió las tendencias expansivas que lo habían caracterizado desde décadas anteriores.

Ante este panorama y en un intento por frenar la crisis y hacer más eficiente el gasto gubernamental, el Presidente emitió al Congreso de la Unión una reforma al artículo 26 constitucional, con lo que sienta las bases para la planeación nacional del desarrollo. Al efecto, se expide el Plan Nacional de Desarrollo y, consecutivamente, el Programa Nacional de Educación, Recreación, Cultura y Deporte en 1983. Entre los puntos relevantes de la política educativa contenidos en el PND, se encuentran: la elevación de la calidad académica y de la matrícula en la educación media y superior, la racionalización del presupuesto, la vinculación con el sector productivo, la planeación para la eficiencia y la eficacia, la descentralización educativa y, el impulso a la tecnología en las universidades.

En el caso concreto del Programa Nacional de Educación, las líneas concretas de política educativa enuncian: elevar la calidad de la educación en todos los niveles a partir de la formación integral de los docentes; racionalizar el uso de los recursos disponibles y ampliar el

acceso a los servicios educativos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos desfavorecidos; vincular la educación y la investigación científica y tecnológica con los requerimientos del desarrollo nacional; regionalizar y descentralizar la educación básica, normal, superior, la investigación y la cultura; mejorar y ampliar los servicios en las áreas de educación física, deporte y recreación; hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo y; coordinar con los tres niveles de gobierno, las acciones del sector.

Sin duda una de las grandes tareas que se pretendían llevar a cabo durante este sexenio fue la descentralización educativa, al respecto, "los antecedentes directos de la descentralización propuesta por el gobierno de Miguel de la Madrid fueron las medidas de desconcentración administrativa desarrolladas en la administración anterior, las cuales habían permitido mayor coordinación en la administración local y habían hecho más fluidos los procesos de decisión. En 1984, el Poder Ejecutivo Federal expidió un decreto para establecer acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, los cuales implicaron la creación de consejos estatales de educación con representación de las autoridades federales, estatales y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y el establecimiento de direcciones generales de servicios coordinados en cada entidad, órganos de coordinación de las dependencias educativas ya existentes."<sup>129</sup>

Sin embargo, la educación en general perdió su ritmo de crecimiento, se agudizó la crisis por los desastres naturales que arruinaron el centro del país, la simbiosis entre la SEP y el SNTE, el burocratismo, la falta de comunicación, la inflación, los acuerdos que nunca llegaron a solidificarse y, al mismo tiempo se acercaba el término del presente gobierno. Todo esto "obstaculizó el mejoramiento del sistema educativo y de la educación misma de la población. En concreto, el deterioro de la economía familiar debilitó la demanda de escolaridad y aumentó los problemas de reprobación y deserción. Además, a diferencia de otros años, el presupuesto asignado a este sector fue menor, y el deterioro de los servicios se generalizó, afectando e imposibilitando no sólo ampliar sino sostener las ya de por sí limitadas acciones dirigidas a la población de difícil atención."<sup>130</sup>

El rasgo principal de la educación en los años noventa fue el de la modernización, iniciada con Miguel de la Madrid, fortalecida con Carlos Salinas de Gortari y continuada con Ernesto Zedillo Ponce de León; pues uno de los propósitos centrales de los gobiernos era

<sup>129</sup> Álvarez Mendiola, Germán. Sistema Educativo de México. En [www.campus-oei.org](http://www.campus-oei.org)

<sup>130</sup> Fuentes Molinar, Olac. Citado por Camacho Sandoval, Salvador. "Hacia una Evaluación de la Modernización Educativa". En *Revista Mexicana de la Investigación Educativa*. Núm. 13, Vol. 6, México, septiembre-diciembre 2001, pp. 401-423.

adaptarla a los cambios económicos que requería el país en el contexto de las transformaciones mundiales marcadas por nuevas reglas del libre mercado. El proyecto modernizador, calificado también como neoliberal, fue impulsado con más vigor y decisión en el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). La ideología que impregnaba toda acción del salinismo era el "liberalismo social", es decir, que su gobierno no era neoliberal ni estatista, sino que asumía una postura intermedia. El gobierno pretendía garantizar no sólo que la crisis no se agudizaría más sino también dar un nuevo rumbo al desarrollo económico del país. "En su toma de posesión, Carlos Salinas se había comprometido a modernizar al país, debido a que México estaba inmerso en un mundo de profundas transformaciones y de gran competencia internacional. Para ello se reformó la Constitución, en particular aquellos artículos (27, 3º y 130) que se concebían intocables porque reflejaban los ideales de la Revolución Mexicana."<sup>131</sup> Con base en este reconocimiento y estos propósitos, con una aguda crisis económica y serios problemas postelectorales, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, en el cual se señaló que la educación moderna debía responder a las demandas de la sociedad, contribuir a los propósitos de desarrollo nacional y propiciar una mayor participación social y de los distintos niveles de gobierno; a sí mismo el punto de referencia constante comenzó a ser la comparación internacional. Tales propósitos alcanzaron su expresión más clara en dos acontecimientos de trascendencia: en enero de 1992 se reformó el artículo tercero de la Constitución para configurar una nueva situación jurídica de las iglesias respecto del tema educativo; ésta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, y prescribía la derogación de la fracción cuarta que impedía, a las corporaciones religiosas o ministros de culto, su intervención en las tareas educativas impartidas en planteles de educación primaria, secundaria normal y los destinados a la educación de obreros y campesinos. Se modificó la fracción tercera para pasar a ser la nueva fracción cuarta que ordenaba apego a los mismos fines y criterios que establecían las fracciones anteriores, en los planteles particulares dedicados a impartir educación en los tipos y modalidades establecidos en la nueva fracción cuarta.

Esta reforma ratificó el carácter laico de la educación mexicana y, adicionalmente, reconoció el derecho de impartir educación religiosa en los planteles particulares, es decir, de enseñar, dirigir y administrar instituciones educativas en todos los niveles y grados, siempre bajo la mirada vigilante del Estado.

---

<sup>131</sup> Camacho Sandoval, Salvador. Op. Cit., p. 403.

El segundo acontecimiento fue el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmado en mayo de 1992, después de un difícil proceso de negociación entre el titular de la SEP, los ejecutivos estatales y la dirigencia del SNTE. Tal acuerdo contempla como directrices básicas la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales educativos y la revaloración de la función magisterial. Esta serie de acciones modernizadoras del sector educativo tuvo su cenit en las últimas reformas al artículo tercero constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 1993 y que culminaron con la publicación de la Ley General de Educación el 13 de julio del mismo año, ambos vigentes actualmente.

En política social, el gobierno salinista creó un ambicioso proyecto: el Programa Nacional de Solidaridad, que pretendía aterrizar la ideología del liberalismo social. Por su importancia e impacto político, este proyecto permitió que el mismo Presidente de la República afirmara que, desde el gobierno de Lázaro Cárdenas, no se había dado en México una política social tan importante y amplia como la de Solidaridad. Los medios de comunicación pregonaban tanto sus logros que parecía un nuevo evangelio del progreso. Tal afirmación sin embargo, fue desmentida por dos hechos que trastocaron radicalmente el panorama nacional: el primero de enero de 1994 un grupo de indígenas en Chiapas se levantó en armas exigiendo la restauración de la legalidad y la estabilidad de la nación deponiendo al dictador; y en diciembre del mismo año, en el marco de la sucesión presidencial, surgió otro gran problema, apareció una nueva crisis que mostró las debilidades de la política económica adoptada, así como la falta de participación social en la definición de las políticas de desarrollo. El panorama social al final del sexenio era dramático: 25 personas ricas- algunas de las cuales figuraban en la lista de los más ricos del mundo- controlaban más ingresos que 25 millones de mexicanos pobres. En conclusión, el empuje neoliberal de visión tecnocrática y la negativa de considerar la participación social, que fascinó al mundo, le causó grandes estragos a México. El salinismo paso del esplendor momentáneo a la debacle intempestiva en la cual, la corrupción y el narcotráfico fueron los actores estelares.

Con todo, el sexenio salinista terminó ya no con un discurso optimista que llevaría a México a ver de frente a los países del primer mundo, sino con problemas económicos y sociales agudos y con una realidad educativa que estaba lejos de ser resuelta. El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) prácticamente continuó con lo que él mismo impulsó como titular de la SEP durante el sexenio anterior al suyo; al respecto mencionó que

“en el siglo XXI, el verdadero progreso entrañará un sistema educacional fortalecido, pertinente, eficaz y competitivo. De ahí la relevancia de impulsar la educación nacional, extendiendo su cobertura, elevando su calidad y afinando su capacidad para promover los nuevos avances que reclaman el país y nuestro tiempo... en el curso de la época moderna, la educación ha sido y seguirá siendo vehículo de equidad social. Muchas son las sociedades avanzadas que han comprobado que una mayor educación se corresponde con una más justa distribución de la riqueza. Un buen sistema educativo es indispensable para alcanzar el desarrollo, fortalecer el Estado nacional y preservar la soberanía.

El mismo Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, consideró explícitamente la continuidad del ANMEB, ya que éste definía un conjunto de tareas para consolidar las innovaciones que estaban en marcha a partir del mismo acuerdo.”<sup>132</sup>

Durante las elecciones presidenciales del año 2000, los votantes eligieron como sucesor de Ernesto Zedillo a Vicente Fox Quesada (2000-2006) perteneciente a un partido político distinto del que prevaleció en el país hasta este año. Los propósitos y lineamientos que en materia educativa se han tratado de definir durante los tres años del presente gobierno no varían mucho de la visión modernizadora gerencial de los sexenios pasados; lo que permite visualizar que la alternancia política en sí misma no plantea alternativas novedosas ni da respuestas correctas a los problemas y rezagos del país, en especial en materia educativa, por lo que, en gran medida, los cambios que se están dando tanto en el gobierno federal como en los estados y municipios tienen que ver más con la descentralización y con la capacidad de gestión de sus gobiernos que con un signo-partidista. El maestro Camacho agrega la falta de experiencia de las nuevas administraciones y la carencia de equipos profesionales que presenten alternativas educativas importantes, más allá de un discurso que enfatiza la educación integral y de valores, a “los retos que siguen siendo ofrecer más y mejores oportunidades de acceso y permanencia de los estudiantes en la escuela, elevar el nivel educativo (y cultural) de los mexicanos, adoptar el concepto de calidad como pasión y como un compromiso indeclinable, lograr la participación de los padres de familia en el proceso educativo, apoyar el desarrollo de los maestros y avanzar en la descentralización (y federalización) educativa.”<sup>133</sup> Sin embargo, aún faltan tres años de gestión de este gobierno, en los cuales debemos estar pendientes del rumbo que tomen las acciones en este campo según la política educativa, que hasta ahora no han sido suficientes.

<sup>132</sup> Camacho Sandoval, Salvador. Op. Cit., p. 407.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 420.

A través del estudio del sendero histórico mexicano, podemos darnos cuenta que en última instancia, la educación no es de ninguna manera un proceso independiente de los elementos que constituyen la estructura social, es decir, que la naturaleza de los cambios orientados a una mayor coherencia de la cultura nacional no pueden restringirse a reformas exclusivamente educativas. La posibilidad de un cambio más profundo en el sector educativo depende de los cambios en otras dimensiones fundamentales, básicamente económicas y políticas. La educación debe ser promotora de un nacionalismo que potencialmente pueda hacer llegar a los grupos ahora marginados, los beneficios de la educación y garantizar al pueblo la realización de los logros alcanzados por las armas o el pensamiento, a lo largo de toda la historia de México.

Sin embargo, el reto sigue siendo que la educación sea realmente una tarea de Estado más que de gobierno. La tendencia internacional va en esta dirección. En la década de los noventa, en el mundo se pudo observar que la educación se ha conformado como una prioridad en los gobiernos tanto liberales como conservadores, tanto industrializados como en vías de desarrollo. La educación, en los nuevos documentos internacionales, además de ser palanca para incorporar a los países al difícil y complejo mundo de la globalización económica, también es un instrumento de mejoría en el bienestar social de las personas. En los países de América Latina, en especial México, se debe replantear ciertos propósitos de su política educativa y evitar que los sistemas educativos sean sólo piezas al servicio de la economía, del consumo o del progreso material.



A lo largo del tiempo, nuestra memoria va formando una biblioteca dispar, hecha de libros, o de páginas, cuya lectura fue una dicha para nosotros y que nos gustaría compartir. Un libro es una cosa entre las cosas, un volumen perdido entre los volúmenes que pueblan el indiferente universo, hasta que da con su lector, con el hombre destinado a sus símbolos. Ocurre entonces la emoción singular llamada belleza, ese misterio hermoso que no descifran ni la psicología ni la retórica. La rosa es sin porqué, dijo Angelus Silesius; siglos después, Whistler declararía: el arte sucede.

Jorge Luis Borges

## CAPÍTULO IV

### LEY DE FOMENTO A LA LECTURA Y EL LIBRO

*No me parece que lo más urgente sea defender una cultura  
cuya existencia nunca ha liberado a un hombre  
de la preocupación de vivir mejor y de tener hambre,  
sino extraer de aquello que se llama cultura, ideas cuya  
fuerza viviente es idéntica a la del hambre.*

Antonin Artaud

El hombre, no llega a un nivel verdadero y plenamente humano sino por la cultura; con esta expresión, en general, se indica todo aquello con lo que el hombre afina y desarrolla sus innumerables cualidades espirituales y corporales; es decir, "la cultura se va formando y se transforma con base en la continua experiencia histórica y vital de los pueblos, se transmite y asimila a través del proceso de tradición generacional. El hombre pues, nace y se desarrolla en el seno de una determinada sociedad, condicionado y enriquecido por un sistema cultural particular; la recibe, la modifica creativamente y la sigue transmitiendo; la cultura es una realidad histórica y social."<sup>134</sup>

La cultura hace más humana la vida social, tanto en la familia como en la comunidad y en las naciones, mediante el progreso del conocimiento, las manifestaciones científicas y artísticas, las costumbres e instituciones; finalmente, a través del tiempo formula, comunica y conserva en sus acciones grandes experiencias cuya utilidad y beneficio servirán a la humanidad entera. De esto, se sigue que la cultura lleva consigo íntima y necesariamente un aspecto histórico y social, y que la palabra cultura, asume con frecuencia un sentido sociológico y etnológico; es decir, este concepto es utilizado para designar las manifestaciones científicas, artísticas y artesanales como objetos tales y, al mismo tiempo, para hacer referencia a la comunidad ubicada dentro de un espacio y tiempo determinados caracterizada por sus peculiares y propias acciones, tradiciones y costumbres concientes de ser creadoras de aquellas manifestaciones que constituyen su patrimonio propio. De este modo, nos es posible hablar de una cultura occidental, de una mediterránea, de una latinoamericana, de una mexicana y, dentro de esta última, una serie de culturas regionales. Tal es el vasto territorio en el que se mueve el concepto comentado.

La historia mexicana ilustra cómo el liberalismo triunfante del siglo XIX decidió encaminarse a la realización de acciones tendientes a expandir y mejorar permanentemente la

<sup>134</sup> Herrera, Felipe. *Unas y Otras Integraciones*. et. al. s/e Ed. COLMEX-FCE, México, 1991, p. 170.

educación y la cultura de la nación, así fueran poderosas las intervenciones económicas y políticas de invasores extranjeros, que obstaculizaron la aplicación cabal y constante de este ideal. Mientras tanto, la cultura fue asumida como patrimonio de todos los mexicanos definiendo su responsabilidad para consigo mismos y para con la historia, y sólo a lo largo de numerosas décadas y de procesos históricos que han replanteado la relación entre los grupos de nuestra sociedad, ha sido reconocida como un patrimonio real y accesible para todos ellos con todo y que la capacidad de acceso, la distribución más equitativa de la riqueza y, en general, el constante mejoramiento social, cultural y económico del pueblo, continúe siendo un reto prioritario para el Estado y la sociedad en su conjunto.

Si la cultura fue hermanada en el siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX como propia de figuras ilustres de una época (científicos, filósofos, artistas), llevando a una identificación de ésta con un reducido número de instituciones de educación, ubicadas predominantemente en la capital del país; en la actualidad el espectro de opciones de desarrollo cultural es tan amplio como lo son los círculos de creadores, promotores, investigadores y académicos, en los variadísimos escenarios sociales y regionales del país, sin embargo, esta amplitud sigue siendo insuficiente. Por lo demás, lejos está de pensarse en la cultura como un acto de gobierno, sino más bien, como la acción cotidiana y creativa del conjunto de la sociedad en sus más variadas expresiones; lo que de ninguna manera disminuye la responsabilidad que el Estado tiene para con estas actividades, es decir, el conjunto social tiene el deber de perpetuar la infinita variedad de manifestaciones culturales nacionales, obligación que necesariamente requiere del respaldo estatal, fundamentalmente en el aspecto jurídico, económico y político.

Las condiciones de educación del país, de la dinámica económica y de la necesidad de un intenso diálogo entre las culturas que integran la nación, marcan el camino que la política educativa y cultural en México se debe seguir, profundizar y extenderse hacia amplios segmentos de población que escasa o esporádicamente tienen contacto con la acción institucional y mucho menos con los beneficios de la educación y la cultura.

En las últimas cinco décadas de la centuria pasada y lo que va de la presente, la fase de globalización (generalmente establecida por las armas, la economía o los acuerdos políticos), que caracteriza la vida económica y cultural de la mayoría del mundo, ha replanteado de manera mucho más evidente la relación entre la tradición y la modernidad, y entre cultura nacional y cosmopolitismo. Ha obligado a una redefinición interna de la política y del proyecto educativo y cultural en cada país partícipe de ella. Para México, esta fase requiere de la

evaluación de su trayectoria histórica y la imperativa e ineludible puesta en marcha de políticas acordadas con las exigencias primordial, prioritaria y fundamentalmente de competencia nacional y de relación positiva con el resto de las culturas del orbe, o sea, realizar una reflexión profunda acerca del papel de la educación, la cultura y su fomento ante la perspectiva de un nuevo proyecto nacional para el siglo XXI.

Así como la construcción jurídico-política fue desde el inicio de la vida independiente de México un intento por asemejarse a sociedades modernas como la francesa, la posibilidad de una redefinición contemporánea, está caracterizada por la capacidad de auto-reconocimiento de los valores culturales propios, y de asimilación de lo mejor de la cultura universal pasada y actual.

En tanto que la cultura nacional es un elemento fundamental en el proceso de transformación de la sociedad mexicana, la política cultural representa una alta prioridad como factor generador de acciones identificadas con los más altos intereses nacionales. La cultura y la educación son, cada vez más, factores prioritarios dentro de las políticas gubernamentales. Una herramienta primordial para la consecución de tales intereses son los libros,

En el ámbito internacional, la política educativa, científica y cultural gubernamental se orienta (o debiera orientarse) a complementar los esfuerzos productivos de la sociedad y a fortalecer los vínculos de solidaridad con todos los países a través del conocimiento mutuo de su cultura, por medio de la lectura; abriendo nuevos caminos para perfeccionar el estado de civilización y la expansión del pensamiento.

Por último, cabe mencionar que la viabilidad de los diversos proyectos culturales de las instituciones públicas y privadas, parece radicar en la posibilidad de articular éstos con un desarrollo social general para los mexicanos y con la distribución de bienes y servicios para que éstos puedan mantenerse y florecer, es decir, llevar a la conciencia nacional la apreciación de la diversidad cultural, la identificación de lo propio y el aprecio hacia las demás culturas, es seguramente, la base de un nacionalismo renovado, actuante en el fomento y la defensa de lo nuestro, frente al escenario internacional.

Sin embargo, esta serie de planteamientos se enfrentan con un muro que podría parecer muy difícil de franquear. La indiferencia de los mexicanos ante el hábito de la lectura de calidad mantiene inmerso el país en una progresiva catástrofe silenciosa: el analfabetismo funcional.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> El analfabetismo funcional se aplica a los actores sociales que, no obstante, haber sido alfabetizados, es decir, que aprendieron a leer y escribir, así como las cuatro operaciones fundamentales de la matemática, han olvidado esos aprendizajes

En este sentido y bajo la gran preocupación de fomentar el hábito de la lectura entre los mexicanos; cuya importancia se hace obvia si pensamos que en torno a ella giran el incremento del nivel cultural de la población, el mejoramiento social, cultural y económico del pueblo; el crecimiento de la industria editorial nacional, la innovación artística y cultural, la claridad en el pensamiento y en la práctica de conceptos como el de patria, ciudadano, respeto, democracia, la consolidación de la soberanía, etc.; se aprobó y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio del año 2000 la Ley para el Fomento de la Lectura y el Libro.

En este sentido, el mundo del futuro será de los pueblos con un sistema educativo eficaz y eficiente que sea capaz de ofrecer a la población un nivel cultural amplísimo, que reivindique lo nacional y que tome lo mejor de la cultura universal. En este documento legal se pretende establecer y otorgar los criterios básicos y las herramientas necesarias a la población para hacer posible todas las ideas antes mencionadas, no obstante, la falta de difusión, sus imperfecciones y su casi nula ejecución por parte de los órganos facultados para ello, han hecho de esta ley, casi letra muerta.

Es por todo lo anterior que el presente capítulo pretende puntualizar sobre estos defectos legales, invitar a la reflexión a partir de la exposición de los elementos que giran en torno al libro, el lector y la lectura en los aspectos jurídicos, económicos, sociales y de política gubernamental, así como la distribución de las facultades y obligaciones de todos los actores que intervienen en las diversas acciones del sector comentado. En suma, el discurso aquí presentado, representa el empeño por reivindicar y valorizar de manera incondicional el libro, la lectura y reconocer la importantísima preeminencia que implica un pueblo lector.

#### 4.1 EL LIBRO, EL LECTOR Y LA LECTURA

*El mundo existe para llegar a un libro.  
Stéphane Mallarmé.*

En una época como la que vivimos, dominada por la producción y difusión electrónica de la información y la cultura, el libro pareciera quedar relegado como un prescindible artículo de consumo cultural frente a la increíble dinámica de la comunicación actual, sin embargo, el libro cualitativamente, a diferencia de los medios electrónicos de comunicación, instaure en todo su

---

por falta de práctica regular en su vida cotidiana. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) empezó a utilizar este término en la década de 1950.

proceso (desde la idea misma de su concepción hasta que llega a las manos del lector) una situación ideal de diálogo entre el emisor y el receptor, "el libro siempre es reciprocidad. Más aún, el libro expresa básicamente una comunidad de conocimientos entre el autor, el editor y el lector; y es además motivo de gozo material.

Si los libros implican entonces esta doble dimensión, la del conocimiento y la reciprocidad, las cuestiones que conciernen a su producción, distribución y adquisición, imponen una urgente deliberación social para defenderlos y promoverlos como una de las maneras más aptas para fundar convenientemente nuestra convivencia humana."<sup>136</sup> Debido a que la docencia, la investigación y la difusión de la cultura requieren de una creciente disponibilidad de material bibliográfico, resulta necesario tomar en cuenta una serie de reflexiones para revalorar el libro y los procesos en que participa.

Referente al objeto estudiado en esta ocasión, la Ley Federal de Derechos de Autor indica en su artículo 123:

*"El libro es toda publicación unitaria, no periódica, de carácter literario, artístico, científico, técnico, educativo, informativo o recreativo, impresa en cualquier soporte, cuya edición se haga en su totalidad de una sola vez en un volumen o a intervalos en varios volúmenes o fascículos. Comprenderá también los materiales complementarios en cualquier tipo de soporte, incluido el electrónico, que conformen, conjuntamente con el libro, un todo unitario que no pueda comercializarse separadamente."*

Concepto sin duda importante y completo para la ciencia del derecho, y a partir del cual trataremos de desentrañar los alcances políticos, jurídicos y sociales reales que tiene el libro.

Hablar del libro es hablar del conocimiento que millones de seres han elaborado durante largos milenios; es penetrar en la magia del pensamiento humano ilimitado e ilimitable, del saber formado por la inteligencia y la razón de los hombres desde épocas antediluvianas y transmitido mediante el sistema simbólico del lenguaje, ya que es el elemento modelante de todos los fenómenos culturales y, por supuesto, también hablamos de la escritura que es la forma mediante la cual se materializan, y que fomentada con el aporte inmenso de la filosofía griega, el derecho romano, la literatura europea y los ideales de fraternidad, justicia y fe de la cristiandad darían lugar a la civilización occidental. Aquí cabe hacer un reconocimiento a la acción unificadora de la lengua española en Iberoamérica.

En uno de los escritos fundamentales de nuestra civilización, el Evangelio de San Juan, inicia con estas palabras: "En el principio existía la Palabra y la Palabra estaba con Dios y la Palabra era Dios, ella estaba en el principio con Dios, todo se hizo por ella y sin ella no se hizo

<sup>136</sup> De la Torre Villar, Ernesto. Breve Historia del Libro en México. s/e Ed. UNAM, México, 1987, p. 8.

nada de cuanto existe. En ella estaba la vida y la vida era la luz de los hombres; y la luz brilla en las tinieblas, y las tinieblas no la vencieron."<sup>137</sup> Esta afirmación que se halla en uno de los testimonios más sobresalientes de la cultura occidental, establece el fundamento del lenguaje, por virtud del cual el hombre expresó sus necesidades y emociones, describió el mundo que lo rodeaba dando origen a la ciencia, la historia, la creación poética; materializó sus abstractas concepciones religiosas, es decir, todo su pensamiento, desde el más rudimentario hasta el más elevado sistema cultural.

"Un libro fundamental representa la eclosión cultural más perfecta. Es la expresión de infinitos aportes que numerosas generaciones e individuos hacen a una rama del saber universal y que en el libro cristaliza. El libro puede concentrar armoniosamente y en forma total las diversas corrientes intelectuales que apoyan tal conceptualización, pero también unificar las discrepancias existentes convirtiéndose así en un rechazo crítico a la ideología, estructura social y económica existente."<sup>138</sup> Es la comunicación que establecen los libros la que permite el ingreso de corrientes de ideas vivificadoras, de nuevos gustos y estilos, y la que promueve el desarrollo universal de la cultura. El libro es el perfecto transmisor del pensamiento, es el medio a través del cual la herencia intelectual de la humanidad se distribuye entre todos los hombres. La lectura, una vez que prescindimos de los oídos, y la hacemos silenciosa, necesita tanto de los ojos como de las manos. Las palabras las contienen las manos y las beben los ojos: se necesita, por tanto, proximidad a ellos para que no se viertan, es decir, que la lectura se infunda en el espíritu.

A comienzos de la década de los sesentas, Julio Cortázar expresaba: "como los escribas continuarán, los pocos lectores que en el mundo habrá van a cambiar de oficio y se pondrán también de escribas. Cada vez más los países serán de escribas y de fábricas de papel y tinta..."<sup>139</sup>; anunciaba el fin de la lectura y la desaparición de los lectores en un mundo, hasta tal punto saturado de escritos, que los libros ya no son palabras que circulan sino que solamente son objetos que llenan el espacio. De modo más dramático e ígneo, Ray Bradbury, Orwell y Huxley vaticinaban algo similar. El libro, que encierra el pensamiento humano tiene, como éste, muchos y temibles enemigos: los elementos naturales, los insectos y los parásitos; pero el más temible de todos es el hombre mismo que no sólo se conforma con destruir el material en el que están impresas las ideas sino que mediante el uso de la fuerza o el llamado

<sup>137</sup> La Biblia. a/c Ed. Desclée de Brouwer, España, 1976, p. 123.

<sup>138</sup> De la Torre Villar, Ernesto. Op. Cit., p. 59.

<sup>139</sup> Cortázar, Julio. Historias de Cronopios y de Famas. Ed. Punto de Lectura, 6ª ed., México, 2003, p. 81.

terror también ha buscado la extinción de éstas. El Doctor De la Torre explica: "Esta sustitución, esta suplantación violenta se origina por muy diversas razones, por una sola o por varias convergentes. Por motivos religiosos, económicos, políticos o sociales. A lo largo del tiempo y en todos los ámbitos han sido destruidos archivos y bibliotecas que sustentaban una cultura, para imponer normas diferentes, una cultura diversa... la insanía humana patente en todos los ámbitos y en todos los tiempos ha sido el mayor enemigo del libro, del pensamiento y de sus expresión en las palabras pronunciadas o escritas... muchas han sido las formulas empleadas: tribunales, índices, leyes, impuestos o el control estatal para evitar su distribución y difusión."<sup>140</sup> Ha sido en torno a ellos que se han librado las grandes luchas históricas. La historia de los enemigos de la cultura es tan amplia que resulta laborioso y triste escribirla pues lo mismo se encuentran entre éstos los que desean ser los primeros en cristalizar una cultura y por ello destruyen todo vestigio anterior, como los que soldadescamente desean que muera la cultura y, por supuesto, los intereses inmediatos del poder sobre la letra y el espíritu del pensamiento; tanto están en ella aquellos que desprecian los libros como los que lejos de darle alimento intelectual al pueblo lo desnuden con circo y luces tan radiantes como efímeras.

Aun con todo esto, habrá siempre una misión para este práctico medio de difusión del conocimiento, que posee la ventaja, sobre todos los demás, de no ser pasajero como ellos, si no un perdurable depósito de pensamientos y saberes, acciones, sentimientos y fantasías de la humanidad, siempre dispuesto a abrirse de nuevo.

Concluyendo, la prístina función del libro moderno debe consistir en contribuir a que la sociedad mexicana, en especial la juventud, pueda vivir la representación de la cultura que existe en realidad, en vez de iniciarse casi exclusivamente a culturas ajenas. Es verdad que todo resulta útil para hacer a un hombre ilustrado en la presente centuria, y que la sociedad mexicana debe ser iniciada a otras culturas y a la universalidad, pero se debe hacer a partir de su propia cultura, debe abrirse al mundo a partir de su mexicanismo. México no podrá participar en la universalidad cultural si no se define, se conquista y se consolida antes en este plano. La conquista de la personalidad cultural mexicana, y por ende, la posibilidad de que los jóvenes se identifiquen con su sociedad, la vivan y la reivindiquen pasa por el conocimiento y la buena utilización generalizada de la lengua nacional.

Sin embargo, en la insistencia de plantear el valor del libro, todas sus funciones y misiones perderían su sentido y serían inútiles si no se cuenta con la voluntad de leerlos, de

---

<sup>140</sup> De la Torre Villar, Ernesto. Op. Cit., p. 100.

dialogar con ellos y conocer sus ideas. La lectura es una conversación con hombres mucho más sabios y más interesantes que todos aquellos que podemos tener la ocasión de conocer en torno nuestro, es decir, la diferencia esencial entre un libro y una persona no es su mayor o menor sapiencia, sino la manera en cómo se establece la comunicación con ellos; con los libros, se reciben las ideas sin dejar de disfrutar la capacidad intelectual de que se goza en la soledad y que la conversación disipa inmediatamente pues el diálogo nos coloca en el umbral de la vida espiritual, puede introducirnos a ella, pero no la constituye.

Es preciso mencionar que de la pura soledad, la mente perezosa no podrá obtener nada, puesto que es incapaz por sí sola de poner en marcha su actividad creadora; lo que hace falta en principio, es una intervención, un estímulo desde luego de otra mente pero recibido en perfecta soledad; sin embargo, esta actividad se vuelve peligrosa cuando en lugar de despertarnos a la vida personal del espíritu, a la conciencia de nuestro ser, la lectura tiende a suplantarla, cuando la verdad se nos presenta como un ideal que no está a nuestro alcance por el progreso íntimo de nuestro pensamiento y el esfuerzo de nuestra voluntad, sino como algo material, abandonado entre las hojas de los libros, como ideas maduradas por otros y que no tenemos más que molestarnos en tomarlas de las bibliotecas para leerlas pasivamente, en ejercicio del esnobismo más puro. De aquí la importancia de los actores sociales que nos rodean.

Leer, nos menciona Aurora Díaz, es "un acto voluntario por medio del cual el lector extrae de la frialdad tipográfica de las páginas del libro, la realidad de un mundo vivo, pleno de imágenes, ideas, sensaciones y hechos que el autor tradujo de antemano al lenguaje escrito. El lector, mediante la lectura aprende las maravillas de esta misma, que es un mundo nuevo, lleno de infinitas posibilidades, donde la forma descrita mediante letras impresas en las páginas de un libro toma cuerpo de tres dimensiones, adquiere movimiento, emite sonidos e incluso exhala perfume."<sup>141</sup>

La lectura es una amistad sincera, y el hecho de que se profese a un ausente, le da algo de desinteresado, casi conmovedor; se trata además de una amistad desprovista de todo lo que afea las demás amistades. "En la lectura, la amistad a menudo nos devuelve su primitiva pureza. Con los libros no hay amabilidad que valga. Con estos amigos, si pasamos la velada en su compañía, es porque realmente nos apetece. A menudo tenemos que dejarlos contra nuestra voluntad. Y una vez nos hemos ido, ni sombra de esos pensamientos que echan a

<sup>141</sup> Citada por Arguinzóniz Barragán, María de la Luz. *Guía de la Biblioteca*. Ed. Trillas-ANUIES, 2ª ed., México, 1991, p. 30.

perder la amistad. Todos estos sobresaltos de la amistad, desaparecen en el umbral mismo de la amistad pura y tranquila que es la lectura... la atmósfera de esta amistad pura es el silencio, más puro que la palabra. Además el silencio no lleva, como la palabra, la marca de nuestros defectos.<sup>142</sup> De modo que cuando un libro no es el reflejo de una poderosa individualidad, es entonces, un ejemplo de las extrañas anomalías de la mente y su fracaso es, incluso, instructivo. De lo que podemos advertir la utilidad de la lectura.

La utilidad de la lectura no es sólo para una persona, ya que todo escritor aspira a ser lo más leído posible; las editoriales en la producción de obras y las bibliotecas al adquirirlas, difundirlas y conservarlas; las instituciones educativas, las universidades entre otros muchos actores sociales, aspiran a que estas ideas impresas se extiendan al mayor número de personas en el mundo. Esta utilidad tiene un doble carácter: Material (adquisición de habilidades para lograr un nivel de vida decoroso) y Espiritual (enriquecimiento intelectual, científico, estético, moral, etc.), a veces coexisten ambas características, si se conjugan adecuadamente, la lectura nos permitirá ser de otro modo, acercándonos más al que uno quisiera ser, verdadera razón de un profundo sentido de su utilidad: el enriquecimiento de nuestros saberes y experiencias, el acrecentamiento de ilusiones y fantasías, el goce estético, la tensión psíquica y el humor relajante, la búsqueda y captura de la información, etc. Dando vida a la frase: "Todos los libros hablan de mí".

Lectura, observación y experiencia son caminos que, bien recorridos, conducen a la adquisición de un juicio razonablemente aceptable acerca de los hombres, los acontecimientos y las cosas. La experiencia actúa con el acontecer inmediato y personal que se convierte, a través de la reflexión, en un ejercicio útil y aleccionador; la observación, que siempre se acompaña de los demás sentidos, recae sobre lo que nos rodea y; la lectura pone a nuestro alcance las experiencias y especulaciones de otros, amplía y profundiza la propia observación, el intelecto y la valoración de nuestra propia existencia y del entorno. El beneficio de la lectura se manifiesta plena y rotundamente cuando se logran armonizar sus tres dimensiones: recreativa, informativa y formativa, ya que todas éstas, si son bien empleadas, contribuyen a modelar criterios y a enriquecer la personalidad del individuo.

Noé Jitrik señala determinadamente que "la lectura es un objeto de conocimiento, aunque se le vea y opere como un instrumento, su alcance es siempre mayor, siempre va más

<sup>142</sup> Proust, Marcel. *Sobre la Lectura*. Ed. Pre-Textos, 3ª ed., España, 1997, p. 54-55.

allá de tal instrumentalidad", y añade, "la lectura está entre un sujeto que posee un cierto saber, un objeto sobre el que se realiza y que la suscita, el texto; y el conocimiento que procura."<sup>143</sup>

La lectura es "una ocupación del ser humano, un factor capital en su desarrollo intelectual y estético, puesto que comienza a descubrirle el propio idioma así como la armonía y ritmo del lenguaje, hasta revelarle luego el entorno que le rodea.

Nos hace comprender también la apreciación recíproca de las diversas culturas y periodos históricos, contribuyendo así a una mejor comprensión internacional y a la difusión de la paz en el mundo. De ahí que la mayoría de las personas verdaderamente instruidas consideran que el hábito de la lectura es muy conveniente, ya que surte efectos productivos sobre el individuo y, a la vez, sobre la comunidad, país o nación en que éste se desenvuelve. Por otra parte la lectura es absolutamente indispensable para lograr un adecuado y racional desarrollo económico.

El libro no es un artículo de lujo sino de primera necesidad; el libro es el resorte disparador de todo desarrollo cultural y económico bien fundado. El hombre lo es todo a la hora de intentar la transformación radical de las estructuras sociales, económicas y culturales de los pueblos, pero con hombres analfabetos o escasamente instruidos, el mejor programa de desarrollo difícilmente lograra sus objetivos mínimos.

Nada más esterilizador para la economía de un país que el automatismo. Y el automatismo es la consecuencia inevitable del analfabetismo total o parcial."<sup>144</sup>

Leer es un complejo ejercicio que agiliza la mente y enriquece el espíritu; en este sentido, la lectura desempeña un importante papel en el proceso de comunicación, de información y de formación cultural a pesar de los medios de comunicación electrónicos; podría o debería convertirse en el instrumento más extendido para la formación intelectual, lo que sería muy necesario en la vida profesional y social; es, en fin, el mejor medio de oponerse a cualquier tipo de manipulación. La lectura puede contribuir a destruir las barreras todavía existentes en la muy mencionada pero aún no lograda igualdad de oportunidades en la educación.

En consonancia con lo anterior, podemos afirmar que la lectura es "la acción de comprender o asimilar el pensamiento de otros, mediante el repaso visual de un texto compuesto en caracteres gráficos; y presupone la reflexión de las ideas expresadas en la publicación, la deducción de las ideas que puedan ser útiles tanto por sus posibles aplicaciones

<sup>143</sup> Jitrik, Noé. *Lectura y Cultura*. et. al. s/e Ed. UNAM, México, 1987, p. 31.

<sup>144</sup> Pérez-Ríoja, José Antonio. *Panorámica Histórica y Actual de la Lectura*. s/e Ed. Pirámide, España, 1986, p. 133.

prácticas en la vida como para el cultivo del espíritu<sup>145</sup>, nosotros agregaríamos la tarea que creemos es la más relevante después del análisis de los textos leídos: la transmisión de las ideas, tanto de las expresadas por el autor como de las generadas por nuestra reflexión al momento de la lectura; para lo cual influyen de manera decisiva en el interés del lector: el autor, el contenido del libro y su fomento, la región geográfica donde se ubica, el idioma (de aquí la importancia de las traducciones), la industria editorial, la biblioteca, la legislación que verse al respecto, la política educativa, el sistema educativo, la economía, las circunstancias históricas del lector así como su nivel intelectual y su condición física.

En la actualidad mexicana, las grandes esperanzas depositadas en el igualtario compartir del libro y la lectura parecen defraudadas en los foros públicos y privados, lo que denuncia una enfermedad social inaceptable y que alcanza a todo tipo de hombres; pareciera que antes leer poco era demasiado, en el presente inmediato más lectura parece nada. Es decir, hablar de la lectura es no sólo de las lecturas que hacemos en el íntimo círculo donde nos desarrollamos, o de los diálogos cultos, académicos e intelectuales; sino también, es pensar en la lectura de los demás, de los iletrados que ya no son analfabetos. Lo anterior nos obliga, por lo tanto, a no separar las circunstancias jurídicas, económicas o políticas del uso de la palabra, de la lectura.

Con esto, queremos decir que se deben reconocer los valores positivos de la cultura, entre los que se cuentan "el estudio de la ciencia y su exacta fidelidad a la verdad en las investigaciones científicas, la necesidad de trabajar en equipos científicos o artísticos, el sentido de solidaridad internacional, la intensa conciencia de responsabilidad de los expertos para la ayuda y protección de los hombres, la voluntad de lograr condiciones de vida más aceptables para todos, singularmente para los que padecen privación de participación o penuria cultural... por lo que la cultura debe estar subordinada al desenvolvimiento integral de la persona, al bien común de la sociedad, siempre bajo un clima de libertad para desarrollarse... a la autoridad pública compete, no el determinar el carácter propio de cada cultura, sino el poner las condiciones y tomar las medidas que promuevan la vida cultural entre todos, aun dentro de las minorías. Por eso hay que insistir en los principios comentados para evitar que la cultura, apartada de su propio fin, se convierta en un instrumento del poder político o económico."<sup>146</sup>

<sup>145</sup> Litton, Gastón. *Los Lectores en sus Libros*. s/e Ed. Bowker, Argentina, 1971, p. 18.

<sup>146</sup> S.S. Juan XXIII. *Op. Cit.*, p. 188

En este sentido, actualmente se ha hecho posible liberar a la mayoría de los hombres de la miseria de la ignorancia, sin embargo, no ha terminado el deber de trabajar con firmeza para que tanto en la economía como en la política, así en el campo nacional como en el internacional, se formulen los cuerpos legales necesarios por los que se reconozcan el muy elevado derecho a la educación, la cultura y, en consecuencia, al libro; además de hacer todo lo posible para que cada persona adquiriera la conciencia de este derecho y el deber que tiene de cultivarse a sí mismo y ayudar a los demás a hacerlo.

De este modo, el libro se convierte en un instrumento privilegiado para la difusión de la cultura. Por su parte, la influencia de los medios electrónicos para la creación y divulgación cultural se eleva, y por lo tanto también su posibilidad, que las más de las veces se queda en mera posibilidad, de apoyar el fomento a la expresión escrita y la lectura. Dentro de la política cultural del Estado, en sus tres niveles de gobierno, son cruciales los proyectos tendientes a educar y formar el gusto por la lectura, promover la industria editorial y procurar un sistema eficaz para la distribución del libro. Elementos que ratifican la enorme importancia que tienen para el futuro del país la educación, la cultura, el libro; y confirman también el carácter fundamental de la Constitución para incorporar a sus mandatos los anhelos, necesidades y reclamos sociales. Sin embargo, antes de preocuparse por lograr una industria editorial fuerte con un eficiente sistema de distribución, que publique libros de calidad, hay que formar lectores, acercarlos a las bibliotecas, las librerías, a los autores, al umbral del conocimiento, de la crítica y, para que todo lo anterior se realice democrática y ordenadamente, dotarlos de un marco jurídico eficaz en virtud del cual se puedan ejercer los razonables y justos derechos a la educación y a la cultura, con todos los beneficios que traen consigo.

Sin embargo, la realidad no parece tan alentadora. En México, la legitimación de cada nuevo gobierno lamentablemente supone la ruptura con su antecedente inmediato. Desde la óptica gubernamental, el país aparentemente se reinventa, pero en realidad la sociedad sigue padeciendo inercias y rezagos, sigue siendo la misma. Detrás de los cambios políticos hay una inconsistencia lógica: las soluciones son sexenales, pero los problemas son históricos, por lo que su conducción no debería orientarse a la angosta perspectiva de los límites sexenales sino plantear soluciones respecto de los problemas inmediatos y generar acciones de largo plazo, con la voluntad política necesaria para realizar tales funciones, además de la tan necesaria revalorización de la escuela, la biblioteca, del personal docente, de la familia, de la lectura; como parte medular para la formación de las nuevas generaciones. Por último, se requiere una

perspectiva educativa integral que permita al sistema educativo nacional ser tanto promotor social como promotor del desarrollo y colocarlo como parte central del proyecto de nación.

#### 4.1.1 TRATAMIENTO JURÍDICO DEL LIBRO EN MÉXICO

En la actualidad, que se vive una época de deshumanización, contaminada por el mero afán utilitario y lo banal, en que los estudios humanísticos tienden a ser incomprendidos o ignorados porque su objetivo y uso no son pragmáticos; es más urgente que la sociedad reivindique el valor de la educación, la cultura y el libro, puntos de orientación del porvenir nacional; lo mismo con el legado arqueológico, artístico o histórico. Es por esto que su ejercicio debe ser protegido, fomentado y difundido por el orden jurídico mexicano y por acciones sociales tendientes a su permanencia.

En las últimas décadas, los medios de comunicación han sido objeto de una revolución tecnológica de alcances imprevisos a escala mundial. Los nuevos medios de reproducción mecánica, electrónica e informática de objetos y bienes artísticos y culturales se han convertido en recursos de un vasto potencial para la socialización de la cultura, así como poderosos auxiliares educativos siempre que su finalidad última no sea precisamente intereses económicos o políticos adversos a la difusión de la cultura. Para llevar adelante sus objetivos y conseguir la puesta en práctica de los principios generales de la política cultural y educativa del Estado Mexicano, existe una amplia legislación. Sin embargo, en el caso del libro, el régimen legal específico en México, parte de la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales referentes a la regulación jurídica, en general, de la cultura; pero no existe un cuerpo normativo que específicamente regule las actividades que giran en torno al libro, con una sola excepción que de ninguna manera, y esto se fundamentará más adelante, puede tomarse como garantía para la protección, fomento, difusión, producción y edición del libro; ésta es la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro (LFLL).

El cuerpo legal comentado, fue publicado el día 8 de junio del año 2000, es de observancia en toda la República y cuenta con trece insuficientes artículos que pretenden regular las actividades de fomento y promoción de la lectura; la producción, distribución, difusión, acceso y calidad del libro mexicano y; la coordinación y concertación de los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado en las actividades relacionadas con la función educativa y cultural de fomento a la lectura y el libro. Así mismo, encabezando esta ley,

se encuentran dos altos principios de nuestro sistema jurídico y que, generalmente, suelen pasar inadvertidos: el orden público y el Interés social. Al respecto, el Dr. Martínez Morales<sup>147</sup> indica que no hay consenso respecto de la definición de orden público, pues éste varía dependiendo del autor, el país y las circunstancias; pero entre las semejanzas se encuentran la de mantener la seguridad, la paz, el orden social y el ejercicio de las libertades individuales; en este sentido, considera, los elementos que deben conformar el orden público son: la tranquilidad pública, la seguridad pública, la salubridad pública, la alimentación integral del pueblo, la planeación demográfica y la educación; y que se integra de dos partes: el interés público y la finalidad o sentido teleológico de la actividad social. El orden público se encuentra inmerso en el derecho sin hacer distinción de público o privado pues el hecho de aceptar un acto, sea de carácter gubernamental o entre particulares, contrario al orden público sería socavar el normal funcionamiento de la sociedad misma y, se haría efectiva la sentencia del maestro Duguit: "el derecho sin la fuerza es la impotencia; la fuerza sin el derecho es la barbarie."<sup>148</sup>

Para determinar qué actividades deben ser consideradas como interés social, debido a los conflictos de intereses que existen entre personas o grupos sociales, el derecho resuelve y actúa de la siguiente manera, según indica el Dr. Martínez en la obra citada :A) Clasifica los intereses opuestos en aquellos que merecen protección y los que no la necesitan pues su resguardo corresponde al campo donde se generan (nosotros agregaríamos, dentro de esta clasificación, los intereses que deben ser prohibidos); B) establece una tabla jerárquica para establecer la prioridad de tales intereses a proteger; C) impone su aplicación mediante normas jurídicas a la autoridad correspondiente, judicial o administrativa y; D) establece la estructura orgánica para el ejercicio de la potestad legislativa o reglamentaria para dictar normas que resuelvan los conflictos, para ejecutarlas y para dictar normas individualizadas (sentencias). Y continúa: el interés social debe entenderse como la concreción material del deseo de la colectividad respecto de un bien determinado, ante tal posición, el derecho tiene la obligación de emitir una norma protectora de dicho bien; de esa manera el interés social adquiere relevancia jurídica.

Con estos elementos podemos inferir la ligereza con la que el legislador los menciona en la Ley de Fomento a la Lectura y el Libro; de igual forma se puede constatar en el discurso legal. En el artículo segundo de esta ley se establece su aplicación sin perjuicio de lo ordenado

<sup>147</sup> Martínez Morales, Rafael. Op. Cit., p. 167.

<sup>148</sup> *Ibidem.* pp. 166 y ss.

en la ley de Imprenta, Ley Federal de Derecho de Autor, Ley General de Educación, Ley General de Bibliotecas y sus respectivos reglamentos; nos parece conveniente apuntar la ausencia de la mención a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles que, como se vera más adelante, constituye un ejemplo claro de lo que implica la actividad de fomento.

En el capítulo segundo de la LFLL se establece la distribución de actividades relacionadas con el fomento de la lectura y el libro, donde se designa al Estado como sujeto activo de tales actividades.

El capítulo tercero ordena la creación del Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y el Libro; encontramos aquí la mayor de las inconsistencias en los ámbitos legal y social, debido a que, a pesar de que el artículo segundo transitorio de dicha ley ordena su creación a los noventa días de entrada en vigor, no se ha creado a cuatro años de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y, por supuesto, más remoto aún se observa la expedición de su reglamento sujeto a la creación de esta institución. Se le otorga al Consejo el carácter de órgano consultivo de la Secretaría de Educación Pública, cuyo objeto es fomentar las actividades y trabajos relacionados a crear una cultura del fomento a la lectura y el libro y facilitar su acceso.

En este sentido, baste mencionar que la estructura orgánica del Consejo se presenta como una rígida pirámide jerárquica cuya única decisión real valida es la de su presidente, pues no se establecen los mecanismos de decisión, y que por lo demás, es el mismo Secretario de Educación Pública; se mencionan también como integrante al titular de CONACULTA; igualmente se utilizan términos ambiguos como "*representantes de carácter nacional más representativas*" del fomento a la lectura, de promoción del libro o de asociaciones de escritores; el Director General de Bibliotecas y; el titular del Consejo Nacional de Participación Social de la Educación, de cuyas funciones y logros no se tiene noticia; y por último se mencionan a autoridades del ramo cultural de los estados y el Distrito Federal.

Nosotros aseguramos que hacen más graves éstas inconsistencias y violaciones a la ley, el hecho de no haberse tomado en cuenta a las instituciones públicas de educación superior; tan sólo la Universidad Nacional Autónoma de México se ha constituido en uno de los espacios por excelencia de creación de ideas y de producción editorial en latinoamérica; situación similar se debe otorgar al Instituto Politécnico Nacional cuya área de conocimiento no se encuentra exenta de libros, de lectura y de conocimiento y cuyas actividades científicas y técnicas no deben, bajo ningún argumento, quedar exentas de las actividades de fomento

editorial; tampoco se encuentra ninguna mención a la Universidad Pedagógica Nacional de importancia por demás sabida en el campo magisterial de educación básica, ni el Colegio de México cuya solvencia intelectual y de investigación se encuentran sobradamente probadas; o la Biblioteca Nacional que se encuentra bajo el amparo de nuestra Universidad Nacional y que las autoridades educativas federales han relegado por ignorar su existencia o por considerar de mayor prioridad los monumentos faraónicos como la nueva Biblioteca de México. Desde la óptica constitucional, y como ya se mencionó con anterioridad, las instituciones de educación superior autónomas por ley tienen los altos y nobles propósitos, otorgados por mandato constitucional, de docencia, investigación y difusión de la cultura; esto se vuelve más imperativo para el legislador y la Administración Pública Federal, si se considera que nuestra Alma Mater o la Biblioteca Nacional, citando dos de los pocos ejemplos nacionales, son reconocidas universalmente, a pesar de que los servidores públicos del gobierno federal pretendan olvidar a la primera e ignoren por completo la existencia de la segunda.

En lo que respecta a los aspectos propiamente de fomento, como actividad administrativa, del libro y la lectura, no se mencionan los estímulos fiscales, subvenciones, colaboraciones, premios, gratificaciones, medidas para proporcionar el papel y los artículos necesarios para la producción literaria; tampoco se mencionan las publicaciones periódicas dedicadas a la ciencia, las artes y la literatura; se desconocen las medidas para proteger al libro de la falsificación o de las circunstancias a las que puede estar expuesto a través de los medios electrónicos de comunicación como internet. Tampoco se establecen lineamientos mínimos para aprovechar el enorme potencial de tales medios en cuanto al fomento del libro.

Dentro de estas inconsistencias terminan los trece artículos que conforman la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro que, para concluir, no tiene aplicación ni difusión, tampoco impacto social o jurídico, es contingente; nuestras críticas van dirigidas a la necesidad de replantear el texto legal, hacerlo del conocimiento general, lograr su aceptación social y, llevar a cabo su debida aplicación; en general, hacer efectiva la ley de fomento a la lectura y el libro, así mismo con todos los cuerpos normativos cuyos defectos son evidentes y problemáticos (producto de la negligencia, la ignorancia o la mala fe del legislador y del ejecutivo federal, nosotros queremos creer que se debe a las dos primeras); y sobre los cuales existe una vasta investigación académica y doctrinaria sobre éstos y otros problemas; por lo que se debería considerar como un imperativo ético y profesional para los servidores públicos de los tres poderes y en los tres niveles de gobierno, acercarse a los estudiosos del derecho

principalmente; a los sociólogos, educadores, psicólogos, politólogos, economistas, intelectuales, entre muchos otros. Así las cosas, el legislador debe asumir su responsabilidad jurídica, política y social para con el destino de este país; puesto que, si el fundamento para la construcción de la Constitución que nos rige, fueron el conocimiento y la intelectualidad otorgados a los individuos a través de los libros y la lectura, éstos sin duda, merecen una mejor protección por parte del legislador, sobre todo si los fundamentos para lograrlo se encuentran en la Constitución misma y en los libros.

Todo lo anterior nos habla de una preocupante carencia del conocimiento de los elementos básicos de técnica legislativa por parte del Congreso de la Unión, lo que vuelve imperativamente urgente la profesionalización de la vida parlamentaria y administrativa, para que los legisladores con experiencia fortalezcan al Congreso en su actividad creadora de leyes, y se apliquen de manera plena y ordenada por la Administración Pública; a continuación trataremos de exponer tales elementos con brevedad. Técnica Legislativa se define como "el conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, bajo los siguientes pasos: primero, la justificación o exposición de motivos de la norma y, segundo, la redacción del contenido material de manera clara, breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada. Es decir, la técnica legislativa se refiere a la inserción armónica de nuevos ordenamientos tomando en cuenta el ámbito de validez: A) Territorial o espacial, que se refiere a la distribución de competencias según la forma de Estado que se adopte (federal, regional, etc); B) Temporal, que abarca la entrada en vigor, la modificación, la abrogación o la derogación de una norma; C) Material, que es donde se considera el objeto de la norma determinando su materia (derecho penal, civil, etc.)."<sup>149</sup>

Lo que nos lleva a pensar en la obligatoriedad del conocimiento de la técnica legislativa que debe ser conocida y aplicada, por los órganos facultados por la Constitución, para la creación de cuerpos normativos; estos sujetos, creadores de normas jurídicas en México, son: el Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 71 (presentación de iniciativas de ley) y 89 (promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión) de la Constitución; cuando ejercita sus facultades extraordinarias para legislar (en materia de suspensión de garantías, en materia impositiva y de comercio exterior) según lo indican los artículos 29 y 130 de nuestra Carta Magna; la negociación de tratados internacionales y cuando utiliza su facultad reglamentaria descrita en el artículo 89 de la Constitución, al mencionar que el Presidente tiene

<sup>149</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Elementos de Técnica Legislativa. et. al. s/c Ed. UNAM, México, 2000, p. 41.*

como facultad y obligación promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (p.e. el reglamento).

El Poder Judicial se constituye como sujeto creador de normas cuando expide, dentro de su competencia, una sentencia apoyada en preceptos legales y/o principios jurídicos y, lo hace por escrito, fundado y motivado. Así mismo, si dentro de sus atribuciones, emite cinco resoluciones sobre el fondo de un asunto, dictado por la Suprema Corte, en un mismo sentido siendo aprobado por ocho de los once Ministros en que se compone, se establecerá lo que el orden jurídico mexicano llama Jurisprudencia, que tiene la característica de ser obligatoria con fuerza de ley.

El poder Legislativo, órgano creador de normas por excelencia, tiene todo un procedimiento para la elaboración de normas jurídicas: el proceso legislativo, hermanado siempre con la técnica legislativa. El modelo tradicional se elabora a partir de la distinción de tres momentos dentro del presente proceso: A) Etapa prelegislativa, B) Etapa legislativa y; C) Etapa postlegislativa.

La etapa prelegislativa abarca, en consonancia con el Dr. Reyes Rodríguez Mondragón, cuestiones "relacionadas con la identificación de las necesidades de creación, reforma o adiciones a las instituciones formales; los procesos que prevalecen son los de consulta y negociación entre los diversos actores involucrados (públicos o privados), con lo cual se pretende generar un acuerdo acerca de fines, dotados de sustento político.

El objetivo de esta etapa es la construcción de consensos sobre lo que se espera de la norma jurídica. La construcción de esta voluntad política es necesaria para justificar la pretensión de modificación normativa y lograr la adhesión de sus destinatarios, facilitando la eventual creación de la norma y su obediencia. Eficacia que requiere de la elaboración y análisis de un diagnóstico de las conductas e intercambios a institucionalizar, detallando las cuestiones problemáticas y las necesidades prácticas que se pretendan limitar y solucionar. En esta fase se persiguen dos resultados: 1) La construcción de los argumentos y razones político-jurídicas y socio-económicas que justifican las instituciones formales y, 2) La formulación de los fines y valores que den legitimidad empírica y normativa. Las cuestiones a determinar tienen que ver con:

- Plantear correctamente el problema, esto es, definir qué es lo que buscamos mejorar.

- Identificar a los actores involucrados, sus intereses y los casos relevantes a regular.
- Conocer los incentivos y motivaciones que originan el interés jurídico sobre las conductas a regular o a propiciar.
- Determinar la importancia y necesidad de la institución formal, los perjuicios por la ausencia de las reglas formales.
- Establecer los objetivos que se persiguen o perseguirán con la ley, la operatividad, consistencia y practicabilidad de los mismos.
- Precisar la materia de ley, es decir, esclarecer qué conductas y qué aspectos de la misma se regularán.
- Describir el contexto en el que se sitúa el problema (político, social, económico y jurídico).
- Analizar quién es competente para actuar, quién es la autoridad obligada a institucionalizar las iniciativas en la materia (federación, estados y/o municipios).
- Precisar los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y los procesos a los que se sujetará la autoridad para dicha ejecución.
- Formular y comparar las posibles alternativas de institucionalización, es decir, valorar el tipo de institución: planes o programas gubernamentales, reglamentos, leyes, modificaciones constitucionales, circulares o instrumentos administrativos.
- Definir el momento en que se debe actuar y la vigencia de la institución.
- Elegir el diseño institucional y su justificación ética.
- Identificar las variables de cada uno de los diferentes niveles de racionalidad.
- Definir las estrategias de negociación con los actores relevantes.<sup>150</sup>

En la etapa legislativa, continua exponiendo el Dr. Rodríguez Mondragón, "aun cuando los procesos de negociación y discusión, continúan y no finalizan sino hasta el momento de sanción, la actividad relevante tiene que ver sustancialmente con la elaboración formal de la ley, lo que implica cuestiones lógicas y de técnica legislativa para asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo.

El objetivo es la construcción de instituciones jurídicas congruentes y consistentes internamente y con el sistema jurídico al que se integran. Además, en esta etapa cobra

<sup>150</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalia. Op. Cit., pp. 85 y 86.

especial relevancia el almacenamiento y recuperación de la información relacionada con los antecedentes de la materia en cuestión y con las disposiciones normativas vigentes. Esta etapa se subdivide a su vez en dos fases:

1) La fase de Investigación y Descripción, que prevé:

- Compilar y describir los antecedentes en la materia a regular.
- Analizar la coherencia y consistencia interinstitucional, es decir, qué incentivos o reglas formales existen en las diferentes esferas (constitucional federal o local) relacionadas con el nuevo arreglo legislativo.
- Análisis comparado Inter e intraestatal.
- Monitoreo de la opinión de las organizaciones (públicas y privadas), es decir, la formulación de encuestas e instrumentos de recolección de la opinión de las personas individuales o morales, y de los funcionarios especializados y encargados de la ejecución institucional.
- Motivar y fundamentar legalmente.
- Previsión de supuestos conflictivos en su redacción.

2) La fase de Creación y Justificación, prevé:

- Redacción del texto legislativo que se crea o modifica. Comprende la estructura formal técnico-jurídica; los aspectos del lenguaje legal, la sistematicidad de la norma jurídica (coherencia, completitud e independencia), y aspectos formales de técnica legislativa.
- Adecuar el texto legal a procesos electrónicos de datos, esto tiene la finalidad de generar mecanismos informatizados de memoria institucional.
- Diseño de procesos para garantizar la ejecución de las normas, con atención en las garantías de audiencia y legalidad.
- Analizar la institución con respecto a sus alcances, extensión y nivel de detalle; las afectaciones al diseño institucional preexistente, sus efectos concretos sobre los ciudadanos, sobre la administración pública (federal o local), sobre las organizaciones y grupos de interés; la necesidad de personal e instrumentos de organización y gestión pública; la factibilidad de las normas jurídicas y, la practicabilidad administrativa de la institución.

- Analizar la comprensión que de la institución tienen los particulares y las autoridades.
- Realizar un análisis costo-beneficio de la institución.
- Llevar a cabo el cabildeo y estrategias para amarrar políticamente la norma, antes de que inicie el proceso formal de discusión.
- Elaborar los documentos introductorios (preámbulo y exposición de motivos) de la disposición normativa.
- Iniciar el proceso legislativo formal.<sup>151</sup>

La etapa postlegislativa, añade, "abarca la evaluación de la adecuación de las normas al sistema jurídico; la observación de las finalidades incorporadas al texto legal, así como el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron elaboradas. Para ello es necesario trazar las líneas de seguimiento sistemático de las normas jurídicas en sus dimensiones lingüística, lógico-jurídica, pragmática, teleológica, económica y ética. Por tanto, lo que nos debe interesar es el seguimiento de la norma jurídica y analizar su instalación, satisfactoria o no, en los sistemas social, jurídico, político y económico.

En resumen, los procesos se enfocan fundamentalmente a diagnosticar las consecuencias de la norma y a determinar el nivel de eficacia práctica y efectividad de la misma, es decir, comprende:

- Publicación y publicidad de la institución.
- Análisis del impacto de la institución sobre aquellos aspectos directamente considerados y la posibilidad de efectos no previstos.
- Monitoreo de la norma.
- Elaboración de indicadores que nos permitan medir aspectos sobre la eficacia y eficiencia de la ley.
- Recoger las opiniones de las autoridades administrativas o judiciales que se encargan de su aplicación, ya sea mediante entrevistas o a través de los criterios de sus resoluciones al aplicar la ley.
- Determinar las posibilidades de evolución de la institución.
- Iniciar el proceso de rediseño y modificación de la legislación.<sup>152</sup>

<sup>151</sup> En México se concreta en la presentación de la iniciativa en la Cámara de origen; el dictamen en comisiones; su regreso al pleno; su traslado y recorrido en la Cámara revisora, y la intervención del Ejecutivo en la promulgación, sanción y publicación de las leyes.

Las etapas mencionadas, desde la prelegislativa hasta la publicación del ordenamiento jurídico en el Diario Oficial de la Federación y su consecuente entrada en vigor, deben estar acompañadas y apoyadas en políticas públicas consecuentes con los objetivos perseguidos con la creación o modificación del ordenamiento legal emitido. Lo anterior se vuelve indiscutible si tenemos en mente que las políticas públicas son las acciones u omisiones que el Estado lleva a cabo ante un problema determinado, ejecutando una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos (monetarios, legales de organización, etc.) y formas (gestión pública directa o indirecta, etc.), que tienen efectos o impactos previstos e imprevisos en la sociedad. Es decir, son la ejecución de los procesos de definición de los objetivos públicos que el Estado desarrolla en y a través de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos y que necesariamente tendrán un impacto social positivo o negativo, y cuyos alcances y cobertura dependerán de la modalidad política que el Estado adopte (Estado de Bienestar Social, Estado de Derecho, Estado Liberal, etc.). Para la creación de políticas públicas, se llevan a cabo seis pasos cuyo orden será determinado por las circunstancias que den paso a la necesidad de la implementación de éstas, y son: 1) Definición del problema. 2) Obtención de la información necesaria y útil, y la realización de un diagnóstico en lo general y en lo particular de la situación que se esté analizando. 3) Construcción de alternativas de solución. 4) Seleccionar los criterios y definir la estrategia, una vez realizado esto, se inician los trabajos para crear consensos, es decir, su aceptación política. 5) Establecer las fuentes de financiamiento, la distribución y aplicación del gasto, así como el sistema de fiscalización necesario y, 6) Ejecución de las políticas públicas y llevar a cabo la posterior evaluación del impacto social, jurídico, político, económico y de organización en la administración pública, es decir, los beneficios y perjuicios obtenidos.

Como es evidente, la obligación de adiestrarse en el uso de la técnica legislativa corresponde al legislador, el Congreso de la Unión; y la obligación de llevar a cabo las tareas que exigen la formulación y aplicación de las políticas públicas corresponde a la Administración Pública, el Poder Ejecutivo. De ninguna manera separadas, sino en coordinación y apoyo mutuo.

Respecto al tema que nos ocupa en la presente investigación, la UNESCO aporta sus conocimientos jurídicos y técnicos para la elaboración de políticas públicas cuyo objeto sea el

---

<sup>152</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Op. Cit., pp. 87-89.

fomento del libro y la lectura, en este sentido, ofrece un documento donde establece lineamientos mínimos para su formulación; y que a continuación presentaremos:

## El libro y la lectura Formulación de una política nacional del libro

Subsector profesional <b>Actores</b>	Elementos de diagnóstico	Estrategias para el desarrollo del sector
Escritores de todo tipo	Situación de la protección del derecho de autor en los planos nacional e internacional	Ley nacional sobre derecho de autor
Traductores	Disposiciones fiscales relativas a la creatividad y los derechos de autor	Adhesión a los Instrumentos Internacionales de protección (Convención Universal - Berna)
Ilustradores	El autor nacional y la edición privada y pública	Concesión de exoneraciones fiscales a los autores
Compaginadores		Certámenes, premios literarios
Fotograbadores		Gestión colectiva
Editores de obras por encargo		Asociaciones de autores
<b>Editores</b>		
Deciden qué libros publicar	Nivel profesional de los editores	Cursos y seminarios de formación
Se encargan de la financiación	Mecanismos de formación	Ley sobre el libro
	Crédito bancario	(exoneraciones fiscales, acceso al crédito, incentivos a la exportación, derechos del editor, Consejo Nacional del Libro, etc.)
Coordinan la acción entre:	Inversión en la edición	Participación en las ediciones del Estado (manuales escolares)
• el autor	Medidas de fomento (Impuesto)	ISBN
• el impresor	Elementos de apoyo a la decisión del editor (estudios de mercado, investigación, sobre la lectura)	Sociedades de gestión colectiva
• el distribuidor	Piratería y reprografía	Ferias nacionales e internacionales
	Exportación de libros	Asociaciones nacionales de editores (Cámaras del libro)

## Impresores

Impresión	Nivel profesional de los impresores (todas las categorías)	Plan indicativo del subsector de la imprenta
Fabricación	Mecanismos de formación de los impresores	Escuela de Artes Gráficas.
Encuadernación y sobado	Inventario de las instalaciones de imprenta (cualitativo y cuantitativo)	Otros mecanismos de formación
Embalaje	Importancia del libro con respecto a las demás actividades del impresor	Importación de equipo y materias primas destinados a la fabricación de libros (medidas aduaneras de fomento)
	Financiación del subsector de la imprenta	Incentivos a:
	Papel y otras materias primas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• la impresión de libros,</li> <li>• la exportación</li> </ul>
	Exportación de material impreso	Asociaciones nacionales de impresores

## Distribuidores y libreros

Importación de libros	Mecanismos de formación profesional	Formación y reinserción de los libreros
Distribución y venta de los libros nacionales e importados	Modalidades de la importación de libros (modalidades relativas al transporte, la aduana, la administración)	Crédito bancario para la comercialización de libros
	Lugar del libro importado	Política aduanera
	Porcentaje de libros importados	Sistemas internacionales de pago
	Medios de pago (tipo de cambio, control de divisas de importación)	Tarifas postales
	IVA, otras cargas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aéreas,</li> <li>• terrestres,</li> <li>• marítimas</li> </ul>
	Redes de distribución	Políticas de incentivos (en particular, fiscales)
	Librerías (en la ciudad, el campo, otros puntos de venta)	Prelo de venta fijo
		Adhesión a los acuerdos internacionales de libre circulación
		Asociaciones profesionales

## La lectura

Formación en todos los niveles	Formación universitaria y cursos de actualización en todos los niveles
Redes de bibliotecas y de servicios de bibliotecas (públicas, escolares, universitarias, especializadas)	Sistema nacional de información
Fondos de las bibliotecas, personal calificado, logística	Organización de los servicios de bibliotecas
Enseñanza de la lectura	Investigación sobre:
Investigaciones sobre la lectura	<ul style="list-style-type: none"><li>• las costumbres,</li><li>• las actitudes,</li><li>• las necesidades,</li><li>• los niveles de lectura</li></ul>
	Campañas de promoción de la lectura
	Lectura en medio rural
	Asociaciones nacionales de los profesionales de la lectura

Fuente: [www.cerlalc.org](http://www.cerlalc.org)

De este modo, muchos países ya cuentan con una Ley del libro y la lectura, ejemplares en su técnica legislativa y en la coherencia con sus políticas culturales. En los de habla hispana se encuentran: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, Nicaragua, Perú, entre otros. El Centro Regional del Libro en América Latina y El Caribe, patrocinado por la UNESCO, tiene un modelo de ley tipo: *Ley de Guayaquil*, dividida en siete capítulos con directrices claras para la creación de una ley digna que norme el fomento de la lectura y el libro, con esto y a pesar de que en 1971, México firmó el acuerdo de adhesión con los demás países latinoamericanos para el "Desarrollo del Libro y la Lectura", no se ha llevado a cabo en su mínima expresión, en cambio, ofrecen a la nación mexicana una ofensiva ley con las características ya mencionadas. Este es uno de los ejemplos que ilustran el resultado del estudio, *Encuesta sobre la cultura de la Constitución*, presentado y realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el marco del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, efectuado por el mismo instituto, cuyas memorias estarán publicadas en éstos meses; que indica que de las instituciones con más credibilidad dentro de la sociedad mexicana se encuentran las universidades públicas y la Comisión Nacional de Derechos Humanos; contrario sensu a la opinión que presenta la sociedad respecto del Congreso de la Unión que resultó ser la institución con menos credibilidad, sin que esto

sustraiga la responsabilidad que le corresponde al Poder Ejecutivo Federal. Los resultados hablan por sí mismos.

#### 4.1.2 FOMENTO DE LA LECTURA COMO ACTIVIDAD PÚBLICA

Para iniciar el presente apartado transcribiremos un fragmento de la reflexión que, el verdadero, único y gran secretario de educación que México ha tenido después de Don Justo Sierra, el Lic. José Vasconcelos, hizo sobre el estado de atraso de la cultura popular en América respecto de los países anglosajones, y en la cual propone una vasta empresa cultural para transformar el país por medio de esta vía, de la instrucción, del libro; el Maestro de las Juventudes de América nos presenta una idea clara acerca de lo que significa la actividad estatal de fomento al libro y la lectura; menciona que "si los gobiernos de nuestros pueblos castizos tuvieran siquiera una noción de los deberes que impone el destino de una raza, si los gobernantes pudieran ver un metro más allá del ruin interés personal y de la corta preocupación del momento; si su patriotismo fuera en verdad un sentimiento elevado de decoro y de amor común, ya hace mucho tiempo que nuestras repúblicas se habrían puesto de acuerdo para establecer una casa editorial enorme, que diera a los noventa millones de hombres de habla española, todos los libros de que hoy carecen, escritos en su lengua y vendidos a un mínimo precio. Urge fundar, ya que no un gobierno común, un Consejo educativo cultural, que dirija el pensamiento y el desarrollo espiritual de este pueblo; pero ya que éstos son por ahora sueños irrealizables, nosotros resolvimos dedicar atención siquiera a las realizaciones parciales."<sup>153</sup> De este modo encontramos los parámetros básicos de un verdadero fomento de la lectura que a través de acciones contundentes alejan del miedo palabras como clásico, Shakespeare, Iliada, Cicerón, Popol Vuh, Eclesiastés; y que rechaza la imposición de otorgarle al niño la basura del entendimiento para que, de esta suerte, se puedan vencer inercias, rechazos e ignorancia.

Después de este minúsculo preludio, continuaremos con la explicación de los elementos estrictamente jurídicos de la actividad administrativa de fomento, observaremos sus alcances, efectos y, con posterioridad, puntualizaremos sobre factores que resultan fundamentales cuando se pretenden llevar a cabo acciones en favor del fomento de la lectura y el libro.

<sup>153</sup> Citado por De la Torre Villar, Ernesto. Op. Cit., p. 89.

Según el Dr. Acosta Romero<sup>154</sup>, el Estado es la organización política soberana, con personalidad jurídica, establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno que persiguen determinados fines mediante acciones concretas.

De esto, entendemos por organización política la comunidad de individuos que de acuerdo a su devenir histórico han decidido organizarse para lo cual declaran y promueven su soberanía que no es otra cosa que el poder superior que se ejerce mediante la voluntad social, al mismo tiempo que se deposita en ella constituyendo el fundamento de la independencia y la autodeterminación; para lo cual se presupone un espacio geográfico dentro del cual se ejecute la soberanía, cuyo buen ejercicio sólo es posible si la comunidad de personas se encuentran sujetas a un orden jurídico orgánico y dogmático: la Constitución y las leyes que de ella se deriven para la consecución de fines tales como el bien común o interés público mediante una serie de actividades establecidas en la propia ley.

De este modo, se configura la personalidad jurídica del Estado, que es diferente a la de sus integrantes, como una persona de derecho público, que nunca pierde su carácter de estado aun frente a relaciones de derecho privado y cuyo funcionamiento y estructura se encuentran normadas por la Constitución y leyes secundarias. El Dr. Acosta menciona también como elementos de la personalidad jurídica del estado: "el nombre, el domicilio, el elemento patrimonial y los símbolos nacionales."<sup>155</sup>

Como es sabido, el poder es único e indivisible, sin embargo, para el ejercicio de las atribuciones del poder público se divide en tres funciones: la legislativa, la administrativa y la judicial. De este modo se impide la concentración excesiva de poder en una sola persona o en un sólo órgano y constituye un mecanismo de autorregulación y autocontrol del mismo poder, interactuando entre sí en cooperación, sin afectar a la población o algún otro elemento del Estado.

Como dato particular, el nacimiento de la personalidad del Estado mexicano surgió el 27 de septiembre de 1821.

Como ya se mencionó, en coherencia con la doctrina y con la ley, el poder, el gobierno de la federación, se divide para su ejercicio en tres funciones, para lo cual se deben crear órganos que realicen las actividades encomendadas al Estado. La Constitución señala la

<sup>154</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., p. 52

<sup>155</sup> *Ibidem*.

configuración de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; explicaremos el segundo de ellos debido a que es la materia del presente apartado.

El artículo 80 de la Constitución encomienda el Poder Ejecutivo a una sola persona que será el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo se auxiliará de la administración pública centralizada y paraestatal; la primera se compone de las secretarías de estado, los departamentos administrativos (que ya no existen a partir de la reforma política, de 1995), la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la República; la segunda se compone de entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, éstas son organismos descentralizados, organismos desconcentrados, sociedades nacionales de crédito, empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

La administración pública se define como la estructura político-jurídica auxiliar y dependiente directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal, dentro de la competencia que le marca el orden jurídico, en general la que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, se encuentra organizada jerárquicamente y cuenta, para la consecución de sus fines, con "elementos personales y patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos."<sup>156</sup> Encontramos su marco jurídico en la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y numerosos cuerpos legales más que regulan tanto a los órganos que la componen como las actividades que tiene encomendado realizar. Se clasifica en: A) Directa, que es la ejercida por los órganos centralizados dependientes del poder ejecutivo; B) Indirecta o paraestatal, que realizan los organismos descentralizados u otras unidades administrativas comprendidas dentro de este sector y; C) Contenciosa, que supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias entre el Estado y los particulares. Tal clasificación se entiende aplicada a los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Aquí mismo encontramos dos puntos de vista para el estudio de la administración pública: A) Orgánico o formal, que se le identifica con todas las instituciones, servicios y actividades administrativas, que dependen directamente del Poder Ejecutivo, de interés público y; B) Funcional o material, entiende a la administración pública como la realización de la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la

<sup>156</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., p. 79.

satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada mediante la armonización y coordinación jerarquizada de los órganos administrativos. Tal como lo afirma Georges Vedel, "La administración no es la única tarea del Ejecutivo, pero la administración es exclusivamente la tarea del Ejecutivo."<sup>157</sup>

En reiteradas ocasiones se ha mencionado que el fin último de la administración pública es el interés común; ante la gran variedad de medios que utiliza para la satisfacción de tales necesidades, colectivas e individuales, Luis Jordana de Pozas<sup>158</sup>, clasifica las principales actividades administrativas, de acuerdo con su forma, en: A) Policía; B) Fomento y; C) Servicio Público. El maestro Olivera Toro considera que "a través de dichas formas se desarrollan principalmente la actividad de la administración que tiene como finalidad la de asegurar la satisfacción de las necesidades públicas que, en un régimen individualista, son aquellas que no pueden realizar las personas por sí solas y en donde se hace patente el empleo de la intervención administrativa ante la insuficiencia, impotencia o empleo inidóneo de medios de la iniciativa individual."<sup>159</sup>

Como se ha mencionado, la actividad de la administración, para la consecución de sus fines, cuenta con tres modos de actuar: asumir directamente las acciones y los medios para la realización de las tareas que se la han encomendado (servicios públicos); coaccionar a los gobernados a realizar u omitir alguna actividad, según sea el fin que se persiga, que implique una transgresión al orden jurídico (policía) o; procurar por vías indirectas la realización de alguna finalidad considerada de interés general, sin que esto signifique la ausencia total de medidas de presión (fomento). Esta última es la materia de reflexión en el presente estudio.

Fomento deriva de la voz latina *fomentum*, que significa dar calor a una cosa para vigorizarla o fortificarla; lo que en sentido común se toma como la tarea de proteger o impulsar una actividad.

Actualmente, la actividad de fomento constituye una diligencia indirecta por parte del Estado encaminada a mejorar, proteger o promover algún aspecto, ya sea material o espiritual, de las condiciones de vida de un país, que se considera de interés público, sin que se requiera la intervención directa del Estado o que constituya un servicio público. Es decir, por medios indirectos y sin restringir la libertad de los gobernados, la administración pública participa y

<sup>157</sup> Citado por Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa S.A., 22ª ed., México, 2001, p. 86.

<sup>158</sup> Citado por Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa S.A., 7ª ed., México, 1997, p. 54

<sup>159</sup> *Ibidem.*, pp. 59-62

estimula la voluntad de aquellos con el fin de llevar a cabo acciones coordinadas para la satisfacción de necesidades públicas concretas.

Se ha hecho referencia a necesidades públicas concretas y a los medios para lograrlas, que deben ser siempre los más apropiados, el maestro Olivera Toro indica que el punto clave "no radica en la enumeración de los medios, sino en la elección del más idóneo, lo cual únicamente lo da la experiencia en el trato con los hombres y los problemas de psicología colectiva que cambian con el tiempo y las personas. Aquí encontramos con gran propiedad la distinción entre actividad política, elección de los medios de fomento que se utilicen, con la técnica jurídica administrativa que nos señala un catálogo de formas para realizar entre ellos la elección"; y añade, "las medidas negativas (lo que nosotros denominamos medidas de presión) no son en sentido estricto medidas de fomento. La justificación de la medida no puede confundirse con su naturaleza jurídica."<sup>160</sup>

La actividad administrativa de fomento, en concordancia con el Dr. Pellisé Prats<sup>161</sup>, constituye una especie dentro del género que es el acto administrativo, por lo que se deben aplicar a ésta, los principios de aquél. En este sentido, los elementos de la actividad administrativa comentada son<sup>162</sup>: A) Sujeto activo y pasivo: el primero se materializa en la Administración Pública, es decir, el órgano administrativo, persona de derecho público, creador del acto; en cuanto al segundo, serán los destinatarios o a quien va dirigido el acto administrativo de fomento. B) Manifestación externa de la voluntad: la administración pública debe externar la voluntad de promover determinado fin considerado de orden público, de manera espontánea y libre; sin encontrarse viciada por error, dolo o violencia y ajustada a la competencia que se le otorga por mandato de ley. C) Objeto: debe ser lícito, posible física y jurídicamente; puede ser, en principio, cualquiera de los fines de interés público material o espiritual. Puede ser inmediato y mediato; en la actividad de fomento, las acciones emprendidas sobre el objeto inmediato tendrán su verdadera significación en el objeto mediato, es decir, el objeto de la actividad de fomento tiene una fundamental finalidad teleológica, por ejemplo, si se realizan actividades dirigidas al pago de una infracción por derrumbar árboles en zonas urbanas, el objeto inmediato sobre el que recaerá la actividad administrativa, será el patrimonio del administrado; pero el objeto auténtico, aquel a cuyo logro tenderá dicha acción,

<sup>160</sup> Olivera Toro, Jorge. Op. Cit., p. 55.

<sup>161</sup> Pellisé Prats, Buenaventura. "Fomento". Verlo en Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo X. Ed. Francisco Seix, 2ª ed., España, 1971, p. 1.

<sup>162</sup> Al respecto, es conveniente remitirse al estudio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su tercer artículo.

será lograr la conducta del administrado de proteger el medio ambiente en zonas urbanas. D) Forma y Contenido: en cuanto a la forma del acto administrativo de fomento, debe ser por escrito o por cualquier otro medio que pueda ser percibido por los sentidos, de lo contrario serán simples declaraciones políticas de buena voluntad; en cuanto al contenido, el fomento debe estar motivado, es decir, deben existir objetivamente circunstancias de hecho y de derecho que precedan al acto administrativo; debe tener un sentido teleológico y congruencia, o sea, necesariamente debe existir una adecuación cualitativa y cuantitativa entre los medios utilizados y el objeto de la actividad que se pretende fomentar. Por último, mencionaremos que la discrecionalidad en cuanto a la aplicación de las acciones de fomento, variará según exista una normatividad general preexistente, que de ser así, la Administración Pública tendrá que sujetarse a los lineamientos que ésta le marca.

La clase de estímulo, los medios, que otorga el fomento para mover la voluntad de los administrados y lograr la construcción de sus fines, pueden ser: honoríficos o económicos. En cuanto a los primeros, pueden ser diplomas, títulos, condecoraciones, trofeos, medallas o cualquier otro reconocimiento que exalte socialmente al beneficiado, persona física o colectiva de derecho público o privado, que con su conducta cause entusiasmo, admiración y sea considerado como ejemplo para desarrollar actividades de superación individual o progreso colectivo. Este tipo de estímulos también pueden acompañarse de estímulos de índole económico. Sin embargo, el Dr. Pellisé expresa que tal estímulo "podrá ser débil y de escaso efecto sin un nivel de educación cívica suficiente, pero en todo caso habrá algo de estímulo y habrá por tanto acción de fomento."<sup>163</sup>

Los estímulos económicos son aquellos que representan ventajas económicas al patrimonio del beneficiado y que pueden ser de carácter real o financiero; o bien, una carga para el mismo, sin embargo, ya se ha mencionado que esta última no constituye estrictamente una medida de fomento. Entre el catálogo que ofrece la técnica jurídica respecto de los estímulos de orden económico se encuentran las desgravaciones arancelarias, los estímulos fiscales, las exenciones o deducciones de impuestos, es decir, en general una disminución de la carga impositiva hacia el administrado; o un desembolso directo por parte de la administración pública, no retribible financieramente y dentro de los límites que le marca el presupuesto estatal.

---

<sup>163</sup> Pellisé Prats, Buenaventura. Op. Cit., p. 10.

Como última consideración referente al concepto comentado, mencionaremos la diferencia que existe entre la actividad administrativa de fomento y la función pública, conceptos que guardan una estrecha relación entre sí, pero que pueden diferenciarse como temas de estudio del Derecho Administrativo.

El Estado tiene fines esenciales que debe realizar; las funciones del Estado, en concordancia con el Dr. Serra Rojas<sup>164</sup>, son los medios a través de los cuales se realizan esos fines, es decir, son servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad y cuyo ejercicio corresponde única y exclusivamente al Estado. La Administración Pública, cuya función es la de realizar actos jurídicos concretos que se manifiestan en el acto administrativo, tiene como ejemplo la publicación y ejecución de leyes emanadas del Poder Legislativo, la defensa nacional, educación, rectoría económica del Estado, la jurisdicción contenciosa y fiscal, la planeación, la política exterior, la relación laboral entre la misma administración y los servidores públicos, entre otras. Se diferencia de la actividad administrativa de fomento en cuanto a que ésta se dirige únicamente a estimular la voluntad del administrado, sin coaccionar o sustituirlo, para que haga u omita una acción a fin de alcanzar los objetivos que se persigan. También, es cierto, los servicios públicos son una parte importantísima de la actividad administrativa, sin embargo, éstos no constituyen la totalidad de la función pública en cuanto a que son actividades técnicas, directa o indirectamente ejercidas por la administración pública o autorizadas a los particulares, creadas con el fin de satisfacer necesidades consideradas de interés social. Con lo cual, es evidente que la diferencia entre función pública, fomento y servicio público es la exclusividad que tiene la administración para realizar la primera sin que se pueda otorgar su ejercicio a los particulares bajo ningún argumento, sustituyéndolos de pleno derecho; circunstancia que en el servicio público puede suceder, según lo disponga la misma administración, a través de figuras jurídicas como la concesión y que, en la actividad de fomento, su tarea consiste en estimular a través de medidas jurídico-políticas el actuar de los gobernados a fin de alcanzar determinadas metas de interés general.

La teoría suele ser muy concreta, determinante y clara, sin embargo, en la sociedad mexicana actual, aún cuando se ha hecho patente la importancia que reviste el fomento del libro y la lectura, tenemos por un lado, un número reducido de lectores a causa del rezago educativo y por la falta de costumbre hacia la lectura, y por el otro lado, un sistema bibliotecario muy débil en términos de acervo, no actualizado ni con todos los ejemplares que salen al

---

<sup>164</sup> Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., pp. 86 y ss.

mercado. Lo cual muestra que no es posible la existencia de un pueblo lector sin medidas destinadas a resarcir este rezago y a fomentar la lectura dentro de la población instruida y la que padece de esto mismo, garantizando el acceso de la población mexicana al libro, como factor fundamental para transmitir el conocimiento, difundir la propia cultura y la universal, así como un medio para fomentar la investigación social, técnica y científica.

En lo que respecta a la industria editorial, es un elemento de la rama productiva frágil, con un mercado secuestrado, ya sea por la lectura irreflexiva, por los medios de comunicación o por falta de hábito de la lectura, y con muchas situaciones que la ponen en peligro como las crisis económicas o los esquemas fiscales; si bien es cierto que el libro es un bien cultural, también es un bien económico que desde hace algunos años ha incrementado su costo, constituyendo un factor para restringir la demanda de los mismos por parte de la población; y en general, la política educativa de lectura que se ha caracterizado por su mediocridad y falta de sentido de servicio.

En resumen, se deben tomar muy en cuenta las siguientes consideraciones: la política educativa de fomento de la lectura y el libro, en la actualidad, se ha realizado de manera trivial y dispersa; el fomento, en cuanto actividad de la administración pública como medio para lograr fines considerados de interés social, se articula en torno a prolongaciones activas de una idea o concepción acerca de lo que la comunidad desea ser y que fijan los sectores más conscientes, activos o poderosos a través de políticas determinadas, y por lo tanto, va más allá de inundar las calles con libros u organizar ferias del libro, me explico, la gravísima inconsistencia de la LFLyL es la pretensión de fomentar la lectura y el libro sin proporcionar los medios necesarios para ello, es decir, el *fomento* no puede ser el objetivo del fomento mismo como actividad administrativa, no es la finalidad para la cual se construyó esta ley, sino generar cuantitativa y cualitativamente hábitos de lectura en los individuos, que se traducirá a mediano y largo plazo en un nivel cultural superior. Además, se ha faltado gravemente al orden constitucional y social al emitirse y publicarse una ley que adolece de grandes deficiencias y que, una vez en vigencia, no se acata ni se toma en cuenta para organizar las actividades que constituyen su esencia; además de inexistente, el Consejo Nacional de Fomento para la Lectura y el Libro, no tendría ninguna oportunidad real de acción puesto que todas sus atribuciones quedan supeditadas a la línea política del Secretario de Educación y al mejor parecer del titular de CONACULTA. Una vez claros estos comentarios, que a primeras luces

saltan a la vista, haremos una serie de reflexiones, sin el ánimo de ser exhaustivas, que plantearan el compromiso social que significa fomentar la lectura y el libro en México.

En este orden de ideas, Octavio Paz mencionaría: "los escritores mexicanos trabajamos en condiciones particularmente desventajosas: nuestra industria editorial es raquítica, las ediciones son ridículas por lo que se refiere al número de ejemplares, y aún así penetran muy difícilmente en un público que no lee y no lee porque no se le ha inculcado en los hogares ni en las escuelas, el amor a la lectura. La indiferencia ante el libro en los pueblos hispánicos se convierte entre nosotros en una suerte de horror. Para la mayoría de nuestros compatriotas leer un libro es una excentricidad, una curiosidad psicológica que colinda con la patología."<sup>165</sup>

La promoción del libro se configura, así, como fin prioritario de la política cultural de Estado. Todas las medidas de fomento del libro, por ello, deben estar estrechamente ligadas entre sí por ser imposible alentar la actividad creadora del autor sin desarrollar coordinadamente la producción y la distribución del libro, y al mismo tiempo crear y fomentar el hábito de la lectura.

Como ya lo mencionamos, decir lectura implica, además de los textos formativos y los informativos, los que otorgan la inagotable posibilidad de conocer, asimilar y proyectar cuestiones tan vastas como la existencia misma del individuo y del universo; la que permite desarrollar el "proceso de construcción de sentido en el que el lector juega un papel activo y se apropia de la cultura, produce espacios de convivencia, desarrolla su subjetividad y resuelve, enfrenta o genera conflictos."<sup>166</sup> Esta lectura será la materia de las siguientes reflexiones.

Es cierto, la lectura es un asunto social que empieza en la familia, se debe apoyar en escuelas y bibliotecas y, dada su primordial relevancia para el progreso del país, debe ser protegida por los órganos de gobierno mediante normas jurídicas con un grado razonable de eficacia, tal como imperativamente apunta el Dr. Fix-Zamudio: "sólo resulta digno de tutelarse un ordenamiento con un grado razonable de eficacia y de proyección hacia el futuro, y no un simple conjunto de manifestaciones declaratorias."<sup>167</sup> La formación de lectores es un largo proceso que no se puede capitalizar políticamente a corto plazo, sin embargo, las medidas para lograr tal formación deben ser inmediatas, contundentes y con impacto social y jurídico; aunque no podemos negar que "la realidad que impone la oferta y la demanda ofrece un mar de

<sup>165</sup> Citado por Zavala Peniche, María Beatriz. "Iniciativa de Ley General del Libro". En *La Revista Peninsular*. Núm. 472, México, noviembre 1998, p. 1 y ss.

<sup>166</sup> Goldin, Daniel. Citado por Martínez Cervantes, Socorro. En *Asamblea*. Núm. 16, Vol. 2, México, enero 1999, p. 15.

<sup>167</sup> Fix-Zamudio, Héctor. *La Constitución y su Defensa*. s/e Ed. III-UNAM, México, 1984, p. 17.

subliteratura y atractivas revistas que tienen por objeto remitir a sus lectores a una irreflexiva conducta de imitaciones extralógicas encaminadas al consumo innecesario, para convertirlos en rehenes de un mercado donde se promueve lo que más se vende sin importar su contenido.<sup>168</sup> Por lo que resulta fundamental que, en cooperación con los actores sociales conscientes de esta problemática, propiciar en el lector que asuma la parte de responsabilidad que le corresponde para forjar su futuro. Desde cualquier ángulo, es innegable la necesidad de impulsar programas encaminados a fomentar el hábito de la lectura de los mexicanos tanto cualitativa como cuantitativamente, tomando en cuenta siempre, que el lector no es sólo un individuo como tal sino una situación cultural.

Precisamente uno de los temas de estudio del Primer Encuentro Internacional sobre Bibliotecas Públicas, llevado a cabo en la Ciudad de México, fue precisamente el fomento a la lectura; en la mesa de discusión llevada al efecto, se llegó a las siguientes conclusiones: "de acuerdo a los datos establecidos por la UNESCO, en una lista de 108 países, mientras que en Noruega un habitante lee 47 títulos en un año, en México sólo se lee 2.8 libros per capita al año. Según otro estudio organizado por la Universidad de Colima, en 1993, 41.3% de niños con educación primaria y el 24.9% de jóvenes con nivel de secundaria no cuentan con libros en casa, y el 45.2% de estudiantes de nivel medio superior y el 22.1% de licenciatura no compra ningún libro en un año. Sin embargo cuando se investigó sobre el tipo de libros que se tienen en los hogares mexicanos, los datos indican que una biblioteca mínima está compuesta por la Biblia, un diccionario, alguna enciclopedia, libros de cocina, poesía y algunos títulos infantiles.

Por otra parte, sí existe en forma más abundante la lectura chatarra o popular, compuesta por historietas y comics, rubro en el que sólo siete casas editoras lanzan al mercado alrededor de 47 títulos de publicaciones semanales... sólo el grupo Televisa tiene 39 títulos de revistas de entretenimiento... algunos temas como los libros de dietas alcanzan los 14 mil ejemplares, mientras que los libros académicos llegan apenas a 300 y 500 ejemplares. Una excepción importante son los títulos infantiles, pues en este terreno los tirajes sí andan en promedio de 60 mil ejemplares (nosotros pensamos que, si con libros infantiles se refieren a la versión en papel de las animaciones de Disney y Warner Bros., es de suponerse las nefastas consecuencias en el pensamiento de los niños a pesar de los sorprendentes tirajes)... a pesar de la baja calidad de los contenidos de esa literatura se vende muy bien, pues su objetivo primordial es el entretenimiento y no se exige un esfuerzo mental por parte del lector. A pesar

---

<sup>168</sup> Martínez Cervantes, Socorro. Op. Cit., p. 16.

de sus deficiencias, la literatura chatarra a permitido que a la población no se le olvide leer, no así las habilidades para leer."<sup>169</sup> (considérese la prensa amarillista como *la Prensa, Ovaciones, Telegula, el Libro Vaquero, Eres, Juventud en Éxtasis, Superación Personal*, entre otras que si bien no proporcionan nada al espíritu, es gracias a ellas que millones de mexicanos todavía saben leer).

Todo esto nos lleva a comprender que la formación de lectores es mucho más complicada y lenta de lo que se piensa; por lo que se debe enfatizar el valor que tiene la lectura, al respecto, Vasili Sujomlinsky, hace una referencia a la lectura dentro del mundo infantil, pero que se aplica también a los sectores de todas las edades, expresando lo siguiente: "la lectura es una ventana por la cual los niños ven y conocen el mundo y se conocen a sí mismos... no verá el niño la belleza del mundo circundante si no ha percibido la belleza de la palabra leída en el libro. El camino al corazón y a la conciencia del niño llega por dos lados que parecen opuestos a primera vista: del libro, de la palabra leída a la expresión verbal; y de la palabra ya instalada en el mundo espiritual del niño al libro, a la lectura, a la escritura.

La vida en el mundo de los libros es una cosa muy distinta a la lectura de las lecciones, por concienzuda y aplicada que sea. Puede darse el caso de que un alumno que termina estupendamente los estudios y desconoce por completo lo que es la vida intelectual, ese alto goce humano que proporciona el leer y el pensar. La vida en el mundo de los libros es conocer la belleza del pensamiento, es gozar de las riquezas culturales, es elevarse a uno mismo."<sup>170</sup>

Por último haremos mención de algunas consideraciones importantes que realiza Noé Jitrik respecto de los obstáculos con los que se enfrenta la lectura dando por hecho que se tiene la intención cultural. El maestro indica que son tres los obstáculos a saber; "el primero de ellos es de naturaleza social y tiene que ver, ante todo, con el sistema productivo en general, en la medida en que de éste dependen las posibilidades e imposibilidades culturales y aun de identidad; también con la cuestión étnica, en países como México, muy evidente en el orden de los problemas de monolingüismo y bilingüismo así como de la participación de los valores que produce la sociedad y, finalmente, con los ritmos de aculturación de los diferentes grupos sociales; juntos o por separado, estos factores gravitan en el rezago y la marginalidad en que están vastos sectores sociales en lo que concierne a proyectos culturales y también a la lectura en particular en su doble aspecto, el acercamiento a los textos esenciales así como la eficacia

<sup>169</sup> Fernández de Zamora, Rosa María. Memoria del Primer Encuentro Internacional de Bibliotecas Públicas. et. al. s/e Ed. CNCA, México, 2001, pp. 59 y 60.

<sup>170</sup> Garrido, Felipe. El Buen Lector se Hace, no Nace. s/e Ed. Ariel, México, 1999, p. 10.

con que se pueda hacer esto mismo... el segundo obstáculo reside en la oposición competitiva que ofrecen a la lectura otros sistemas de simbolización, los comúnmente llamados medios masivos de comunicación... ninguno deja de ser un tipo de lectura pero se oponen a la lectura de la letra escrita, literaria o de algún modo críticamente significativa. Es curioso, pero seguramente explicable, que tales sistemas competitivos que en sus mayores alcances parecen propios de la producción de sociedades tecnificadas, penetren con rapidez y profundidad en sociedades poco tecnificadas. El hecho es que, si por un lado tales sistemas favorecen una disminución de la lectura de la letra escrita y aún su descalificación, por el otro socavan los intentos de corrección que puedan ponerse en marcha al proporcionar modelos de comprensión simplificados o en los cuales queda indefinidamente suspendido lo que consideraríamos el requisito principal del acto de lectura, algo que provisoriamente designaremos como su "alcance productivo" (de éste modo queda confirmado lo aberrante de la política educativa actual que pretende otorgar computadoras y no libros a niños y jóvenes que se encuentran en condiciones de marginalidad).

El tercer obstáculo descansa sobre la idea que se tiene usualmente de la lectura y de sus efectos y posición en el complejo cultural, sin agotar el tema, ésta es: A) Si por un lado, y como respuesta a una ignorancia generalizada y peligrosa, se "debe" haber leído o leer ciertos textos importantes (sin que se sepa por qué lo son o en qué consiste su importancia o, a veces, cuáles son y quién los define así), por el otro, obligar a la lectura o convencer para que se haga o, complementariamente calificar a quien se resiste a ella, parece el camino más obvio y natural. B) La lectura parece tener un carácter formativo por sí misma, quizá como herencia o residuo de viejas formulaciones pedagógicas en las que la gramática desempeñaba un gran papel y, en consecuencia, es vista como educativa, mejora al ser humano que la practica (lo que consideramos determinadamente falso puesto que a falta de un cierto orden o de un guía que nos indique qué lecturas son las adecuadas para cada persona, tomada como situación cultural, la lectura será errática y dispersa sin lograr profundizar en el espíritu del individuo). C) Para cumplir con esos fines la lectura debe ser la correcta, lo que significa que debe ejecutarse según ciertas normas, que a su vez, y eso es lo que no se revisa o se entiende como algo emanado de la naturaleza, han sido impuestas históricamente por alguna institución. D) Leer consiste en "comprender" un texto, en el sentido de captar las ideas o conceptos o contenidos o mensajes que las palabras, que también hay que conocer, transmiten o las frases expresan. E) Leer letra escrita, con asiduidad y frecuencia, "comprendiendo" lo que un texto "dice" o

"quiere decir", constituye un escalón para acceder a cierta espiritualidad. F) La lectura proporciona un placer o goce superior y universal de tal calidad que no se entiende que exista gente que prescindiera de él.

En su conjunto configuran una idea según la cual la lectura es concebida y vivida como un simple medio para determinados fines en cuyo logro se agota; en cuanto a la lectura, su productividad consiste en que mediante ella se comprende y se siente el objeto escrito pero también el proceso y la capacidad de comprensión y no solamente las ideas manifestadas con claridad o en penumbra sino también los restantes niveles que, entretejidos configuran una identidad enigmática y atrayente, extraordinariamente reveladora de una de las máximas capacidades del hombre: la textualidad<sup>171</sup>; en cuanto al texto ya se sabe que no es un simple transmisor de ideas o conceptos o contenidos: su productividad reside en la pluralidad de planos o registros que convoca, en el entramado significativo que es lo que la lectura debe penetrar para ejecutarse y dar cuenta, de tal modo, de su propio alcance productivo.<sup>172</sup>

Vale la pena señalar, por último, que todos los argumentos vertidos con anterioridad forman una realidad determinada, que tiene que ver con el acto de leer; es decir, las características físicas, psicológicas y espirituales del individuo, las condiciones ambientales, el tipo de escrito (libro, periódico, revista, etc.), los espacios en los que se lee, el idioma, la cosmovisión que del mundo tenga el lector; y un mar insondable de factores más, por lo que reiteramos la postura de considerar al lector como una situación cultural.

"La demanda del libro está determinada por los lectores, que se pueden agregar en las siguientes categorías: Bibliófilos, estudiantes, profesores, profesionistas, bibliotecas, institutos de enseñanza e investigación (públicos y privados) y empresas e instituciones públicas, privadas y sociales.

En México se da, dentro de un ambiente de incertidumbre económica, una alarmante escasez de lectores. Se está acabando con el pensamiento abstracto, con las ideas claras y distintas. Se le ha dado primacía a la imagen, es decir a lo visible (TV, videojuegos, internet, cine, etc) sobre lo inteligible. Una inteligencia llena de imágenes y vacía de palabras es una inteligencia mínima, tosca, casi inútil.

---

<sup>171</sup> Respecto a la transtextualidad, la fascinante manera en que una lectura nos lleva a una pintura, una región o una canción y/o viceversa, generando una serie de nobles encuentros con y entre las artes y la ciencia, ver Vidaurre Arenas, Carmen. *La Exploración de las Fuentes de la Luz*: Remedios Varo. s/e Ed. U. de G., México, 1999.

<sup>172</sup> Jitrik, Noé. *Op. Cit.*, pp. 28-30.

Sólo gracias al lenguaje podemos desarrollar la inteligencia, comprender al mundo, planear, resolver problemas, inventar, convivir, definir y aclarar sentimientos. En nuestro país la diversión efímera se amplía mientras que el placer de la lectura se hace estrecho (el 85% de la población no lee siquiera un libro al año).<sup>173</sup>

Dados los elementos jurídicos, humanísticos y políticos que se deben tomar en cuenta cuando se pretende fomentar una actividad de orden público, en este caso, la lectura y el libro; terminaremos el presente apartado con la transcripción de la nota preliminar que realizó José Vasconcelos a la obra *La Iliada*, siendo rector de la Universidad Nacional de México en el año de 1921, y que a la letra dice: "...Hacer llegar el libro excelso a las manos más humildes y lograr de esta manera la regeneración espiritual, que debe preceder a toda otra suerte de regeneración, es otro de los propósitos de estas ediciones, que en su mayor parte se repartirán gratuitamente entre las bibliotecas y escuelas que el gobierno está abriendo por toda la República. La divulgación de estas obras viene a constituir la segunda parte de la campaña que estamos desarrollando contra el analfabetismo, pues de esta manera después de enseñar a leer, demos lo que debe leerse, seguros de ofrecer lo mejor que existe, porque en la selección de las obras no nos guía más criterio que el de la suprema excelencia, y el propósito de formar una colección que abarque hasta donde es posible, todos los aspectos más nobles del pensamiento humano..."<sup>174</sup> Sólo entonces, con los elementos aportados hasta este momento y con la vasta experiencia empírica, toma relevancia jurídica, política y social la pregunta que nos planteamos al inicio del presente sexenio y que sirvió como punto de referencia para la presente investigación: ¿Hacia un país de lectores?

### 4.1.3 CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO DE IMPRENTA

Desde hace siglos, la imprenta ha tenido un valor de incalculable importancia, pues se ha erigido como el instrumento por excelencia de la difusión y preservación del conocimiento de la humanidad a través de la producción documental, principalmente de libros. Con frecuencia se utiliza la voz *imprenta* para designar la máquina que hace posible la impresión de caracteres gráficos sobre papel y que en su conjunto forman un bloque de conocimientos que comúnmente denominamos libro; sin embargo, muchos son los elementos que se combinan durante todo el proceso de impresión de obras literarias. Por lo cual, debemos entender por

<sup>173</sup> Richter, Enrique. "El Libro y la Escasez de Lectores". En [www.cerlalc.org](http://www.cerlalc.org)

<sup>174</sup> Homero. *La Iliada*. Tomo I. s/e Ed. Universidad Nacional de México, México, 1921, pp. 7 y 8.

impresión el conjunto de técnicas que permiten generar un producto impreso que se concreta en su contenido, para la difusión y promoción de las ideas y del desarrollo; tales actividades pueden desarrollarse a través de medios manuales o mecánicos; aún con el inmenso desarrollo de la tecnología, los principios de impresión siguen siendo los mismos. De esto, podemos observar que la imprenta ha adquirido, desde su invención alrededor de 1450, una creciente y determinante importancia como medio de fundamental apoyo en la educación, la difusión de la cultura y promotor de la sucesión o la evolución del conocimiento. De lo que advertimos la necesidad del legislador de Querétaro para que tal actividad fuera consagrada como una garantía constitucional.

Queda claro que el enunciado que encabeza el presente apartado proclama una garantía constitucional, es decir, "derechos naturales, inherentes al ser humano, anteriores y superiores al Estado, el que no los crea sino solamente los reconoce y garantiza. Esta garantía o aseguramiento en el ordenamiento positivo, sobre todo en la Constitución, sirve como principio y punto de referencia para la actuación del legislador y las demás autoridades públicas... se ha llegado a considerar que mucho más importante que su proclamación son los medios jurídicos para hacerlos realmente efectivos. Por ello, en el uso contemporáneo, el significado tradicional de garantía se ha desplazado para indicar los medios e instrumentos jurídicos, especialmente de naturaleza procesal para la protección de los derechos."<sup>175</sup> Al respecto el Dr. Fix-Zamudio menciona que "existen dos especies de garantías: las fundamentales, ya sean, individuales, sociales e institucionales (ejemplos de estas últimas las encontramos en las instituciones contenidas en los artículos 14 y 16) contenidas en los primeros veintiocho artículos de nuestra Carta Magna; y las de la Constitución, para los métodos procesales, represivos y reparadores que dan efectividad a los mandatos fundamentales cuando son desconocidos, violados o existe incertidumbre respecto de su forma o contenido y cuyos ejemplos se encuentran en los procesos contenidos en los artículos 103 y 107 (Amparo), 105 (conflictos entre la federación y los estados o; los estados entre sí); y 111 (proceso de responsabilidad de funcionarios públicos), que ya son normas estrictamente procesales, de carácter represivo y reparador."<sup>176</sup>

Después de estas breves consideraciones, entremos en materia, mencionando que el derecho de imprenta se encuentra consagrado en el séptimo artículo de la Constitución Política

<sup>175</sup> Fix-Fierro, Héctor. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. et. al. Tomo I. Ed. Porrúa S.A.-UNAM, 17ª ed., México, 2003, pp. 1 y 2.

<sup>176</sup> Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa S.A., 7ª ed., México, 1972, p. 155.

de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del capítulo primero de la misma que versa sobre las garantías individuales. Establece la libertad de prensa o imprenta consistente en el derecho que tienen todos los hombres de publicar y difundir ideas por cualquier medio gráfico y cuya importancia reside en la difusión cultural. Ya lo proclamaba Voltaire en el siglo XVIII: "podré no estar de acuerdo con lo que opinas, pero daré hasta la vida por defender el derecho que tienes ha decirlo."<sup>177</sup>

El mencionado artículo, expresamente advierte:

*"Artículo 7*

*Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.*

*En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.*

*Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos."*

"Esta libertad específica es uno de los derechos más preciados del hombre. Por medio de su ejercicio no sólo se divulga y propaga la cultura, se abren nuevos horizontes a la actividad intelectual, sino se pretenden corregir errores y defectos de gobierno dentro de un régimen jurídico. La libertad de imprenta es una conquista netamente democrática; su desempeño tiende a formar una opinión pública en lo tocante a la forma de realización de las actividades gubernativas; la libertad de imprenta no sólo es un medio de depurar la administración pública para sanearla de sus despropósitos y desaciertos mediante una crítica sana, sino un estímulo para los gobernantes honestos y competentes que deben ver en ella el conducto de la aquilatación justa de su gestión."<sup>178</sup>

Como se desprende del texto constitucional, es inviolable el derecho de toda persona física o moral a escribir y publicar textos sobre cualquier materia, por lo que toda autoridad administrativa, legislativa o judicial debe abstenerse de coartar ésta libertad con cualquier tipo de censura previa (medida política o social represiva) o mediante la exigencia de fianza a los autores o impresores (medida económica de coacción y contención); incluso la obligación del Estado se extiende a proteger la libre emisión del pensamiento en contra de actos provenientes de particulares que violenten tal garantía, pues si la violación a este derecho fundamental no consiste en actos directos de las autoridades, sí consiste en actos de omisión, por lo que la

<sup>177</sup> Citado por Izquierdo Muciño, Martha Elba. *Garantías Individuales*. s/e Ed. Oxford, México, 2001, p. 165.

<sup>178</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 374.

violación de garantías por parte de las autoridades es palmaria, tal como lo considera la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una poética ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación<sup>179</sup> y que a continuación transcribimos:

*"Basadas las instituciones republicanas en la voluntad popular, su mejor defensa estriba en la libertad de prensa que, aunque en algunos casos puede seguir caminos extraviados, no debe ser reprimida, porque la lucha contra su acción, por grave, dañosa y perjudicial que se la suponga, no quedará justificada si se lleva a cabo matando la fuente de energías que trae consigo, porque mayores males resultaran con el ahogamiento de las ideas, perenne origen de los abusos del poder. Por esto una de las garantías por las que más se ha luchado en nuestro medio social, es la consignada en nuestro artículo 7º constitucional, complementada con la que señala el artículo 6º de la Ley Fundamental. Su existencia ha sido proclamada desde las primeras constituciones, y aunque sufrió opacamientos durante los regimenes dictatoriales, su reintegración a la Constitución de (19)17 ha sido considerada como uno de los mayores y más prestigiados triunfos que pudo haber alcanzado el pueblo mexicano en su evolución política. Por esto, toda actitud de cualquier autoridad inclinada a entorpecer la libre manifestación de las ideas, es considerada contraria a los ideales revolucionarios, que buscan el régimen de más pura justicia social. Aún aceptando que los actos que tiendan a entorpecer la libre emisión del pensamiento, por medio de la prensa, provengan de particulares, la violación de garantías por parte de las autoridades es palmaria, si se tiene en cuenta que todas las del país están en el deber de impedir las violaciones de ésta índole, como consecuencia de la obligación legal de cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de la República, pues la violación entonces, si no consiste en actos directos de las autoridades, sí consiste en actos de omisión."*

De lo que podemos asegurar, que la presente garantía tutela la manifestación del pensamiento por medios escritos como pueden ser libros, revistas, periódicos, folletos, etc., es decir, la libertad de publicación en los términos que marca la Constitución y con las restricciones que ésta misma designe, que a saber son: el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública.

"La libertad de imprenta cubre dos clases distintas de sujetos: en primer lugar, los autores; en segundo lugar, los editores y distribuidores. Esta distinción que podría parecer banal, tiene, como veremos adelante, consecuencias importantes debido a la complejidad de la industria editorial en la actualidad... recientemente se ha discutido si a los sujetos tradicionales de esta libertad se debe añadir un tercero: los lectores. En dos controvertidas decisiones, el Consejo Constitucional francés, determinó que la libertad de imprenta comprendía también la libertad de los lectores. A partir de esta interpretación se construyó el principio del pluralismo de la prensa."<sup>180</sup>

<sup>179</sup> Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo XXXVII, p. 941.

<sup>180</sup> Se trata de las decisiones tomadas en octubre de 1984 y julio de 1986, donde se establece: "...la libre comunicación de los pensamientos y las opiniones, garantizada por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, no sería efectiva si al público al cual se dirigen los diarios no puede disponer de un número suficiente de publicaciones de tendencias y características diferentes; definitivamente el objetivo es que los lectores, quienes son los destinatarios esenciales de la libertad proclamada por el artículo 11 de la Declaración de 1789, tengan la posibilidad de ejercer libremente su elección sin que los intereses privados ni los poderes públicos puedan sustituir sus decisiones ni éstos se conviertan en un objeto del mercado."

Cabe mencionar la existencia de la Ley de Imprenta publicada en el Diario Oficial de la Federación en abril 12 de 1917, reglamentaria de los artículos sexto y séptimo de la Constitución, donde se desarrollan las limitantes a esta garantía constitucional, desglosando lo que debe entenderse por ataques a la vida privada, a la moral y a la paz pública que; en general, es la manifestación o expresión pública que implique necesariamente la intención de ofender. Establece las disposiciones necesarias para la puesta en marcha de una imprenta y para la comercialización de un impreso.

También establece las infracciones administrativas en este rubro y remite al Código Penal en lo que respecta a los delitos de imprenta, al mismo tiempo que establece un catálogo de sanciones que se aplicarán a quienes resulten responsables de tales violaciones u omisiones a la ley. Y asegura la legalidad de un impreso ordenando los pies de imprenta que debe contener todo escrito que se quiera publicar. Por último, mencionaremos que a pesar de que la ley de imprenta entró en vigor antes que los artículos que reglamenta, la Suprema Corte de Justicia emitió jurisprudencia donde se menciona que la legislación preconstitucional tiene fuerza legal mientras no pugne con la Constitución en vigor y no sea expresamente derogada por el Congreso de la Unión.

Concluyendo, las limitantes existentes a esta garantía constitucional son, como ya lo mencionamos, las contenidas en la misma ley de imprenta, es decir, ataques a la vida privada, la moral y el orden público y, la omisión del pie de imprenta en las publicaciones; las contenidas en el código penal federal en lo que respecta a los delitos de imprenta ( traición a la patria, cuando se invite a la rebelión, se ultrajen las insignias nacionales, se cometan ultrajes a la moral pública, se provoque un delito o se haga su apología, se revele un secreto, se produzcan trastornos en el mercado interno, se cometa difamación o calumnia). Además de las infracciones contenidas en leyes específicas como la Ley Federal de Derechos de Autor en los artículos 229 a 236.

Otra limitación a la libertad de imprenta es la contenida en la fracción sexta del artículo 20 de la Constitución:

*"VI.- Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos*

*por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación."*

Así como en el artículo 30 inciso e) de la Norma Fundamental:

*"e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios."*

El Dr. Burgoa<sup>181</sup> considera que también debe incluirse como limitación a la libertad de imprenta lo que dispone en materia educativa el artículo tercero constitucional, cuando establece que la educación que imparta el Estado (federación, estados y municipios) y la que se proporcione en los planteles autorizados oficialmente está sujeta a un determinado contenido ideológico tendientes a formar en el educando una conciencia cívica y social en torno a la democracia, la nacionalidad mexicana, la fraternidad universal; y si dichas finalidades deben perseguirse a través de los libros de texto o de otras publicaciones, resulta que la libertad de imprenta, cuando los medios escritos en que se ejercita están destinados a la educación de la niñez y la juventud mexicanas, tienen como restricción constitucional que en tales impresos no se desvirtúen, desnaturalicen o se hagan equívocos los objetivos que persigue dicha educación.

"Finalmente, el artículo séptimo contiene dos garantías adicionales. La primera consiste en que en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito. La segunda consiste en que no se podrá encarcelar, en caso de presuntos delitos de imprenta, a los expendedores, papeleros, operarios y demás empleados del establecimiento, por estimar que éstos son, salvo prueba en contrario, ajenos a la responsabilidad del autor del escrito."<sup>182</sup>

De este modo, podemos comprender la trascendencia de este precepto constitucional en lo que respecta al fomento del libro y, en general, de toda la industria editorial que se vuelve tan necesaria en un país como el nuestro tan carente de los instrumentos necesarios para el orden, el amor y el progreso.

#### **4.1.3.1 EL LIBRO: ASPECTOS FISCALES Y DE COMERCIO EXTERIOR**

La Industria Editorial Mexicana no puede subsistir, y aún menos prosperar, si se encuentra supeditada, en buena medida, a propuestas, programas y acciones del gobierno que

<sup>181</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit., p. 381.

<sup>182</sup> López-Ayllón, Sergio. Op. Cit., p. 363.

por su naturaleza son momentáneas; necesita un remedio definitivo, y ese remedio no puede ser otro que multiplicar los lectores.

Sin embargo, la formación de lectores no es una tarea inmediata ni fácil. Si se escucha a los profesionales del libro, desde el autor hasta el distribuidor, queda de manifiesto que se necesitan medidas fiscales, apoyos inmediatos. De otra forma, para cuando haya lectores, ya no habrá industria editorial mexicana.

En el proceso de confección de la Ley de Fomento a la Lectura y el Libro, se encontraron severos condicionamientos que afectaron rotundamente todo el texto legal y, adicionando la política gubernamental actual, han cancelado toda iniciativa de apoyo a la industria editorial. Ayuda misma que todos los ciudadanos concientes del país exigen y que para el tristemente celebre Luis Felipe Bravo Mena parece ser algo así como una siniestra confabulación: "...sólo los malos mexicanos pueden no estar de acuerdo con las bondades de la reforma fiscal que propuso el Presidente para gravar los libros..."<sup>183</sup>, declaraba cuando se pretendía gravar el libro con un 15% por concepto de Impuesto al Valor Agregado, cuando lo importante no era únicamente el gravamen en sí, sino que a cambio se pretendía la eliminación de la exención de 50% por concepto de Impuesto Sobre la Renta. En la actualidad la eliminación de la exención de ISR a la industria editorial es gradual en un 10% por cada ejercicio fiscal, lo que significa que para el año 2006, este estímulo desaparecerá. En este sentido, un sinnúmero de agentes participantes del mundo cultural y de la población en general se han manifestado por el otorgamiento de apoyos e incentivos, de un verdadero fomento, en favor de la cadena productiva del libro, desde el productor de papel hasta el lector. En general, se ha comentado que resulta una perniciosa incongruencia que mientras el plan nacional de desarrollo y el plan nacional de cultura del presente sexenio tienen como eje fundamental la revalorización de la educación y el acceso a los libros para el fomento de la lectura, sus omisiones representen una limitante, un atentado contra la formación cultural de los estudiantes y lectores actuales y futuros, vedando la posibilidad de una formación intelectual integral al pueblo mexicano a costa de sacrificar tan importante conquista histórica, legado de la revolución, del pueblo mexicano.

Es por esto, que pretendemos estimular la reflexión respecto a este proceso de apoyo, truncado por el Ejecutivo Federal y por el Poder Legislativo, ofreciendo un punto general que sirva de pauta para posteriores reflexiones de la situación impositiva y de comercio exterior que

---

<sup>183</sup> Palma Gutiérrez, Margarita. "IVA a Libros, puntilla a la Industria Editorial". El Financiero. Septiembre 18 2001. México. p. 36

giran en torno al libro. En todo el mundo de habla hispana, las facilidades otorgadas a la cadena productiva del libro, desde la producción del papel hasta el lector, son comunes. Es su ausencia en nuestro país lo que debilita la competitividad de la industria editorial mexicana; al no contar con estos beneficios, los industriales del libro no compiten en igualdad de circunstancias en el mercado internacional y son superados en nuestro propio país por grandes grupos multinacionales que, paradójicamente, son apoyados por sus respectivos Estados.

Para lograr una mejor eficiencia en la tarea del fomento del libro, como lo establece el párrafo II del primer artículo de la Ley de Fomento a la Lectura y el Libro, se hace necesario otorgar algunas prerrogativas fiscales a los actores de la cadena productiva del libro, que inciden en el fomento de la lectura.

Para lo cual se hace necesario un examen y ajuste integral de las disposiciones impositivas y de comercio internacional que no impliquen necesariamente reformas anuales si no son para mera actualización, sino para mantener los estímulos acordes con las políticas públicas que imperiosamente deberán ser permanentes, es decir, trascender sexenios. La normatividad fiscal y de comercio exterior a estudiar, con relación al tema abordado, es: la Ley del Impuesto al Activo, la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley de Comercio Exterior, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación; así como los acuerdos internacionales en materia educativa y cultural vigentes en el país; los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los tratados y acuerdos comerciales con los países latinoamericanos, Europa y Asia.

#### **4.1.4 LA BIBLIOTECA COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL EN EL FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO**

"Así como las piedras, el papel, el pergamino y el papiro constituyen los guardianes de un pasado casi legendario, entonces el lenguaje de películas y los multimedia se convierten en el testimonio de nuestro presente y futuro.

En un mundo donde se pone énfasis en la velocidad, y donde todo se torna elevadamente confuso y apresurado, debemos destinar tiempo para conservar las imágenes de aquellas cosas que definen nuestras raíces, nuestro pasado y nuestra existencia... el patrimonio

documental en bibliotecas y archivos constituye la mayor parte de la memoria de las personas del mundo, y refleja la diversidad de gente, idiomas y culturas.”<sup>184</sup>

Desde el momento mismo de la invención de la escritura se planteó el problema de la conservación de los materiales sobre los que ésta se trazaba; con el tiempo, los estantes y archivos fueron convertidos en edificios construidos con el único fin de albergarlos, conservarlos y consultarlos.

La historia registra un número considerable de culturas que desde la antigüedad han contado con bibliotecas para el registro de su memoria comunal, en la medida en que la producción literaria y científica iban en aumento y, ante la imperiosa necesidad de atesorar, preservar y difundir el conocimiento de los acontecimientos más sobresalientes de su comunidad, en primera instancia, después de la humanidad en su conjunto.

Durante el virreinato, menciona la Dra. Fernández de Zamora<sup>185</sup>, hubo en nuestro país, tres bibliotecas que abrieron sus puertas a la sociedad ilustrada: la biblioteca palafoxiana de Puebla, que es considerada la primera biblioteca pública de América, cuya instauración fue llevada a cabo por el obispo y virrey Don Juan de Palafox y Mendoza quien, preocupado por la educación del clero, funda el Colegio Seminario al que dona su librería con la única prohibición de no extraer los libros de la biblioteca bajo pena de excomunión mayor, por bula del Papa Inocencio X (7 de febrero de 1648), al que lo hiciere. La biblioteca Turriana de la Catedral Metropolitana es la segunda que se establece en México con el carácter de pública, fue donada a la Catedral por los sacerdotes y doctores Luis y Antonio Torres, sólo duró en servicio 17 años y prestó sus servicios a todo el público; parte de sus libros fueron recogidos por la Inquisición por peligrosos o prohibidos. La biblioteca perteneciente a la Real y Pontificia Universidad de México, creada por Real Cédula del 23 de septiembre de 1761, establecía la “Pública Real Biblioteca” que entró en servicio en 1762. Un gran promotor de la apertura de las bibliotecas a un público más amplio fue Gabriel Naudé, célebre bibliotecario del cardenal Mazarino y de la reina Cristina de Suecia, decía que una biblioteca debe estar abierta a todo el mundo y ser de fácil acceso, fundada con el fin de no negar jamás la comunicación al menor de los hombres que tenga necesidad de ella.

En tiempos más próximos, siglo XIX, ocurrieron una serie de transformaciones en los ámbitos científico, cultural, político, económico y jurídico. Uno de los cambios más significativos, indica la Dra. Fernández, “fue la divulgación de los periódicos, con la que empezó a crecer el

<sup>184</sup> Segunda Conferencia Internacional “Memoria del Mundo” de la UNESCO. En [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

<sup>185</sup> Fernández de Zamora, Rosa María. Op. Cit., pp. 15 y ss.

número de lectores, no sólo por las noticias cotidianas o las informaciones misceláneas, sino por los folletines y las obras literarias que esas publicaciones empezaron a emitir, y que incrementaron realmente el interés por la lectura... todo tendía a que la educación y la lectura alcanzaran mayores coberturas... entonces surge en Gran Bretaña el concepto moderno de biblioteca pública,<sup>186</sup> cuyo acceso y servicio estaban destinados a todas las clases sociales y su sostenimiento estaba a cargo del erario público.

Con el nacimiento del federalismo en México (1824) "surgen las ideas promotoras de la organización y fundación de bibliotecas estatales, dependientes de la sociedad y manejadas por el gobierno, con la idea de que los libros deben ser de uso social y para toda la comunidad; se entiende a la biblioteca como un servicio público capaz de facilitar la instrucción popular y convertir a cada ciudadano en persona dueña de su propio destino... las bibliotecas públicas formaron parte fundamental de los ideales propuestos para que México estuviera a la altura de las principales capitales civilizadas... se concibieron como fuerte apoyo para la ampliación del conocimiento, ya que por ellas las clases populares tendrían acceso a los libros y todo tipo de información.

El siglo XX fue para el mundo occidental una época de grandes avances sociales, culturales y de los extraordinarios adelantos tecnológicos que nos han llevado a la globalización en que vivimos, para bien y para mal; pero también de terribles conflictos bélicos que han incidido en el desarrollo educativo, cultural y bibliotecario... la UNESCO, desde sus inicios, promueve y difunde por todo el mundo la necesidad de contar con bibliotecas públicas como apoyo para la educación de los pueblos; publica su primer Manifiesto sobre la Biblioteca Pública en 1949 y, posteriormente lo ratifica y actualiza en el Manifiesto de 1994... en el siglo XX encontramos dos acontecimientos memorables que marcaron el ser de las bibliotecas públicas en nuestro país: la política bibliotecaria de José Vasconcelos (1921) y el Programa Nacional de Bibliotecas Públicas, iniciado en 1983.<sup>187</sup>

Guadalupe Quintana Pali indica que, José Vasconcelos "puso en marcha un amplio proyecto bibliotecario en el cual las bibliotecas públicas fueron consideradas por vez primera como elemento fundamental del proceso de educación del pueblo y como instituciones culturales vivas, dinámicas, abiertas a todos... que deben ir a los barrios, escuelas, comunidades rurales, sindicatos, prisiones, agrupaciones de toda índole en busca de sus lectores. Surgieron así, diversos tipos de bibliotecas: nacionales, urbanas, rurales, obreras,

<sup>186</sup> Fernández de Zamora, Rosa María. Op. Cit., p. 19.

<sup>187</sup> *Ibidem*, pp. 20-25.

generales, escolares, ambulantes, circulantes; y servicios bibliotecarios hasta entonces prácticamente desconocidos en nuestro país: la sala infantil, la biblioteca nocturna... la sección de periódicos y revistas, el préstamo de libros a domicilio, así como exposiciones, conferencias y demás actividades destinadas a incrementar la asistencia a estos sitios.<sup>188</sup>

El gobierno del presidente Miguel de la Madrid, estableció en 1983 el Programa Nacional de Bibliotecas Públicas, cuyo objetivo principal era la creación de una Red Nacional de Bibliotecas Públicas con servicios coordinados en toda la nación. Este programa toma forma legal al expedirse la Ley General de Bibliotecas, publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero de 1988, que dentro de sus 16 artículos establece la composición, objeto, estructura y competencias del Sistema Nacional de Bibliotecas y de la Red Nacional de Bibliotecas; además ordena la coordinación entre los tres niveles de gobierno para el establecimiento, sostenimiento y organización de las bibliotecas públicas del país y, las directrices para la concertación con los sectores social y privado en la materia. Concede a la Secretaría de Educación Pública las facultades para el diseño, ejecución y evaluación de la política nacional de bibliotecas así como la dirección normativa y técnica de la Red Nacional de Bibliotecas. Por último, los gobiernos de los estados tendrán a su cargo las redes estatales de bibliotecas públicas.

Cabe mencionar que la suerte de los archivos y acervos documentales de la nación han sufrido una impresionante desvalorización institucional, la ausencia de una ley federal en la materia y la falta de un recinto adecuado para su resguardo y mantenimiento, hacen reflexionar sobre el injusto tratamiento que se les da con todo y que la Ley de Bienes Nacionales los clasifica como Monumentos Nacionales; actitud injusta a todas luces y que pone en grave riesgo una fuente relevante de identidad nacional. Tema éste que debe ser materia de serias investigaciones y de compromiso de la nación con nuestra memoria documental.<sup>189</sup>

Dentro de las generalidades del tema que nos ocupa, mencionaremos primeramente que se denomina biblioteca a toda colección pública o privada de obras escritas para la lectura, el estudio y la recreación, y también a los muebles y habitaciones que alojan los volúmenes. En la actualidad la biblioteca ya no debe entenderse como un espacio donde predomina el polvo, las telarañas y los ratones, un lugar oscuro en el que descansan los libros protegidos por grises ancianos sumergidos en un celoso resguardo y esperando a que algún lector en algún momento por casualidad o por destino los tome y recorra sus líneas, muy a la usanza medieval de la gran

<sup>188</sup> Fernández de Zamora, Rosa María. Op. Cit., p. 26.

<sup>189</sup> Al respecto ver Galeana, Patricia. "El Patrimonio Documental de México". En *Derecho y Cultura*. Núm. 4, México, octubre-diciembre 2000, pp. 45-58.

biblioteca que describe Umberto Eco<sup>190</sup>. La biblioteca es un espacio social del que se apropian lectores procedentes de medios sociales distintos; la biblioteca contemporánea, tanto en su organización como en sus actividades, tiene como objetivo principal el uso del acervo por un público adecuado; el ideal ya no es tener el libro en la estantería debidamente ordenado y clasificado, sino al mismo tiempo, tenerlo en circulación, es decir, ser el lugar apropiado y proporcionar la materia de estudio para los usuarios, entendidos éstos como individuos con sus propias necesidades sociales, educativas, económicas, intelectuales e informativas.

Las bibliotecas pueden clasificarse de acuerdo con los objetivos que persiguen y el tipo de usuarios que a ella concurren, determinando el tipo de acervo que posean y el servicio que presten; éstas son<sup>191</sup>: la privada (de la que no nos ocuparemos pues el uso y contenido de su acervo dependen exclusivamente del propietario y, como es lógico, se encuentra cerrada a casi todas las personas), la biblioteca pública, la académica o escolar, la infantil y la especializada.

Al respecto, mencionaremos que la biblioteca pública, que cuenta con un acervo general y extenso, está al servicio de toda clase de personas de forma gratuita; sus funciones esenciales son la custodia, almacenamiento y préstamo del material documental (libros, revistas, material didáctico, etc.) dentro de la biblioteca y a domicilio, además del servicio de consulta. La biblioteca infantil es un complemento de la pública; su acervo se constituye de material documental especializado en literatura infantil de tipo instructivo, educativo y recreativo en el cual, consideramos, las imágenes e ilustraciones deben reducirse a expresiones mínimas y, en cambio, tomar un modelo de atención personalizada que privilegie el sonido para que guíe la imaginación de los niños; otra función importante de la biblioteca infantil son las actividades recreativas y la formación del niño en el buen uso de los libros y las instalaciones para que en el futuro sean usuarios responsables. La biblioteca académica comprende las que se encuentran en escuelas primarias, secundarias y de educación media superior y superior; tiene como objetivo servir a los alumnos de los planteles mencionados a través de acervos específicos que permitirán ampliar los conocimientos y habilidades necesarios que requieran los planes y programas de estudio e investigación de tales escuelas para la correcta formación de los educandos, por lo que tales acervos se deben encontrar permanentemente actualizados, completos y especializados. Los servicios que presta son los mismos que la biblioteca pública

---

<sup>190</sup> Eco, Umberto. *El Nombre de la Rosa*. Ed. Lumen, 4ª ed., México, 1983, pp. 159-161.

<sup>191</sup> La necesidad de crear y desarrollar modelos bibliotecarios en contextos multiétnicos, se analiza con amplitud en Graniel Parra, María del Rocío. *Encuentro Latinoamericano sobre la Atención Bibliotecaria a las Comunidades Indígenas*. s/c Ed. UNAM, México, 2001.

además del préstamo interbibliotecario, que permite satisfacer las necesidades de información de los alumnos cuando el material documental que requieren no se encuentra en la biblioteca correspondiente, ya sea por carencia o porque el material se encuentre en una biblioteca especializada en una disciplina distinta.

La biblioteca especializada se originó después de la Segunda Guerra Mundial, con el fin de responder a las necesidades de información y a los problemas de reconstrucción de los países devastados. Los acervos de dichas bibliotecas, que cuentan con todo tipo de material documental y electrónico en los temas que son de su competencia; su administración y tecnología deben constituir la vanguardia en este sentido, por lo general se acompañan de institutos de investigación donde laboran profesionales y especialistas en un área determinada del conocimiento. Sus usuarios son, por lo general, profesionistas e investigadores; se especializa en servir a instituciones públicas y privadas, empresas, sistemas educativos, organismos internacionales, entre otros. Aquí cabe hacer mención de las Bibliotecas Nacionales, cuya colosal importancia será abordada más adelante, ya que por la dignidad que revisten merecen un apartado distinto.

Después de esta breve introducción, entraremos en materia analizando las cuestiones relevantes de la biblioteca pública, que por sus alcances y cobertura, se ha convertido en elemento fundamental para el fomento del libro y la lectura.

Una biblioteca pública no debe conformarse sólo con propiciar el libre acceso a la información, debe paralelamente formar lectores autónomos, críticos y universales, que sean cada vez más selectivos frente al cúmulo de información que a diario se genera, debe ser el centro público de información más importante de un ámbito territorial, un centro de actividad cultural de primer orden, un portal de acceso a la información que las tecnologías ponen a nuestro alcance, y lo más importante, que facilita la igualdad social en su acceso. Debe ser un lugar de comunicación, adquisición e intercambio de conocimientos.

Doctrinalmente, la biblioteca pública es considerada como una institución de carácter social, cuyos objetivos son: educativo, recreativo, informativo y cultural; financiada y reglamentada por el Estado, cuya finalidad es posibilitar el libre acceso a la información registrada en un soporte documental, y que responde a específicos criterios de selección y adquisición para la satisfacción de necesidades en el plano educativo, informativo, cultural y de uso del tiempo libre. Con ello busca contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas que son parte de una comunidad, para la construcción y articulación de relaciones

democráticas por medio de servicios y programas gratuitos coordinados por profesionales del área, es decir, el bibliotecario definido por la UNESCO como un intermediario activo, con indispensable formación profesional y permanente, entre los usuarios y los recursos. Con esto, se reconoce la importancia de la biblioteca en cuanto a que ésta contribuye poderosamente al avance de las profesiones, oficios, ciencias y artes; en consecuencia comparte con la escuela, la familia, la sociedad y el Gobierno, la responsabilidad de la educación de la humanidad.

Legalmente, el concepto de biblioteca pública lo encontramos en el artículo segundo de la Ley General de Bibliotecas:

*"Para los efectos de la presente ley, se entenderá por biblioteca pública todo establecimiento que contenga un acervo de carácter general superior a quinientos títulos, catalogados y clasificados, y que se encuentre destinado a atender en forma gratuita a toda persona que solicite la consulta o préstamo del acervo en los términos de las normas administrativas aplicables.*

*La biblioteca pública tendrá como finalidad ofrecer en forma democrática los servicios de consulta de libros y otros servicios culturales complementarios que permitan a la población adquirir, transmitir, acrecentar y conservar en forma libre el conocimiento en todas las ramas del saber.*

*Su acervo podrá comprender colecciones bibliográficas, hemerográficas, auditivas, visuales, audiovisuales y, en general cualquier otro medio que contenga información afín."*

Así mismo, el Manifiesto de la UNESCO de 1994<sup>192</sup> menciona que la biblioteca pública es una fuerza viva para la educación, la cultura y la información. También establece que los servicios deben ofrecerse sobre una base de igualdad de acceso para todas las personas sin tener en cuenta su edad, raza, sexo, nacionalidad, idioma o condición social. Sin embargo, el alcance de este documento no puede ir más allá de invitar a los gobiernos nacionales para que den apoyo al desarrollo de bibliotecas públicas en sus respectivos países.

En cuanto a su misión y funciones, "la biblioteca pública debe fomentar el conocimiento del patrimonio cultural, la valoración de las artes, de los logros e innovaciones científicos así como el aprecio por el patrimonio bibliográfico que existe en varias bibliotecas públicas... La biblioteca pública busca rectificar las desigualdades sociales. Es mediadora y facilitadora de la lectura por gusto, y busca crear y difundir una lectura de calidad como medio insuperable para el aprendizaje, la información y el mejoramiento social. Para que la biblioteca pública pueda cumplir su importante misión, debe llevar a cabo las siguientes funciones: A) Informativa, que garantice a la población que se atiende, el acceso a la información que satisfaga sus necesidades e intereses y que además garantice la difusión de la información producida por la

<sup>192</sup> Manifiesto de la UNESCO sobre la Biblioteca Pública de 1994. En [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

comunidad. B) Apoyo a la educación, que garantice el acceso de la población a aquella información que satisfaga sus necesidades en sistemas formales o informales de educación. C) Promoción cultural, tendientes a promover el rescate, comprensión, difusión y defensa de la cultura. D) Promoción social, que contribuyan a la participación cívica de la población en la vida nacional y; E) Promoción de la lectura, que contribuya a la formación de lectores críticos y selectivos."<sup>193</sup>

"La libertad, la prosperidad y el desarrollo de la sociedad y de los individuos son valores humanos fundamentales. Estos sólo podrán alcanzarse mediante la capacidad de ciudadanos bien informados para ejercer sus derechos democráticos y desempeñar un papel activo en la sociedad. La participación constructiva y la consolidación de la democracia dependen tanto de una educación satisfactoria como de un acceso libre y sin límites al conocimiento, el pensamiento, la cultura y la información. La Biblioteca Pública, puerta local hacia el conocimiento, constituye un requisito básico para el aprendizaje a lo largo de los años, para la toma independiente de decisiones y el progreso cultural del individuo y los grupos sociales."<sup>194</sup>

El papel de las bibliotecas no puede ser negado al interior de la estrategia social de los Estados y las comunidades. Las bibliotecas forman parte de la estrategia social de las sociedades democráticas. Ellas tienen por misión promover el aprendizaje y la creación del saber, de responder a las necesidades de información de las colectividades que las frecuentan y de hacer de las personas ciudadanos informados.

La Biblioteca Pública no es un centro destinado únicamente a conservar una colección de libros antiguos o nuevos. No es sólo una sala de estudio. A continuación presentaremos los 11 rasgos principales, que a nuestro juicio, siempre la han distinguido:

- 1) "Es universal, entendida como un servicio dirigido a todos los ciudadanos sin excepciones, sin discriminación por razón de edad, raza, sexo, religión, nacionalidad, idioma o condición social.
- 2) Es gratuita, para poder ofrecer un acceso verdaderamente igualitario a todos, independientemente de su posición socio-económica. Para esto, la sociedad debe asumir, a través de los poderes públicos, el coste del servicio de biblioteca pública.

<sup>193</sup> Fernández de Zamora, Rosa María. Op. Cit., pp. 32 y 37.

<sup>194</sup> Manifiesto de la UNESCO sobre la Biblioteca Pública de 1994. En [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

- 3) Sus servicios se proyectan para un ámbito local, ya que se diseñan para una comunidad geográficamente definida, de la que tiene en cuenta sus necesidades e intereses.
- 4) Ofrece información para la educación, proporcionando materiales y técnicas de apoyo a la misma y, sobre todo, a la formación continua y el autoaprendizaje que permitan a los ciudadanos, mantenerse al día y enfrentar las cambiantes necesidades del mundo laboral.
- 5) Ofrece información para el desarrollo social y económico y proporciona a los agentes sociales una fuente de información neutra y gratuita con el único objeto de fomentar el desarrollo social y económico de toda la comunidad.
- 6) Apoya a la cultura, al ofrecer al individuo la oportunidad de abrirse paso hacia nuevos horizontes y desarrollar su capacidad personal, al proporcionarle el acceso a contenidos culturales que enriquecerán su conocimiento y estimularán su creatividad y al mismo tiempo fomentarán sus hábitos de lectura.
- 7) Facilita el desarrollo personal y el disfrute del ocio, al fomentar el aprovechamiento de todos los recursos informativos para hacer de los mismos una utilización rica, diversa y provechosa del tiempo libre, constituyendo además un lugar de encuentro y comunicación.
- 8) Procura el mayor nivel de cobertura y profundidad en lo que se refiere a la información local, para lo cual, albergará una colección completa de los materiales informativos en todo tipo de soportes que contengan información relacionada con su localidad, así como establece y mantiene relaciones con todas las instituciones locales que puedan ser generadoras o consumidoras de información de interés local.
- 9) Atiende las necesidades informativas de usuarios especiales, como los niños, los adolescentes y las personas con capacidades diferentes, en estos casos dispondrán de locales, instalaciones y servicios específicos para los mismos.
- 10) Rebasa sus muros para llevar sus servicios a personas de la comunidad que no les es posible asistir a sus locales, y utiliza cajas viajeras y/o bibliobuses, o crea filiales. Hoy día esa práctica se enriquece con la utilización de tecnologías como Internet.

- 11) Colecciona obras de todo tipo de materias, y diversos niveles educacionales, soportadas en diversos formatos, las cuales incluyen materiales especiales para personas con dificultades para la lectura en las formas tradicionales. Su colección debe ser permanentemente actualizada, incorporando a la misma las novedades que van surgiendo, así como las obras que demandan los ciudadanos, para adaptarse a las cambiantes necesidades de la sociedad."<sup>195</sup>

#### 4.1.5 SISTEMA BIBLIOTECARIO Y EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

El libro es el medio más perfecto para la conservación y transmisión del conocimiento humano. El material impreso se manifiesta para la Universidad Nacional Autónoma de México como soporte y resultado de los fines sustantivos que ésta posee y que se plasmaron para la posteridad y su ejercicio en el artículo primero de su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de 1945, y que menciona:

*"La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública — organismo descentralizado del Estado— dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura."*

En este sentido, la Universidad Nacional creó y desarrolló con rigor e inteligencia admirables los sistemas bibliotecario y editorial más importantes en América Latina, asimismo, son reconocidos en el mundo entero por la calidad y contenido que le otorgan la altísima y probada capacidad intelectual y científica de los vástagos de nuestra Alma Mater, y en la cual los compatriotas de otras instituciones y extranjeros de todas las latitudes han reconocido, en su justa dimensión, su prestigio y calidad. Sistemas tales que se han convertido en la imprescindible herramienta para llevar a cabo las más altas funciones que le han sido conferidas a la Máxima Casa de Estudios: docencia, investigación y difusión de la cultura, en beneficio de la comunidad universitaria, de la nación y de la humanidad.

Iniciaremos la exposición mencionando que "la generación y transmisión de la información es un recurso esencial para el ser humano e implica una serie de actividades

<sup>195</sup> Fernández-Aballí Maspons, Isidro. El Rol de las Bibliotecas Públicas en la Sociedad de la Información. En [www.cerlalc.org](http://www.cerlalc.org)

continuas y complejas. Este proceso, denominado transferencia de la información, requiere para su logro de una diversidad de participantes y funciones: 1) Creación: generación y composición de una idea en un texto, generalmente realizada por escritores. 2) Registro: registro, producción, distribución; hecho principalmente por editores. 3) Preservación: adquisición, almacenamiento, organización, control, identificación, acceso físico; función principal de las bibliotecas. 4) Utilización Final: Asimilación por parte del usuario. 5) Transmisión: hecha ya sea a través del contacto personal o por medios de comunicación (correo, telecomunicaciones), entre los participantes en el sistema de transferencia de la información."<sup>196</sup>

Una vez comprendido los puntos anteriores, podemos advertir que en este importantísimo proceso, tanto la función editorial como bibliotecaria son fundamentales dentro de la Universidad, por lo cual, como ya lo mencionamos, cuenta con un sistema bibliotecario y editorial de enorme relevancia nacional. A continuación haremos una descripción de estos sistemas, los servicios que ofrecen, su marco jurídico y también pondremos de relieve la problemática que los rodea.

"El libro universitario es mucho más que un objeto, su valor reside en ser la expresión de una actividad universitaria, libro y universidad favorecen y generan espacios de crítica, reflexión, creación y recreación, teniendo el propósito de transmitir la pluralidad ideológica y difundir ampliamente los beneficios de la cultura."<sup>197</sup> Es decir, la actividad editorial y bibliotecaria de la Universidad Nacional permiten la generación de conocimientos científicos y culturales que serán la fuente primordial para el aprendizaje y la permanente formación de los alumnos, profesores e investigadores, de este modo el papel y la escritura se erigen en antídoto contra el olvido.

En este orden de ideas, la UNAM cuenta con un Sistema Bibliotecario y un Sistema Editorial, encargados de la implementación de políticas, organización y administración de las tareas que les han sido encomendadas según la legislación universitaria.

El Consejo Universitario, en sesión del 19 de julio de 1990 y publicado en Gaceta UNAM un día después, emitió el Reglamento General del Sistema Bibliotecario de la UNAM; con la finalidad de establecer sus objetivos, estructura y operación (artículo 1º); define al sistema bibliotecario universitario, en su segundo artículo, al mencionar que es el conjunto funcional constituido por las unidades que proporcionan servicios bibliotecarios, entendidos éstos como el conjunto de acciones académicas, técnicas y administrativas mediante las cuales se selecciona, adquiere, procesa, sistematiza, almacena, difunde, circula, controla y preserva el

<sup>196</sup> Torres Vargas, Georgina Araceli. *La Universidad en sus Publicaciones*. s/e Ed. UNAM, México, 1995, p. 161.

<sup>197</sup> *Ibidem*. p. 20.

material bibliohemerográfico, audiovisual y, en general, todo material, objeto, vehículo o forma que proporcione información para coadyuvar con los fines sustantivos de la UNAM (art. 3º, fracc. II); en las diferentes dependencias de la Universidad Nacional y por los organismos que coordinan y apoyan la gestión de dichas unidades, es decir, el Consejo del Sistema Bibliotecario (órgano colegiado de más alto nivel cuyas funciones son, en general, la vigilancia de la correcta aplicación del presente reglamento y la aprobación del plan anual de desarrollo bibliotecario); el Comité Asesor del Consejo del Sistema Bibliotecario (órgano colegiado cuyas funciones son las de coadyuvar, opinar, dictaminar y proponer alternativas sobre los asuntos que le turne el Consejo y sobre los servicios bibliotecarios); la Dirección General de Bibliotecas (que a través de su titular tiene las funciones de coadyuvar, coordinar y opinar en lo concerniente al plan de desarrollo bibliotecario, la racionalización de los recursos, los servicios, normas técnicas, administrativas y de organización de las bibliotecas, entre otras); las bibliotecas de la misma Universidad (que tendrán su propio reglamento interno); y las comisiones de biblioteca (órganos colegiados que llevan a cabo funciones de orientación, organización bibliográfica, técnica y administrativa en la dependencia donde existan servicios bibliotecarios).

La Biblioteca y la Hemeroteca nacionales mantendrán su actual estatuto jurídico como depositarias del patrimonio cultural de la nación, confiado a la UNAM para su preservación y custodia, y en consecuencia no pertenecen de manera exclusiva al Sistema Bibliotecario Universitario.

Asimismo, el quinto artículo del ordenamiento comentado, establece los objetivos del sistema bibliotecario universitario, que a saber son:

- I. Aplicar criterios académicos en la planificación y en la prestación de los servicios bibliotecarios, en todo tiempo y para cualquier efecto;*
- II. Proporcionar servicios bibliotecarios en toda la Universidad y garantizar que los mismos se brinden a los usuarios de manera eficiente, oportuna, uniforme y suficiente;*
- III. Adecuar los servicios bibliotecarios a los avances de la ciencia y la tecnología;*
- IV. Introducir servicios de informática y computarizados, y toda tecnología apropiada para el manejo de información en las unidades del Sistema;*
- V. Orientar al usuario en el uso efectivo de los servicios bibliotecarios, de tal forma que se estimulen el estudio, la investigación, la difusión de la cultura y la extensión universitaria;*
- VI. Constituir acervos equilibrados representativos de los diversos contenidos del saber humano y acordes con los planes y programas de estudio, de investigación, de difusión de la cultura y de extensión universitaria;*

*Aut.*

VII. Elevar la calidad de desempeño del personal que presta sus servicios en las bibliotecas, por medio de un plan permanente de capacitación, formación y desarrollo profesional;

VIII. Extender los servicios bibliotecarios a los usuarios con impedimentos físicos;

IX. Informar a la comunidad y difundir entre la misma los servicios bibliotecarios disponibles, y

X. Obtener o mejorar los espacios para las bibliotecas universitarias."

Establece también las facultades y obligaciones de cada uno de los miembros del sistema bibliotecario, de los usuarios y del personal que labora en estas bibliotecas. Prescribe lineamientos básicos para la racionalización de los recursos patrimoniales y por último sanciona:

*"La infracción a las disposiciones de este reglamento dará lugar a la imposición de las sanciones previstas en el Estatuto General de la UNAM y demás normas atinentes de la Legislación Universitaria. En cualquier caso, la destrucción, mutilación o desaparición del patrimonio bibliográfico de la Institución será considerada como causa grave de responsabilidad aplicable a todos los miembros de la UNAM."*

Dada la tremenda complejidad y cantidad de bibliotecas pertenecientes a la Universidad Nacional, que no sólo se circunscriben a Ciudad Universitaria (Facultades e Institutos de Investigación en Ciencias y Humanidades y Centros de Estudios), las Facultades de Estudios Superiores, la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, los nueve planteles de la Escuela Nacional Preparatoria y los Colegios de Ciencias y Humanidades; sino también a los centros, institutos y dependencias que se encuentran en las entidades federativas y el extranjero, se puede comprender que los problemas no están ausentes, entre los cuales la mayoría radican en la falta de profesionalización del personal que labora en éstas debido a las presiones sindicales que padece la Universidad y que ha menoscabado el servicio prestado; la parsimonia en cuanto a la actualización del acervo en algunas bibliotecas; la falta de recursos financieros que faciliten la tarea de actualización y conservación del acervo, además de las mejoras necesarias a las instalaciones; y el problema del deterioro intencional del acervo debido a la insuficiente educación e irresponsabilidad de algunos usuarios para con éstas. Problemas sin duda de urgente examen y búsqueda de soluciones; tales reparos, que deben ser requeridos y apoyados por la comunidad universitaria, después de un estudio colegiado e interdisciplinario del problema, deben ser el origen de las posibles soluciones; al mismo tiempo se debe requerir un mínimo de conciencia de toda la comunidad universitaria y de las autoridades competentes en todos los ámbitos para lograr una respuesta eficaz y conjunta frente a la problemática comentada. Sin embargo, puesto que la intención y la extensión del presente trabajo no pretenden terminar con la discusión sobre el tema desarrollado sino ofrecer un panorama

general de la situación bibliotecaria en la Universidad Nacional, no agotaremos el fondo del asunto.

En cuanto al sistema editorial universitario, la maestra Araceli Torres comenta, "considerando que la actividad editorial universitaria no funciona como una empresa, puede ubicarse dentro del grupo de las editoriales no lucrativas, al ser la Universidad una institución que mantiene esta actividad como un aspecto necesario para su propio desarrollo. Su actividad editorial es un producto del trabajo al que se dedica, es decir, no se ocupa de buscar aquellos autores que representen ganancias seguras con su producción, sino básicamente, a promover y estimular el trabajo de quienes están en ella.

De acuerdo con esto, tanto la calidad material e intelectual de la producción editorial universitaria, así como la difusión y comercialización de la misma y el número potencial de lectores, cuentan con características propias determinadas por los fines que la universidad persigue. Es por ello que los propósitos de una editorial universitaria son más fácilmente detectados a medida que se comprendan, los fines de la misma universidad... en general se puede apuntar que una editorial universitaria, dentro de sus finalidades, debe atender tres aspectos: 1) Dar a conocer los resultados del trabajo mismo en la universidad, aportando conocimientos en diversas áreas y contribuyendo al desarrollo del país. 2) Ayudar al estudiante en su formación, poniendo a su alcance las obras que le sean indispensables. 3) Poner en circulación obras relacionadas con la cultura nacional.

La actividad editorial universitaria implica en sí una responsabilidad académica y de investigación. Por un lado, el profesor y el investigador deben mostrar los resultados de sus esfuerzos con aportes bibliográficos; por otro, el estudiante se convierte, de esta forma, en un mercado de demanda. Además es una actividad que contribuye al conocimiento y la difusión de la cultura, pretendiendo cubrir todos los ramos del saber, de todos los tiempos y en todas las disciplinas, sin preocuparse esencialmente, si se ajusta o no a las condiciones del mercado."<sup>198</sup>

El sistema editorial universitario es producto de toda una organización multidisciplinaria en la cual intervienen el autor (creador), el editor (administración y financiamiento), el impresor (procesos técnicos), el librero y el bibliotecario (canales de difusión y acceso a la lectura); desarrollada durante toda la vida de la universidad, dentro de la cual, la creación de la Imprenta Universitaria en 1936, en las instalaciones de la editorial *La Razón*, hasta entonces

---

<sup>198</sup> Torres Vargas, Georgina Araceli. Op. Cit., pp. 17 y 18.

perteneciente al Dr. José Manuel Puig Cassauranc y cuya primera administración estuvo a cargo del Dr. Pablo González Casanova; se observa como uno de los actos más importantes.

Tomando en cuenta la primordial importancia que implica diseñar e implantar políticas que reafirmen la actividad académica, sustenten la investigación y extiendan los beneficios de la cultura a la mayor cantidad de personas, se torna como uno de los objetivos fundamentales de la UNAM la implementación de programas editoriales, dirigidos a los diversos sectores de la comunidad universitaria, dotados de perfiles organizacionales y administrativos actualizados consecuentes con los fines de la Universidad. Por lo cual, la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial se adscribió, por acuerdo del 10 de enero de 2002, a la Coordinación de Difusión Cultural de la misma universidad. Esta Coordinación se encuentra presidida por un Consejo, integrado por el Coordinador de difusión cultural designado directamente por el rector y los demás que marca el artículo tercero de su reglamento, éstos representan la voz de la danza, la literatura, la música, el teatro, el cine, las artes plásticas, la pintura, Radio UNAM y TV-UNAM; y cuyos objetivos son fortalecer y articular las tareas, programas y actividades de las dependencias adscritas a la Coordinación a fin de contribuir a la formación integral de los universitarios y a difundir ampliamente los valores culturales, particularmente los artísticos (art. 1°).

Dada la inmensa labor al respecto, es conveniente reflexionar, en lo particular, sobre la relevancia de la actividad editorial universitaria para la sociedad; sobre todo si aceptamos como una realidad dos cosas: que la Dirección General de Publicaciones en coordinación con los miembros de Difusión Cultural de la UNAM, tiene como tarea principal el fortalecimiento y estimulación de la difusión, comercialización y, por lo tanto, la lectura del libro universitario en el ámbito tanto nacional como internacional y; que todos los sistemas educativos han basado su operatividad en la utilización del libro, aún cuando en la época actual se auxilien de medios electrónicos (audio/video), la lectura sigue constituyendo un instrumento esencial del proyecto educativo y cultural nacional, en todos los países del orbe. Sin embargo, la editorial universitaria adolece de algunas limitantes compartidas con el resto de la industria editorial y otras que le son propias.

En este sentido, por último transcribiremos algunas consideraciones importantes que en el marco de la convocatoria para la reforma universitaria, emitida por el rector Juan Ramón de la Fuente, presentó la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial de la Máxima Casa

de Estudios, y que describe claramente el problema que actualmente se suscita en la industria editorial universitaria y que es urgente atender; a la letra expresa:

"Consideraremos el siguiente esquema del proceso que implica la comercialización del libro en general y del universitario en particular.

Dicho proceso consta de varias etapas, las cuales pueden agruparse en tres fases: la primera corresponde a la promoción, la segunda a la distribución y la tercera a la comercialización.

Cada una de estas fases juega un papel importante para que el libro llegue a su destinatario final, que puede ser el profesor, el investigador, el estudiante o el público en general, según el segmento del mercado al que se dirige el libro...

Sin embargo, es cierto que cuando un libro vende, es casi seguro que encontremos una serie de acciones promocionales que, sistemáticas o accidentales, lo transformaron en producto de demanda. Es triste confirmar cuántos libros sucumben porque no se realiza una adecuada promoción o distribución, pero también puede ocurrir que se realice la promoción, que el libro se encuentre en tiempo y forma en el punto de venta y de plano nadie se interesa por él.

En ese orden de ideas la promoción, como primera fase del proceso de comercialización, juega un papel fundamental. La promoción es un recurso indispensable para generar el consumo de libros y se ha transformado en un instrumento cada vez más utilizado por las grandes empresas editoriales. Debemos aclarar que para la mercadotecnia promoción no es igual a publicidad: la promoción se plantea como un conjunto de acciones dirigidas a un mercado en particular. En cambio la publicidad se dirige a mercados amplios, donde los medios electrónicos e impresos, como el periódico, por ejemplo, son imprescindibles.

Las empresas editoriales que publican libros dirigidos al mercado universitario le otorgan a la actividad promocional una importancia estratégica. Estratégica en el sentido de que cada obra o colección se dirige a un nicho de mercado que, previamente, se evaluó conjuntamente entre el área editorial, el área de mercadotecnia y el área de comercialización. Aquí vale la pena hacer un paréntesis para reproducir un enunciado que consigna una Escuela del libro en Alemania: No se debe editar, sin altísimo riesgo, ningún libro que antes no se sepa como se va a vender. Dicha premisa parecería ir en contra de una de las misiones fundamentales de la Universidad: la difusión de la cultura y en donde el libro juega un papel trascendental, sin embargo, consideramos que no es así, que lo que debemos plantearnos es cómo promover el

conocimiento y la difusión del libro universitario de la mejor manera posible para beneficio del estudiante y como justicia al esfuerzo del trabajo académico y creativo de investigadores y profesores de nuestra universidad.

Decíamos que el trabajo promocional, producto de una estrategia de mercadotecnia, es una actividad cada vez más planificada y que estas casas editoriales la desarrollan de manera sistemática y profesional. Esto ha traído consigo que la fuerza de ventas, como le denominan a esta estructura organizacional, se constituya como un recurso humano de suma importancia para provocar la demanda y por lo tanto el consumo de libros por parte de los estudiantes. Por ende, las personas que realizan esta actividad se caracterizan por su calidad profesional, basada en la especialización de catálogos y en el conocimiento técnico del producto, conectado con las necesidades que plantea el trabajo docente y el aprendizaje del alumno; asimismo, se les capacita constantemente y se les incentiva permanentemente en el aspecto económico.

El propósito de estas empresas editoriales, pensarán y con razón, es el afán de lucro; objetivos e intereses completamente diferentes a la Misión de la Universidad. Estamos de acuerdo, pero esto no justifica ni la inadecuada promoción del libro universitario, ni la edición de libros sin un previo estudio del público al que van dirigidos y con tiros razonables. La pertinencia comercial de un libro universitario no está en función del número de libros comprados, sino en que se dirija estratégicamente al público realmente interesado, así sean 50 libros y no por la cantidad que se va a vender se debe dejar de publicar. Aquí es donde interviene la mercadotecnia y donde los editores, desterrando añejos prejuicios, deben involucrarse. (Los manuales clásicos de la mercadotecnia nos hablan de las cuatro P's: producto, precio, promoción y plaza. Aspectos que no se deben dejar de lado para la comercialización).

Se ha incorporado, también, a la actividad promocional la comunicación electrónica, sobre todo cuando el producto va dirigido a mercados muy específicos o segmentos definidos de potenciales interesados en un área de conocimiento o disciplina. Para ello son indispensables las bases de datos, las cuales permitirán no sólo el procedimiento operativo sino el conocimiento del tamaño del mercado para que las expectativas de venta tengan bases sólidas.

Para efectos promocionales las páginas web también ocupan un lugar importante, pues en ésta se puede dar a conocer información relevante sobre la obra, el autor, el tema, o algún

servicio extra que sea de interés para el prospecto comprador. Otra modalidad de la promoción consiste en la impartición de cursos, seminarios o presentación de libros, con el fin de acercar al público potencialmente interesado con los autores.

Como hemos observado la promoción es uno de los mecanismos más útiles para generar la demanda, en esto las editoriales privadas nos llevan la delantera y lo que llama la atención es quienes consumen sus libros son los propios estudiantes de la UNAM y que los precios se encuentran por encima de los precios de las ediciones de la universidad.

Por ello, el dilema a resolver no sólo para la DGPFE, sino para las diferentes dependencias editoras de la universidad, es como comunicar al profesor, investigador, estudiante o potencial lector, disperso muchas veces, la existencia de las ediciones universitarias. Al final de la exposición propondremos algunas acciones para empezar a resolver las problemáticas de las que hemos venido hablando.

La distribución es una de las fases más complejas y por lo tanto más fuertemente impugnadas por el público lector, los editores y sobre todo los autores. Como decíamos anteriormente es notable el papel del editor como creador, coordinador y productor de un libro, pero es igualmente importante y en ocasiones más complejo promover, difundir y distribuir el libro para ponerlo al alcance del público en el lugar requerido. La distribución se concibe como la fase intermedia que hace posible algo tan relevante como que el libro esté disponible en tiempo y modo en cientos puntos de venta sobre la geografía del país. Si después del esfuerzo del editor los libros no se encuentran oportunamente disponibles resultará un esfuerzo inútil y decepcionante y todos saldremos perdiendo: editor, autor, estudiante, profesor y la propia universidad.

Encontrar un libro y comprarlo en una librería parecería lo más sencillo, sin embargo, tener el mismo libro en todos los puntos de venta existentes ya resulta más difícil, pero tener cientos de libros o miles de libros en cientos de librerías a lo ancho y largo del país resulta más complejo de lo que parece y es un aspecto que rara vez es valorado en su justa dimensión. Los datos, aunque someros, que anteriormente señalamos, aunado a la extensión geográfica y a los niveles de escolaridad y cultura de la población, sirven para reconocer la dificultad a la que se enfrenta la distribución del libro universitario.

Una distribución eficiente exige una gran capacidad de cobertura geográfica con el propósito de concretar una aspiración legítima e imperativa: que el libro universitario llegue a cualquier punto de venta del país en forma, modo y tiempo y para lograr esto, la librería sigue

siendo el espacio más importante para acercar el libro al público y salir a su encuentro, pero la situación actual de las librerías en México, no más de 400 y que trabajan bajo criterios de rentabilidad muy estrictos, impiden apostar ciegamente a este tradicional punto de venta y sí buscar otros medios de comercialización. Es importante dominar cada vez más los canales de venta: no es lo mismo vender a través de las librerías de la Red UNAM que de las librerías externas; que vender en Ferias o vender a Instituciones o venderle a distribuidores profesionales, casi inexistentes en el ámbito del libro.

Ante esta situación, la comercialización del libro universitario obliga a un replanteamiento de sus canales tradicionales y a la urgencia de realizar acciones estratégicas encaminadas a identificar los segmentos de mercado a los cuales se dirige un libro o colección en particular para concretar acciones de promoción y distribución dirigidas. La realidad del mercado así como la cantidad y diversidad y grado de especialización de temas que caracterizan a la edición universitaria exige asumir una actitud nueva y diferente donde los métodos de trabajo deben cambiar. Por ejemplo, no podemos seguir concibiendo el trabajo editorial como una actividad aislada, dedicada exclusivamente a producir, sin involucrar a las áreas de promoción y comercialización o de mercadotecnia, área inexistente por cierto en el medio editorial universitario.

Se debe diseñar la comercialización del libro desde el mismo instante en que se concibe y no cuando está virtualmente acabado, pues se corre el riesgo de recurrir a las formas rutinarias y tradicionales de comercialización. Entonces nos veremos atrapados en esa explicación que escuchamos constantemente y que se ha convertido en dogma: si el libro se vende hay que atribuirlo a las virtudes de éste o del autor o del editor. Si no se vende lo más fácil es atribuirlo a una inadecuada promoción, distribución y comercialización.

¿Por qué no compartir las responsabilidades? ¿Por qué no revisar los criterios que nos llevan a imprimir un libro? ¿Por qué no aprovechar más los medios electrónicos? ¿Por qué no evaluar financieramente una política de tiros cortos? ¿Acaso la comunicación digital no puede contribuir a multiplicar lectores y difundir el conocimiento?

El libro es uno de los grandes inventos de la humanidad: la interactividad racional y sensible que establece con el usuario, con el lector, es excepcional y no se debe perder, más bien se debe difundir sin descanso. La actualidad del libro como creación del espíritu humano está fuera de toda duda. Pero también se nos exige ser conscientes de la previsible escasez de materias primas, de la deforestación, de los desastres ecológicos. Según José B. Terceiro en

una conferencia titulada "El futuro digital del libro en la Universidad Menéndez y Pelayo" en 1997, ejemplifica lo siguiente: Imprimir diez mil ejemplares de un libro de quinientas páginas, requiere la materia prima proporcionada por trescientos árboles.

La humanidad publica un libro cada medio minuto, según Gabriel Zaid, pero cada segundo que transcurre se destruye en todo el mundo una hectárea de bosque.

No menos importante es señalar las condiciones bajo las cuales trabaja el departamento de ventas de la DGPFE. Los recursos humanos con los que cuenta son mínimos (tres promotores: uno para atender a las instituciones, uno para los clientes locales y otro para los foráneos); no existen manuales de procedimientos, por lo tanto las funciones y responsabilidades no están claramente definidas; se carece de planes estratégicos de promoción y ventas; no se cuenta con el apoyo de un departamento de mercadotecnia, fundamental para la toma de decisiones a partir de estudios de mercado, comportamientos y necesidades del público lector, estrategias de promoción, desarrollo de base de datos, histórico de ventas, dictámenes comerciales, etcétera; departamentos que deberían constituirse como áreas de servicio para la operación comercial como Sistemas, Almacén, Crédito y Cobranza o la Unidad administrativa no se asumen como tal, por lo tanto no contribuyen a la misión primaria de la dependencia: promover, distribuir y comercializar de la mejor manera el libro universitario

A continuación nos permitimos enunciar algunas acciones encaminadas a iniciar la solución de la problemática que se ha venido señalando:

1.- Desarrollar bases de datos (Directorio de Escuelas, Facultades, Centros de Investigación, número de alumnos, etcétera) cada vez más segmentados, para que la promoción sea dirigida a los potenciales interesados de una obra a través del correo electrónico.

2.- Desarrollar una página Web y promover su visita a través de una campaña promocional dirigida a profesores, investigadores y estudiantes.

3.- Incrementar el número de promotores, por lo menos de uno a tres, para ofrecer un servicio de calidad a las librerías. Desarrollar un programa de formación de promotores y capacitar al personal con cursos de telemarketing y de servicio al cliente.

4.- Convocar a estudiantes (egresados de las licenciaturas de Administración de Empresas, Letras Hispánicas o Bibliotecología, por mencionar algunas), para que realicen su

servicio social en el departamento de ventas para realizar estudios de mercado, investigación bibliográfica, acciones de promoción, etc.

5.- Trabajar conjuntamente con la Red de librerías UNAM para promover la venta por prescripción. Establecer un medio de comunicación electrónica donde los profesores e investigadores de la Universidad nos indiquen los libros que solicitarán a sus alumnos al inicio y en transcurso del semestre, con el objetivo de que el alumnado tenga la certeza de que en las librerías de UNAM encontrará los libros.

6.- Depurar la cartera de clientes y trabajar más de cerca con las librerías universitarias.

7.- Realizar la promoción de las ediciones universitarias en los sistemas bibliotecarios de las Instituciones de Educación Superior y de Instituciones Públicas y Privadas.

8.- Exponer el Plan de trabajo del Departamento de Ventas a las diferentes áreas de la dependencia y plantear los requerimientos y necesidades para el buen funcionamiento de dicho departamento.

9.- Desarrollar estrategias de promoción y venta del material que tiene poco o nulo desplazamiento. Lo mismo con las novedades.

10.- Investigar la posibilidad de desarrollar distribuidores exclusivos de la Universidad en estados estratégicos de la república.

11.- Establecer canales de comunicación con las dependencias editoras para conocer sus planes editoriales y sus novedades.<sup>199</sup>

## 4.2 DISTRIBUCIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL, EDUCATIVA Y CULTURAL DE FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO

Queda claro, después de los argumentos vertidos hasta el momento, que el fomento de la lectura y el libro constituye una actividad que debe ser normada y protegida por el orden jurídico nacional, tomando en cuenta que es una tarea social en cuanto a que la depositaria del beneficio que traerá consigo tal actividad es la sociedad misma, ésta tiene la obligación de promoverla e impulsarla con su pensamiento y actuar cotidianos; educativa en tanto que la indiscutible oportunidad de llevar a cabo un aprendizaje permanente, se les presenta a los individuos a través de la lectura de calidad cuya única y fundamental condición es que existan libros, precisamente, de calidad, en cantidad y variedad suficientes; cultural también si

<sup>199</sup> DGPFE. "Los Medios de Comercialización del Libro Universitario". En [www.unam.mx](http://www.unam.mx)

tomamos en cuenta que con el fomento y defensa del libro y la lectura, se están protegiendo el acceso a tales bienes, el disfrute y aprovechamiento de los mismos y, la producción intelectual.

#### **4.2.1 AUTORIDADES Y ÓRGANOS QUE INTERVIENEN. ATRIBUCIONES, COMPETENCIAS Y CONCURRENCIA**

El orden jurídico mexicano reconoce, otorga facultades y obligaciones, exclusivas o concurrentes, a determinadas autoridades y órganos federales, estatales y municipales, para llevar a cabo la política cultural nacional.

El gobierno federal diseña y ejecuta su política educativa y cultural a través de la Secretaría de Educación Pública, de la cual depende el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes en calidad de órgano desconcentrado; de éste a su vez, dependen muchas instituciones que cubren todos los aspectos del desarrollo cultural nacional. En las entidades federativas y municipios también se encuentran órganos gubernamentales, en coordinación con las instancias federales, que desarrollan las políticas culturales y educativas en sus respectivas jurisdicciones.

También existen instituciones con competencias de carácter nacional en el ámbito educativo y cultural como el Congreso de la Unión, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Biblioteca Nacional de México, el Instituto Nacional de Derechos de Autor y diversas organizaciones y asociaciones atinentes al tema en comento, que no son autoridades pero que su participación en el fomento del libro es fundamental, como la familia y las asociaciones civiles.

Así mismo, se encuentran organismos internacionales que directa o indirectamente inciden en el fomento del libro, haciendo extensiva su ayuda y beneficios a todos los países que así lo requieran y soliciten, estamos hablando concretamente de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe. Entidades todas cuyas funciones educativas y culturales serán comentadas a continuación.

##### **4.2.1.1 PODER EJECUTIVO FEDERAL**

El Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona: el Presidente de la República, quien para el despacho de los asuntos, particularmente en lo que se refiere a los de

orden educativo y cultural, faculta a la Secretaría de Educación Pública, en los términos del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### 4.2.1.2 SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

El organismo superior de educación y cultura en el país es la Secretaría de Educación Pública, órgano de la administración pública centralizada que cumple funciones de carácter técnico-normativo y establece las orientaciones de la política educativa y cultural en lo general; y que, desde su creación en 1921, ha tenido un papel estratégico en el devenir histórico de la nación, por lo que a continuación haremos mención de las disposiciones legales, que se relacionan con el fomento y protección del libro y la lectura, que le otorga el orden jurídico mexicano para el cumplimiento de sus fines.

La Secretaría de Educación Pública se integra jerárquicamente por el Secretario, los Subsecretarios y el Oficial Mayor, los Directores Generales, los Directores y Subdirectores de Área y los Jefes de Departamento; además cuenta con órganos administrativos especializados e instituciones educativas como la Comisión Nacional del Deporte, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Politécnico Nacional, Radio Educación y la Universidad Pedagógica Nacional, el Fondo de Cultura Económica, la cadena de Librerías Educal, Televisión Metropolitana (canal 22), Instituto Nacional de Derechos de Autor, Centro Nacional de las Artes, entre otros.

Las facultades de la SEP en el ámbito educativo y cultural, se pueden encontrar en el artículo 12 de la Ley General de Educación; el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Imprenta; la Ley General de Bibliotecas; la Ley Federal del Derecho de Autor; Ley Federal de Radio y Televisión; Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; el Reglamento Interior de la misma Secretaría y el Reglamento del Decreto que prohíbe la exportación de documentos originales relacionados con la historia de México y de los libros que por su rareza sean difícilmente sustituibles. En lo que respecta específicamente al tema de fomento al libro, en los artículos 4 al 7 de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro se establecen las facultades otorgadas a la autoridad educativa federal tocante a las actividades relacionadas con la función educativa y cultural de fomento a la lectura y al libro; estas son:

**"Artículo 4**

*Corresponde a la autoridad educativa federal, en coordinación con el Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y del Libro, realizar el programa nacional de fomento a la lectura y al libro, a través de los siguientes medios:*

*Paquetes didácticos de estímulo y formación de lectores, adecuados para cada nivel de la educación básica, dirigidos a educandos, docentes y padres de familia.*

*Campañas educativas e informativas a través de los establecimientos de enseñanza y los medios de comunicación social.*

*Becas, premios y estímulos a la promoción, edición y fomento de la lectura y el libro.*

*Exposiciones, ferias y festivales del libro y la lectura.*

*Difusión del trabajo de los creadores y nuevos autores literarios.*

*Cursos de capacitación vinculados al trabajo editorial, gráfico, librero y bibliotecario.*

*Emisiones de programas de radio y televisión dedicados a la lectura y el libro.*

*Talleres literarios, rincones, círculos y salas de lectura.*

*Cualesquiera otras medidas conducentes al fomento de la lectura y del libro.*

**Artículo 5**

*Corresponde al Sistema Educativo Nacional, mediante el programa nacional de fomento a la lectura y al libro:*

*I.- Fomentar el hábito de la lectura, formando lectores en todos los niveles de educación, con base en los programas y técnicas más adecuadas de lectura y comprensión, así como en el cuidado y conservación de los libros;*

*II.- Promover la lectura de los libros publicados en México y la existencia de ellos en todas las bibliotecas del país, y*

*III.- Organizar todo tipo de actividades y eventos que promuevan el libro y estimulen el hábito de la lectura, en apoyo a los objetivos de esta Ley.*

**Artículo 6**

*Corresponde al Ejecutivo Federal poner en práctica las políticas y estrategias que se establezcan en el programa nacional de fomento a la lectura y al libro, así como impulsar la creación, edición, producción, difusión, venta y exportación del libro mexicano y de las coediciones mexicanas que satisfagan los requerimientos culturales y educativos del país en condiciones adecuadas de calidad, cantidad, precio y variedad, asegurando su presencia nacional e internacional.*

**Artículo 7**

*Del tiempo oficial que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, se otorgarán espacios de promoción institucional para la difusión del fomento a la lectura, así como de los libros impresos y editados en México que por su valor cultural o interés científico o técnico enriquezcan la cultura nacional."*

**4.2.1.3 INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS DE AUTOR**

El artículo 28 constitucional establece que no constituirán monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora. De este modo, establece los fundamentos para la protección de los

derechos de autor, que es el reconocimiento que hace el Estado en favor de todo creador de obras literarias y artísticas, en virtud del cual otorga su protección para que el autor goce de prerrogativas y privilegios exclusivos de carácter personal (derecho moral) y patrimonial (derecho patrimonial); tales prerrogativas se plasman como texto reglamentario en la Ley Federal de Derechos de Autor.

Se entiende el derecho de autor como la rama del derecho que regula los derechos de creadores y usuarios de obras literarias y artísticas protegidas legalmente por la Ley Federal de Derechos de Autor (LFDA) y los tratados internacionales en vigor. Y que por lo demás es supletoria de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro.

Esta legislación tiene por objeto la salvaguarda y promoción del acervo cultural de la nación, la protección de los derechos autorales, de los artistas interpretes o ejecutantes así como de los editores, los productores y los organismos de radiodifusión en relación con sus obras literarias o artísticas en todas sus manifestaciones, interpretaciones o ejecuciones; así como sus ediciones, fonogramas o videogramas, sus emisiones y los derechos de propiedad intelectual. La aplicación administrativa de tales disposiciones le corresponde al Instituto Nacional de Derechos de Autor, autoridad administrativa en la materia, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública. Tiene como funciones: proteger y fomentar el derecho de autor; promover la creación de obras literarias y artísticas; llevar el Registro Público del Derecho de Autor; mantener actualizado su acervo histórico y, promover la cooperación internacional y el intercambio con instituciones encargadas del registro y protección del derecho de autor y derechos conexos.

El Instituto está facultado para realizar investigaciones respecto de presuntas infracciones administrativas; solicitar a las autoridades competentes la práctica de visitas de inspección; ordenar y ejecutar los actos provisionales para prevenir o terminar con la violación al derecho de autor y derechos conexos; imponer las sanciones administrativas que sean procedentes y, las demás que le correspondan en los términos de la presente Ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables.

La LFDA, a través del Instituto Nacional de Derechos de Autor, protege todo tipo de obras de creación original susceptibles de ser divulgadas o reproducidas en cualquier formato o medio, incluidas las que se difundan por medios impresos o electrónicos. Estas obras se clasifican según su autor, toda persona física creadora de una obra literaria o artística (conocido, seudónimas o anónimas); según su comunicación (divulgadas, inéditas o



publicadas); según su origen (primigenias o derivadas); o según el número de creadores que intervienen (individuales, de colaboración y colectivas).

En cuanto a los actos que harán del conocimiento público un obra, la ley determina que serán: A) la divulgación, que es el acto de hacer accesible una obra literaria y artística por cualquier medio al público, por primera vez, con lo cual deja de ser inédita; B) la publicación, que consiste en la reproducción de la obra en forma tangible y su puesta a disposición del público mediante ejemplares, o su almacenamiento permanente o provisional por medios electrónicos, que permitan al público leerla o conocerla visual, táctil o auditivamente; C) la comunicación pública, acto mediante el cual la obra se pone al alcance general, por cualquier medio o procedimiento que la difunda y que no consista en la distribución de ejemplares; D) la ejecución o representación pública, consistente en la presentación de una obra, por cualquier medio, a oyentes o espectadores sin restringirla a un grupo privado o círculo familiar. No se considera pública la ejecución o representación que se hace de la obra dentro del círculo de una escuela o una institución de asistencia pública o privada, siempre y cuando no se realice con fines de lucro; E) la distribución al público, que es la puesta a disposición del público del original o copia de la obra mediante venta, arrendamiento y, en general, cualquier otra forma y; F) la reproducción, realización de uno o varios ejemplares de una obra, de un fonograma o de un videograma, en cualquier forma tangible, incluyendo cualquier almacenamiento permanente o temporal por medios electrónicos, aunque se trate de la realización bidimensional de una obra tridimensional o viceversa.

Así mismo, la LFDA establece, en su segundo capítulo, los lineamientos a seguir en un contrato de edición de obra literaria, que a la letra, son:

*Artículo 42*

*Hay contrato de edición de obra literaria cuando el autor o el titular de los derechos patrimoniales, en su caso, se obliga a entregar una obra a un editor y éste, a su vez, se obliga a reproducirla, distribuirla y venderla cubriendo al titular del derecho patrimonial las prestaciones convenidas.*

*Las partes podrán pactar que la distribución y venta sean realizadas por terceros, así como convenir sobre el contenido del contrato de edición, salvo los derechos irrenunciables establecidos por esta Ley.*

*Artículo 43*

*Como excepción a lo previsto por el artículo 33 de la presente Ley, el plazo de la cesión de derechos de obra literaria no estará sujeta a limitación alguna.*

*Artículo 44*

*El contrato de edición de una obra no implica la transmisión de los demás derechos patrimoniales del titular de la misma.*

*Artículo 45*

*El editor no podrá publicar la obra con abreviaturas, adiciones, supresiones o cualesquiera otras modificaciones, sin consentimiento escrito del autor.*

**Artículo 46**

*El autor conservará el derecho de hacer a su obra las correcciones, enmiendas, adiciones o mejoras que estime convenientes antes de que la obra entre en prensa.*

*Cuando las modificaciones hagan más onerosa la edición, el autor estará obligado a resarcir los gastos que por ese motivo se originen, salvo pacto en contrario.*

**Artículo 47**

*El contrato de edición deberá contener como mínimo los siguientes elementos:*

- I. El número de ediciones o, en su caso, reimpressiones, que comprende;*
- II. La cantidad de ejemplares de que conste cada edición;*
- III. Si la entrega del material es o no en exclusiva, y*
- IV. La remuneración que deba percibir el autor o el titular de los derechos patrimoniales.*

**Artículo 48**

*Salvo pacto en contrario, los gastos de edición, distribución, promoción, publicidad, propaganda o de cualquier otro concepto, serán por cuenta del editor.*

**Artículo 49**

*El editor que hubiere hecho la edición de una obra tendrá el derecho de preferencia para realizar la siguiente edición.*

**Artículo 50**

*Si no existe convenio respecto al precio que los ejemplares deben tener para su venta, el editor estará facultado para fijarlo.*

**Artículo 51**

*Salvo pacto en contrario, el derecho de editar separadamente una o varias obras del mismo autor no confiere al editor el derecho para editarlas en conjunto. El derecho de editar en conjunto las obras de un autor no confiere al editor la facultad de editarlas separadamente.*

**Artículo 52**

*Son obligaciones del autor o del titular del derecho patrimonial:*

- I. Entregar al editor la obra en los términos y condiciones contenidos en el contrato, y*
- II. Responder ante el editor de la autoría y originalidad de la obra, así como del ejercicio pacífico de los derechos que le hubiera transmitido.*

**Artículo 53**

*Los editores deben hacer constar en forma y lugar visibles de las obras que publiquen, los siguientes datos:*

- I. Nombre, denominación o razón social y domicilio del editor;*
- II. Año de la edición o reimpression;*
- III. Número ordinal que corresponde a la edición o reimpression, cuando esto sea posible, y*
- IV. Número Internacional Normalizado del Libro (ISBN), o el Número Internacional Normalizado para Publicaciones Periódicas (ISSN), en caso de publicaciones periódicas.*

**Artículo 54**

*Los impresores deben hacer constar en forma y lugar visible de las obras que impriman:*

- I. Su nombre, denominación o razón social;*
- II. Su domicilio, y*

*III. La fecha en que se terminó de imprimir.*

*Artículo 55*

*Cuando en el contrato de edición no se haya estipulado el término dentro del cual debe quedar concluida la edición y ser puestos a la venta los ejemplares, se entenderá que este término es de un año contado a partir de la entrega de la obra*

*lista para su edición. Una vez transcurrido este lapso sin que el editor haya hecho la edición, el titular de los derechos patrimoniales podrá optar entre exigir el cumplimiento del contrato o darlo por terminado mediante aviso escrito al editor. En uno y otro casos, el editor resarcirá al titular de los derechos patrimoniales los daños y perjuicios causados.*

*El término para poner a la venta los ejemplares no podrá exceder de dos años, contado a partir del momento en que se pone la obra a disposición del editor.*

*Artículo 56*

*El contrato de edición terminará, cualquiera que sea el plazo estipulado para su duración, si la edición objeto del mismo se agotase, sin perjuicio de las acciones derivadas del propio contrato, o si el editor no distribuyese la obra en los términos pactados. Se entenderá agotada una edición, cuando el editor carezca de los ejemplares de la misma para atender la demanda del público.*

*Artículo 57*

*Toda persona física o moral que publique una obra está obligada a mencionar el nombre del autor o el seudónimo en su caso. Si la obra fuere anónima se hará constar. Cuando se trate de traducciones, compilaciones, adaptaciones u otras versiones se hará constar además, el nombre de quien la realiza."*

De igual modo, la ley ofrece conceptos de los objetos que, en materia de fomento y protección al libro, resultan fundamentales; en el capítulo tercero del título quinto, dedicado a normar lo concerniente a los derechos conexos, reglamenta la actividad de los editores de libros; menciona que el libro es toda publicación unitaria, no periódica, de carácter literario, artístico, científico, técnico, educativo, informativo o recreativo, impresa en cualquier soporte, cuya edición se haga en su totalidad de una sola vez en un volumen o a intervalos en varios volúmenes o fascículos, que no puedan comercializarse separadamente.

La legislación comentada también prescribe que el editor de libros es la persona física o moral que selecciona o concibe una edición y realiza por sí o a través de terceros su elaboración; y menciona los derechos que tiene de autorizar o prohibir la reproducción directa o indirecta, total o parcial de sus libros, así como la explotación de los mismos; la importación de copias de sus libros hechas sin su autorización, y la primera distribución pública del original y de cada ejemplar de sus libros mediante venta u otra manera.

La protección que otorga la ley para estos derechos será de 50 años contados a partir de la primera edición del libro de que se trate, así mismo, las publicaciones periódicas gozarán de la misma protección que se le otorga a los libros.

Por último, mencionaremos las características generales de la protección a los derechos de autor, derechos morales y patrimoniales, indicadas en la LFDA. Este cuerpo normativo considera que toda persona cuyo nombre o seudónimo, conocido o registrado, aparezca como autor de una obra, será considerado como tal, salvo prueba en contrario y, en consecuencia, se admitirán por los tribunales competentes las acciones que entable por transgresión a sus derechos.

Las obras derivadas, tales como arreglos, compendios, ampliaciones, traducciones, adaptaciones, paráfrasis, compilaciones, colecciones y transformaciones de obras literarias o artísticas, serán protegidas en lo que tengan de originales, pero sólo podrán ser explotadas cuando hayan sido autorizadas por el titular del derecho patrimonial sobre la obra primigenia, previo consentimiento del titular del derecho moral; de igual modo se establecen normas de protección para las traducciones, coautorías, obras musicales con o sin letra, participaciones en publicaciones periódicas, radio, televisión u otros medios de comunicación, etc.

En cuanto a los derechos morales, el autor es el único, primigenio y perpetuo titular de estos derechos sobre las obras de su creación; se consideran unidos al autor y son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables e inembargables. Así mismo, se precisan en la ley los sujetos que pueden ejercer tales derechos, es decir, el autor, sus herederos, el Estado, los coautores, el director o realizador y productor de una obra.

La titularidad originaria de los derechos patrimoniales le pertenece al autor; a cualquiera de sus herederos o causahabientes por cualquier título serán considerados titulares derivados. La vigencia de estos derechos se preservará, por lo general, durante toda la vida del autor y cien años más post mortem. Cuando la obra pertenezca a varios coautores, los cien años empezarán a contar a partir de la muerte del último y; cien años después de divulgadas. Pasados estos términos, la obra pasará al dominio público.

El contenido de los derechos patrimoniales consiste en el derecho de explotar de manera exclusiva sus obras, o de autorizar a otros su explotación, en cualquier forma, dentro de los límites que establece la LFDA y sin menoscabo de la titularidad de los derechos morales a que se refiere el artículo 21 de la misma. Por lo que el autor y su causahabiente gozarán del derecho a percibir una regalía por la comunicación o transmisión pública de su obra por

cualquier medio. Los derechos patrimoniales no son embargables ni pignoraables aunque pueden ser objeto de embargo o prenda los frutos y productos que se deriven de su ejercicio. Por último se establecen los parámetros para la transmisión de estos derechos.

En cuanto a los procedimientos, la LFDA distingue cuatro procedimientos consecuentes con los supuestos que prescribe; los procedimientos ante autoridades civiles y penales (arts. 213 - 216 bis); el procedimiento administrativo de avenencia, que es el que se substancia ante el Instituto, a petición de alguna de las partes para dirimir de manera amigable un conflicto surgido con motivo de la interpretación o aplicación de la LFDA (arts. 217-218); el procedimiento arbitral en el cual las partes podrán someterse a un procedimiento de arbitraje, en el caso de que surja alguna controversia sobre los derechos protegidos por la normatividad comentada; que estará regulado conforme a lo establecido en la misma ley, sus disposiciones reglamentarias y, de manera supletoria, las del Código de Comercio; abriendo un título particular dedicado al procedimiento administrativo donde se establecen las infracciones que por acciones u omisiones, en cuanto a la forma y requisitos legales que deben contener las obras, su uso o explotación, serán sancionadas por el Instituto Nacional de Derechos de Autor y por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial respectivamente, con arreglo en lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de la Propiedad Industrial y la Ley Aduanera.

Por último, los derechos de autor y los derechos conexos se encuentran limitados por causa de utilidad pública, obras de dominio público y las reglas específicas impuestas a los derechos patrimoniales, establecidos en los artículos 147 a 153 de la LFDA.

"Así, es más que obvio el hecho de que la legislación autoral, debido a los sujetos y objetos que regula, los fines que persigue y las múltiples dinámicas y relevantes conexiones que establece con campos de actividad vinculados al principio de capacidad de acceso, creación y disfrute de la cultura, a su producción y distribución lucrativa y no lucrativa, forma parte esencial del derecho cultural;<sup>200</sup> y por lo tanto del fomento y protección de la lectura y el libro.

---

<sup>200</sup> Ávila Ortiz, Raúl. "Derecho Cultural". Verbo en Enciclopedia Jurídica Mexicana. T. VIII. Op. Cit., p. 315.

#### 4.2.1.4 CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES

El surgimiento del CONACULTA, órgano que sustituyó a la Subsecretaría de Cultura por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de diciembre de 1988, está íntimamente relacionado con la necesidad de reestructurar y hacer más consistente la política cultural del Estado en función de los cambios sociales que han operado a partir de los dos últimos decenios del siglo pasado; tales como, el crecimiento de la población, las nuevas necesidades y expectativas en el orden social y cultural, el reconocimiento de nuestra enorme diversidad regional, social y étnica; la libertad de expresión e información, la incipiente democratización del sistema político mexicano, y la conveniencia de unificar acciones que hasta entonces habían estado insuficientemente articuladas en el Sector Educativo; y que llevaron a crear una institución capaz de normar y coordinar la política cultural del Estado mexicano. Por estas razones, se creó el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, cuyas grandes directrices son coordinar, modernizar y otorgar coherencia institucional a la multiplicidad de organismos que ejercen funciones de preservación, promoción, difusión y animación cultural.

La creación de esta institución como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, se fundamentó en tres valores: identidad nacional, irrestricta libertad de creación y acceso creciente de los mexicanos a los bienes y los servicios culturales. Se reconoció y estableció que, cada vez más, la cultura y la actividad artística son espacios públicos en los que un mayor número de personas tiene la capacidad y la potencialidad para intervenir en su condición de creadores, académicos, espectadores, críticos, gestores o promotores.

De este modo, CONACULTA asumió, en virtud de sus facultades, las funciones administrativas que en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes correspondían y dependían directamente de la SEP, entre ellas se encuentran:

- Coordinar las acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñan funciones culturales;
- Dar congruencia al funcionamiento y asegurar la coordinación de las entidades paraestatales que realicen funciones de promoción y difusión para la cultura y las artes, inclusive en los medios radiofónico y televisivo, que se agrupen en el Subsector Cultura de la Secretaría de Educación Pública:

- Organizar la educación artística, bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, y otros eventos de interés cultural;
- Establecer criterios culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión así como la industria editorial;
- Fomentar las relaciones de orden cultural y artístico con los países extranjeros, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, y decidir o en su caso opinar sobre el otorgamiento de becas para realizar investigaciones o estudios en estas materias;
- Planear, dirigir y coordinar las tareas relacionadas con las lenguas y culturas indígenas;
- Fomentar la investigación en estas áreas además de promover las tradiciones y el arte popular;
- Diseñar y promover la política editorial del Subsector Cultura y proponer directrices en relación con las publicaciones y programas educativos y culturales para la televisión.

Para la realización de sus fines, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, cuenta con recursos destinados a la promoción y difusión de la cultura y las artes, que en su mayor parte provienen del presupuesto que se le otorga a la Secretaría de Educación Pública, aunque también existen participaciones financieras del sector privado.

CONACULTA se encuentra encabezado por un Director designado y removido libremente por el Presidente de la República. Las unidades de que se compone para la realización de sus fines son:

- Biblioteca de México "José Vasconcelos"
- Canal 22
- Centro Cultural Helénico
- Centro Cultural Tijuana
- Centro de Capacitación Cinematográfica
- Centro de la Imagen
- Centro Nacional de las Artes
- Cineteca Nacional
- Comisión Nacional para la Preservación del Patrimonio Cultural
- Coordinación de Asuntos Internacionales
- Coordinación Nacional de Proyectos Históricos
- Coordinación de Patrimonio Cultural y Turismo
- Dirección General de Bibliotecas
- Dirección General de Comunicación Social

- Dirección General de Culturas Populares e Indígenas
- Dirección General de Publicaciones
- Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural
- Dirección General de Vinculación Cultural
- Educal, libros y arte
- Festival Internacional Cervantino
- Fondo Nacional para la Cultura y las Artes
- Instituto Nacional de Antropología e Historia
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
- Instituto Mexicano de Cinematografía
- Programa Cultural "Tierra Adentro"
- Radio Educación
- Sistema Nacional de Fomento Musical
- Unidad de Proyectos Especiales (actualmente en proceso de desaparición)

#### 4.2.1.5 BIBLIOTECA NACIONAL DE MÉXICO

Este año, la Biblioteca Nacional de México cumple 139 años de haber sido fundada definitivamente por el Presidente Benito Juárez y 122 años de su solemne inauguración. Al suprimirse la Real y Pontificia Universidad de México, sus fondos y demás bienes pasaron a constituir la Biblioteca Nacional de México (BNM). En 1867, restaurada la república después del imperio de Maximiliano, por decreto presidencial del 30 de noviembre, Benito Juárez estableció definitivamente la Biblioteca Nacional y destinó para su sede el templo de San Agustín, que abrió sus puertas el 2 de abril de 1884 con un acervo de aproximadamente 91 mil volúmenes, incluidos manuscritos, incunables (libros impresos en Europa desde la invención de la imprenta hasta el siglo XV; e impresos novohispanos de 1539 a 1601 aproximadamente); además de objetos artísticos y científicos; otorgando desde entonces el beneficio del "depósito legal" que más adelante comentaremos.

En 1914 la BNM quedó vinculada a la Universidad Nacional de México y cuando ésta obtuvo su autonomía, en 1929, la Biblioteca Nacional quedó como parte integrante de la UNAM. En 1967 se creó el Instituto de Investigaciones Bibliográficas para administrar y coordinar a la BNM, que doce años más tarde, en 1979, se trasladó del antiguo templo de San Agustín a su sede actual, en el Centro Cultural Universitario; actualmente encabezada por el Dr. Vicente Quirarte.

"Esa Biblioteca Nacional de ayer es la de siempre, la única e irrepetible en el país, es la Biblioteca Nacional de México que desarrolla las funciones esenciales de organizar, resguardar y difundir el patrimonio bibliográfico y documental de la nación, para servicio de los mexicanos

del presente y del futuro<sup>201</sup>, así con voz grave e imperativa, la Dra. Rosa María Fernández de Zamora, mujer excepcional y entregada con amor y responsabilidad a la coordinación de la Biblioteca Nacional, le recuerda al gobierno federal que los megalómanos proyectos bibliotecarios no son comparables histórica o académicamente con la Biblioteca de la Nación Mexicana, que no se justifican los yerros negligentes, concientes o inconscientes que la desconozcan o proscriban y mucho menos aún las defensas apresuradas y lerdas de sus subordinados; y que si el Presidente actual en realidad desea una biblioteca nacional como la francesa, los compromisos deben ser reales, imperativos, urgentes y vastos tanto en el sentido financiero como de apoyo interinstitucional, de cooperación y apoyo de su gobierno para con la Universidad Nacional Autónoma de México, de ésta para con la Biblioteca Nacional y dentro de ésta misma entre el Director hasta el último elemento que labore en ella, desterrando todo tipo de iniquidades que en ocasiones, terriblemente lamentables, fuerzan la separación de mentes brillantes, amantes de nuestra Biblioteca Nacional de México.

Cabe mencionar, siguiendo siempre a la Dra. Fernández de Zamora<sup>202</sup>, que la BNM no es la única en el mundo que forma parte de una universidad, también lo son las bibliotecas nacionales de Israel, Finlandia, Serbia, Dinamarca, etc. indica que el crecimiento de la BNM en la Universidad Nacional ha sido notorio, pues al acervo de la BNM adquirido por depósito legal y por compra, se debe sumar el acervo de la Hemeroteca Nacional recibido también por depósito legal; lo que convierte a la BNM en el palacio del alma colectiva nacional, el lugar ideal para el resguardo y preservación de la memoria de la nación.

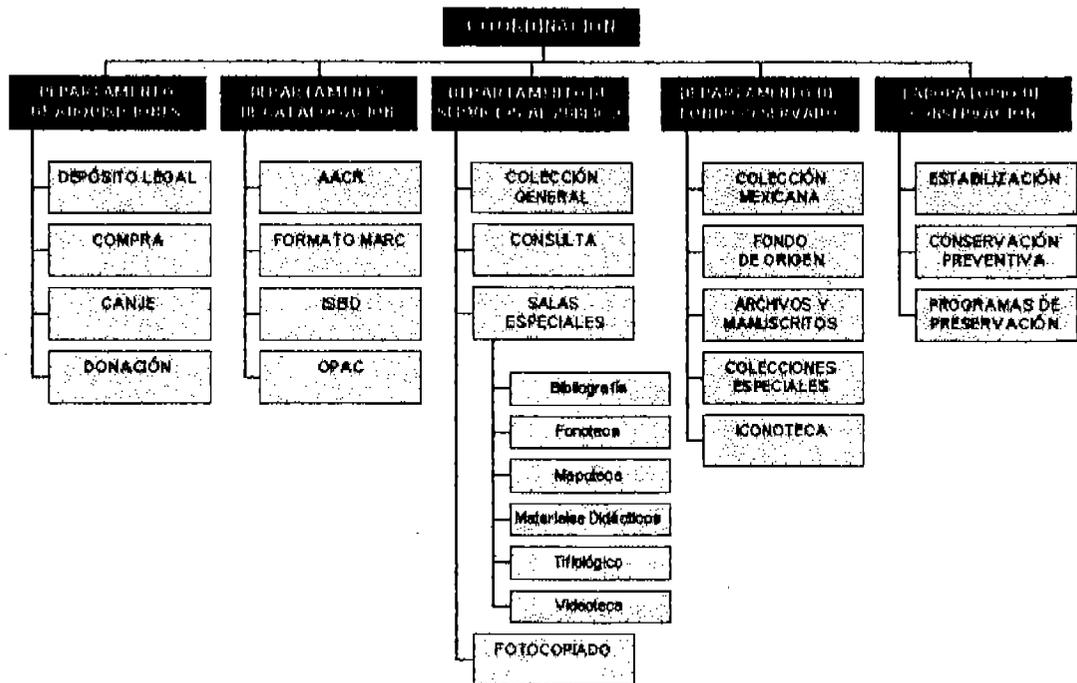
Según lo constatamos en el portal web de la Biblioteca Nacional, sus funciones consisten en la responsabilidad de reunir, organizar, preservar y difundir la memoria bibliográfica y documental del país, con el fin de apoyar el desarrollo científico, educativo y cultural de México. Tiene como parte de estas funciones la recepción del depósito legal; adquiere las obras sobre México editadas o producidas en el extranjero; compila la bibliografía nacional; proporciona servicios bibliotecarios y de información.

Para atender dichas funciones, la BNM cuenta con una Coordinación de la que dependen cuatro departamentos: Adquisiciones, Catalogación, Fondo Reservado y Servicios al Público, además de un Laboratorio de Conservación.

---

<sup>201</sup> Fernández de Zamora, Rosa María. Op. Cit., p. 24

<sup>202</sup> Fernández de Zamora, Rosa María. "Sobre la Necesidad de Mayor Presencia Externa de la Biblioteca Nacional". BNM-UNAM, México, 2003, p. 2.



Fuente: [www.unam.mx](http://www.unam.mx)

En función del aspecto tratado durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, terminaremos el presente apartado exponiendo los pormenores del Depósito Legal y argumentaremos de manera concreta lo relativo al ISBN y al ISSN.

El Depósito Legal es la obligación de los editores y productores de materiales bibliográficos y documentales, de entregar ejemplares de sus obras a la Biblioteca Nacional y a la Biblioteca del Congreso de la Unión. Tal obligación tomó forma legal al expedirse el Decreto relativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1991.

Este decreto menciona que los materiales bibliográficos y documentales editados y producidos en el país forman parte del patrimonio cultural del nación; por lo cual los editores y productores de estos materiales tienen la obligación de contribuir a la integración de tal patrimonio; la mencionada obligación se cumple con la entrega de ejemplares de cada una de las ediciones y producciones de sus obras, a la Biblioteca Nacional y a la Biblioteca del

Congreso de la Unión, en los términos del artículo tercero del comentado decreto, que a la letra expresa:

*"Los editores y productores del país entregarán a cada una de las Bibliotecas mencionadas los materiales siguientes:*

*Dos ejemplares de libros, folletos, revistas, periódicos, mapas, partituras musicales, carteles y de otros materiales impresos de contenido cultural, científico y técnico.*

*Un ejemplar de micropelículas, diapositivas, discos, diskets, audio y video casetes y, de otros materiales audiovisuales y electrónicos que contengan información de las características señaladas en el inciso anterior."*

La Dirección General del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública, enviará mensualmente una relación de las obras que tenga registradas, a la Biblioteca Nacional y a la Biblioteca del Congreso de la Unión, para la verificación del cumplimiento del Depósito Legal, según prescribe el noveno artículo del Decreto.

Las bibliotecas receptoras del Depósito Legal se encuentran obligadas a entregar una constancia en la cual se indique el cumplimiento de estas disposiciones, cuando sea el caso; de lo contrario el texto legal establece en el décimo artículo:

*"Los editores y productores del país que no cumplan con la obligación consignada en el artículo tercero de este Decreto, se harán acreedores a una multa equivalente a cinco veces el precio de venta al público de los materiales no entregados.*

*Para las obras de distribución gratuita la multa será por cantidad no menor de diez ni mayor de veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.*

*La aplicación de la sanción no excusa al infractor de cumplir con la entrega de los materiales."*

En caso de que los editores o productores no cumplan con sus obligaciones, en un término de 30 días a partir de la fecha de edición o producción de los materiales, y de manera inmediata en lo que concierne a las publicaciones periódicas; la biblioteca afectada lo comunicará a la autoridad superior de la cual dependa, para el efecto de que la misma solicite a los responsables el cumplimiento de su obligación, dentro del plazo de los treinta días naturales siguientes a la recepción de la petición.

Por último, en caso de que en dicho término no se cumpla con la referida obligación, las propias autoridades lo comunicarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que ésta haga efectivas las sanciones que correspondan conforme a las disposiciones legales aplicables.

Continuaremos nuestra exposición exponiendo lo relativo al ISBN, sus características y funciones.<sup>203</sup>

La creciente producción bibliográfica y la complejidad de los problemas editoriales obligan a establecer sistemas estadísticos perfeccionados, tanto por la exigencia de una información rápida y exacta como por la conveniencia de los propios editores, al facilitarles el estudio de mercados y la imprescindible mecanización de sus medios de comprobación de inventarios. De lo anterior se entiende la necesidad, universalmente considerada, de identificar cada libro mediante el establecimiento de un código numérico que permita su tratamiento por computadoras, y que ha determinado la creación, con carácter internacional, del International Standard Book Number (ISBN), hoy utilizado en la producción editorial de la mayor parte de los países y cuya aplicación en México viene requerida por las razones antedichas y por la obligada colaboración con los servicios informativos bibliográficos de todo el mundo.

El ISBN se instrumentó a partir de la Tercera Conferencia sobre Investigación y Racionalización del Mercado del Libro (Berlín, 1966), donde se discutió la necesidad de implantar un sistema internacional para numerar los títulos de la producción editorial utilizando sistemas computarizados en el control de inventarios. En 1967 el Comité Técnico de Documentación, de la Organización Internacional de Normalización (ISO/TC 46), convocó a una reunión para estudiar la posible adaptación internacional de un sistema normalizado de numeración creado por el inglés F. G. Foster. Al año siguiente, en 1968, se celebró en Londres una reunión con la asistencia de varios países, así como observadores de la UNESCO, en la que se adoptó la recomendación 2108 de la ISO, la cual establece los principios y procedimientos del ISBN. Esta recomendación consistía en la encomienda de implantar internacionalmente la coordinación y normalización del uso de un código numérico para la identificación de cada libro publicado en el mundo sin posibilidad de repetición.

La entidad encargada de administrar internacionalmente el sistema, es la Agencia Internacional ISBN con sede en Berlín.

En México, la Dirección General del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública, conjuntamente con la Biblioteca Nacional de México, el Instituto de Investigaciones Bibliográficas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Cámara Nacional de la Industria Editorial y el Comité para el Desarrollo de la Industria Editorial y Comercio del Libro

---

<sup>203</sup> Los datos expuestos a continuación fueron tomados de la entrevista realizada a la Lic. En Bibliotecología Rivera Cruz, Gloria Miriam, el 7 de abril de 2004, en las instalaciones de la Biblioteca Nacional de México donde labora como asistente de la Dra. Rosa María Fernández de Zamora, Coordinadora de esta institución hasta el primero de mayo de 2004.

acordaron establecer, en diciembre de 1977, el Sistema ISBN, para lo cual el Centro Nacional de Información del Derecho de Autor de la Dirección General del Derecho de Autor, fue designado Agencia Nacional ISBN.

El ISBN, Internacional Standard Book Number (Numero Internacional Normalizado del Libro) es un código numérico estructurado a nivel internacional para la organización de la bibliografía, que permite la identificación única particular de cada título editorial en el mundo. Permite conocer, dentro de sus justas dimensiones, la realidad de la producción editorial, ayuda a determinar tendencias de la misma y, ayuda a establecer prioridades en cuanto a las publicaciones que son necesarias para el desarrollo cultural, científico y tecnológico del país; así mismo es una herramienta útil para la difusión de la bibliografía mexicana, tanto nacional como internacionalmente; para la administración editorial, el control de existencias y los métodos contables para editores y distribuidores, además de contribuir para la organización de los libros en las bibliotecas. En conclusión, facilita la administración de la producción y la venta nacional e internacional de los libros, además de permitir análisis sobre la producción editorial comparativos a nivel internacional. Es un sistema que nace en función del mercado aunque su utilidad se proyecta a otros ámbitos igualmente importantes como el Depósito Legal.

Muestra de lo comentado es el artículo 53 fracción cuarta de la Ley Federal del Derecho de Autor, relativo al contrato de edición literaria, que expresa:

*Artículo 53*

*Los editores deben hacer constar en forma y lugar visibles de las obras que publiquen, los siguientes datos:*

*I. Nombre, denominación o razón social y domicilio del editor;*

*II. Año de la edición o reimpresión;*

*III. Número ordinal que corresponde a la edición o reimpresión, cuando esto sea posible, y*

*IV. Número Internacional Normalizado del Libro (ISBN), o el Número Internacional Normalizado para Publicaciones Periódicas (ISSN), en caso de publicaciones periódicas.*

El Numero Internacional Normalizado del Libro se integra de diez dígitos precedidos por las siglas ISBN; este código está dividido en cuatro partes: A) identificador de grupo, que señala el agrupamiento lingüístico, nacional, geográfico u otro similar de los editores, asignado por la Agencia Internacional ISBN; a México le corresponden los identificadores 968 y 970; B) identificador de editor, asignado por la Agencia Nacional ISBN de acuerdo a la capacidad productora anual de las editoras y será de dos, tres o cuatro dígitos; C) identificador de título, asignado a un título en particular que será diferente a sus posteriores ediciones o se publique simultáneamente en dos presentaciones distintas, no así a sus reimpressiones; de igual modo

*H.*

existen reglas para casos todavía más específicos; y D) el dígito de comprobación, que será siempre el último número que proporciona una comprobación automática de que el código es correcto. Por ejemplo:

- 1) Pascual Buxó, José. Sor Juana Inés de la Cruz: Amor y Reconocimiento. s/e Ed. UNAM, México, 1996. - ISBN 968-36-4900-9
- 2) Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil. Ed. Oxford, 8ª ed., México, 1999.  
ISBN 970-613-429-8  
ISBN 970-613-114-0 (Séptima Edición lujo)  
ISBN 970-613-200-5 (Séptima Edición rustica)

Están sujetas al Sistema ISBN las ediciones y reimpressiones de toda clase de libros y folletos editados en el país, que no sean publicaciones periódicas. El sistema entiende por "edición", la primera impresión de un libro o folleto y las subsecuentes siempre que contengan un cambio sustancial en el contenido. Reimpresión es toda impresión posterior a la edición correspondiente que no implique un cambio en el contenido de la obra. Por libro, se debe entender toda publicación no periódica que conste como mínimo de 49 páginas; así mismo el folleto es toda publicación impresa no periódica que conste de 5 a 48 páginas.

Para el caso de las ediciones realizadas con anterioridad a 1978, el ISBN se le asignará a las reimpressiones o ediciones posteriores a esa fecha.

En lo que respecta al ISSN, Internacional Standard Serial Number, asignado a las publicaciones periódicas, tiene antecedentes, desarrollo y aplicación similar al ISBN.

#### **4.2.1.6 CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO**

Hemos reiterado en diversas ocasiones la inexistencia de esta institución, también se ha reiterado la necesidad de una reforma integral a la LFLL, en la inteligencia de volver eficaz una legislación que nace muerta debido a la insuficiente pericia del legislador y a la falta de compromiso por parte del ejecutivo federal, en ambos casos posibles sujetos de responsabilidades según lo establezcan la Constitución misma, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y los demás ordenamientos conducentes, que en su oportunidad serán comentados.

De haberse respetado la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, y la existencia del Consejo fuera una realidad, sus facultades serían las siguientes:

**"Artículo 10**

*El Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y del Libro para el cumplimiento de su objeto, tendrá las siguientes funciones:*

- I.- Contribuir en la elaboración, seguimiento, evaluación y actualización del programa nacional del fomento a la lectura y al libro;*
- II.- Apoyar todo tipo de actividades y eventos que promuevan y estimulen el libro y el fomento a la lectura que establezca el programa nacional para el fomento a la lectura y el libro;*
- III.- Promover la formación y actualización de profesionales en el fomento y promoción de la lectura;*
- IV.- Apoyar la concertación de los intereses y esfuerzos del sector público con el sector privado para el desarrollo sostenido y democrático de la industria del libro;*
- V.- Promover el desarrollo de sistemas integrales de información sobre el libro, su distribución, la lectura y los derechos de autor, así como crear una base de datos que contemple: catálogos y directorios colectivos de autores, obras, editoriales, industria gráfica, bibliotecas y librerías mexicanas, disponible para la consulta en red desde cualquier país;*
- VI.- Apoyar las actividades en defensa de los derechos del autor, el traductor y del editor, dentro y fuera del territorio nacional;*
- VII.- Impulsar el incremento y mejora de la producción editorial nacional que dé respuesta a los requerimientos culturales y educativos del país en condiciones adecuadas de cantidad, calidad, precio y variedad;*
- VIII.- Apoyar acciones que favorezcan el acceso a los discapacitados a las bibliotecas y a las técnicas de audición de texto;*
- IX.- Intervenir como instancia de consulta y conciliación en todos los asuntos concernientes al seguimiento, evaluación y actualización de la política integral de la lectura y el libro;*
- X.- Sugerir a los editores nacionales, la traducción y publicación de textos editados en lengua extranjera que contribuyan al conocimiento y a la cultura universal, y*
- XI.- Fomentar a los creadores literarios locales y regionales."*

**4.2.1.7 PODER LEGISLATIVO**

El poder legislativo en México está encargado de la promulgación de las leyes, y se divide en dos cámaras: la de Senadores y la de Diputados. Dado el esquema republicano y federalista del Estado Mexicano, hay un Congreso de la Unión que las agrupa. Adicionalmente, existen legislaturas en los 31 estados del país, que representan la soberanía de cada uno de éstos.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus respectivas fracciones, expresa las facultades del Congreso relativas a la materia cultural y educativa, que entre otras son:

*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 vestigios o restos fósiles y 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.*

.....  
*XXVII.- 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. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.*

En el Senado y en la Cámara de Diputados los asuntos son abordados en comisiones especializadas, en las que concurren miembros de los diversos partidos o fracciones parlamentarias ahí representados. Toda comisión tiene un presidente y un secretario técnico a la cabeza, responsables de los trabajos que se efectúen en ella. Sus trabajos son propios de la técnica legislativa, donde se analizan, discuten y aprueban proyectos legislativos o reformas a la ley, según su materia de trabajo, para su posterior discusión y probable aprobación siguiendo el esquema del proceso legislativo vigente en México.

De las comisiones existentes en ambas cámaras, se encuentran algunas relacionadas directamente con el fomento del libro y la lectura, éstas son: en la cámara de diputados encontramos la comisión de cultura, la comisión de ciencia y tecnología, la comisión de educación pública y servicios educativos y, la comisión de juventud y deporte; así mismo en la cámara de senadores se encuentran las comisiones de educación y cultura, de ciencia y tecnología, además de la comisión de juventud y deporte.

#### **4.2.1.8 PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

Las funciones medulares del Poder Judicial Federal son proteger las Garantías Individuales dentro de las cuales se encuentran el derecho a la educación y la cultura, en los cuales encontramos inmerso el derecho al libro; interpretar y aplicar la Constitución, leyes y

reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación, en los casos sometidos a su consideración; y servir de fuerza de equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como entre los poderes federales y los estatales.

El artículo 103 constitucional prescribe:

*Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*  
*I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;*  
*II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y*  
*III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.*

De este modo, el Poder Judicial se encuentra facultado para defender los derechos de los gobernados en materia educativa y cultural, mediante el Juicio de Amparo, previo agotamiento de las instancias que fije la ley correspondiente; y reestablecer, en su caso, la legalidad afectada.

#### **4.2.1.9 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

La Universidad Nacional Autónoma de México es la principal institución educativa del país y de América Latina. Universalmente reconocida, su origen data de 1551. En su época moderna, la Universidad fue reinaugurada por el maestro Justo Sierra, Secretario de Instrucción Pública, en 1910. En 1929 obtuvo su autonomía.

Es un organismo público, descentralizado del Estado, nacional, autónomo y dotado de plena capacidad jurídica; cuyos altísimos fines y funciones de docencia, investigación y extensión de la cultura, siguen y seguirán sosteniendo los senderos científicos y artísticos de la nación mexicana, por esto y por su determinante trascendencia histórica en la vida del país, categóricamente forjadora en gran medida del desarrollo intelectual mexicano y latinoamericano mereció justa y dignamente la inscripción de su nombre en el muro de honor del Congreso de la Unión, vigorizando las filas de los próceres nacionales.

En cuanto a sus actividades culturales, específicamente de difusión y fomento del libro y la lectura, hemos mencionado que existe un organismo especializado encargado de esta función: la Coordinación de Difusión Cultural, que organiza las actividades de la Dirección de Literatura y la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial y la Coordinación de la Red de Librerías.

En el año de 1989, frente a la reestructuración administrativa que incorporó a TV-UNAM y reincorporó a Radio UNAM dentro de Difusión Cultural, se buscó fortalecer la presencia de la coordinación y sus direcciones en estos medios de comunicación, con el objetivo de difundir la imagen de la difusión cultural universitaria y tener una repercusión masiva con el apoyo de la radio y la televisión. Lo que pone de relieve, tomando en cuenta la calidad y los fines de las producciones de TV-UNAM, la necesidad de que la Universidad cuente con un canal de televisión propio; cuestión que debe ser el punto de partida para la organización de grupos de especialistas, con los que cuenta la Máxima Casa de Estudios, en los aspectos técnicos, financieros y jurídicos; estructurar un proyecto viable y buscar el apoyo de las autoridades y de la comunidad universitaria para su puesta en marcha.

Las actividades de fomento al libro y apoyo a la lectura de calidad se llevan a cabo a través de una infinita variedad de actividades que van desde las producciones, dedicadas a tales temas, realizadas por TV-UNAM y Radio UNAM; hasta convocatorias para concursos literarios, ferias del libro nacionales e internacionales, librerías, librobuses, carteles, promociones, publicaciones periódicas científicas y en humanidades, Gaceta UNAM, conferencias, cursos, talleres, congresos, presentaciones, entre muchas otras. En este sentido, cabe mencionar que la planificación de las tareas de la Coordinación de Difusión Cultural tienen como eje principal la estrecha vinculación entre las distintas áreas que operan en la universidad tocantes a la extensión de la cultura, es decir, durante las actividades llevadas a cabo en una determinada disciplina, se encuentran inmersas las demás; me explico, las actividades llevadas a cabo, por ejemplo, en el Museo Universitario de Ciencias y Artes son, por lo general, propias de una estrategia de difusión a las artes plásticas, sin embargo, en el mismo recinto se encuentran materiales bibliográficos y musicales que se relacionan con la exposición que se presenta en aquel espacio; lo mismo sucede con el teatro cuya expresión escénica lleva consigo el fomento de un determinado acervo literario, musical y de artes gráficas atinentes a la obra llevada a escena; lo que implica que una actividad cultural es llevada a cabo no de manera aislada sino coordinada, relacionada con el resto de las artes y la ciencia, lo que da como resultado un ejercicio orgánico de la transtextualidad en las actividades culturales universitarias, elemento que ha sido determinante en la formación de los universitarios y del público en general, elemento que sustenta el gusto y la necesidad de leer.

#### 4.2.1.10 AUTORIDADES EDUCATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES

De conformidad con la materia de estudio que nos ocupa, el artículo 11 de la Ley General de Educación establece que la aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios. El mismo precepto indica que la autoridad educativa local será el gobernador de cada estado así como las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa.

El artículo 13 del mismo ordenamiento establece como atribuciones exclusivas de las autoridades educativas locales:

- 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 los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;*
- 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;*
- IV.- Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;*
- V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación 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 primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y*
- VII.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables."*

De manera concurrente con la autoridad educativa federal, le compete:

- I.- Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del Artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;*
- II.- Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del Artículo 12;*
- III.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del Artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;*
- IV.- Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;*
- V.- Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del Artículo 12;*

*VI.- Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas 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 a la innovación educativa;*

*VIII.- Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica;*

*IX.- Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;*

*X.- Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias, y*

*XI.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.*

*El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquéllas que, con carácter exclusivo, les confieren los Artículos 12 y 13."*

En lo que respecta, específicamente al fomento del libro y la lectura, las entidades federativas no tienen facultades impuestas directamente, tales atribuciones le son conferidas en cuanto a que el Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y el Libro tiene como integrantes a ocho titulares de los Institutos de Cultura de los gobiernos estatales y del Distrito Federal, elegidos anualmente según el orden que determina el artículo tercero transitorio de la ley que le da origen, de tal forma que intervengan todos de manera rotativa en el Consejo.

Tales atribuciones, como ya se mencionó, son las contenidas en la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, y que sin duda su reglamento ofrecería más detalle en cuanto a las actividades que tendrían en este campo. El artículo cuarto establece que le corresponde a la autoridad educativa federal, en coordinación con el Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y del Libro, realizar el programa nacional de fomento a la lectura y el libro. El quinto artículo de esta misma ley indica las facultades que, en cuanto al fomento del libro y la lectura, tiene el sistema educativo nacional, mismo que entre los sujetos que lo componen se encuentran las autoridades educativas locales; estas prerrogativas son:

*I.- Fomentar el hábito de la lectura, formando lectores en todos los niveles de educación, con base en los programas y técnicas más adecuadas de lectura y comprensión, así como en el cuidado y conservación de los libros;*

*II.- Promover la lectura de los libros publicados en México y la existencia de ellos en todas las bibliotecas del país, y*

*III.- Organizar todo tipo de actividades y eventos que promuevan el libro y estimulen el hábito de la lectura, en apoyo a los objetivos de esta Ley."*

Por último, las facultades de los estados como partes integrantes del Consejo Nacional de Fomento a la Lectura y el Libro son las que se encuentran en los artículos 8 y 10 de la ley comentada, y que ya indicamos con anterioridad.

Como ya se ha mencionado, según el artículo 115 constitucional, el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas; será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal, regidores y síndicos, será autónomo y dispondrá libremente de su hacienda.

La Ley General de Educación lo nombra como parte integrante del Sistema Educativo Nacional en su artículo décimo en su carácter de autoridad educativa municipal, que según el artículo siguiente será el Ayuntamiento.

Así mismo, el artículo 15 indica:

*"El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del Artículo 14.*

*El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.*

*El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo."*

Respecto a la materia de fomento al libro, la ley correspondiente no indica atribuciones específicas de los municipios, sin embargo, como fácilmente se puede deducir, al ser la base de la organización política y administrativa de las entidades federativas y por tanto del país, se encuentran directamente relacionados y responsabilizados de esta importante actividad del Estado mexicano, en sus respectivas jurisdicciones y en coordinación directa con los gobiernos de los estados a los que pertenezcan y con la autoridad educativa y cultural federal.

De lo anterior, dado el marco legal vigente en materia educativa y cultural y estando concientes de las enormes necesidades educativas, culturales y por lo tanto de desarrollo de las entidades federativas, podemos concluir que la realidad cultural de los distintos estados y regiones del país demanda formas de acción estables y coordinadas por parte de los gobiernos estatales y municipales, así como también una creciente participación de la sociedad y de las comunidades de artistas e intelectuales. Por lo cual, la instancia federal debe establecer una relación con los gobiernos estatales mediante convenios de carácter general que normen sus vínculos de trabajo, propiciar los programas de apoyo y coordinación en materia educativa y cultural interestatal y regional fortaleciendo y protegiendo las características propias de éstas; y acercarse con el ánimo de apoyar a la comunidad de cada entidad en el marco de los diversos

mecanismos de colaboración que existen, uno de los cuales, quizá el ideal, sería una reforma integral a la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro.

#### 4.2.1.11 OTROS ORGANISMOS CON ACTIVIDADES CULTURALES DE FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO

En nuestro país existen muchos y muy variados organismos creados para la consecución de un fin: impulsar, desarrollar, promover y fomentar actividades tendientes al aprecio por la lectura y el libro. Se expondrá a continuación una lista de éstos con el fin de ser el punto de partida para su examen e investigación en alguna ocasión futura. Nos referimos a:

- Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM.<sup>204</sup>

El instituto, caracterizado por realizar investigación, docencia y difusión antropológica, se creó por acuerdo del Consejo Universitario el 4 de octubre de 1973, y desde su fundación promueve, realiza y divulga los resultados de investigaciones relevantes, multidisciplinarias, pertinentes y de alta calidad académica en los campos de la antropología, a saber: la antropología física, la arqueología, la etnología y lingüística antropológica. Persigue importantes propósitos, entre los que destacan: efectuar investigaciones teóricas y de aplicación práctica en México; apoyar a los profesionales y estudiantes de antropología y disciplinas afines, por medio de la infraestructura material del Instituto y la celebración de actividades académicas, entre otros.

- Instituto de Investigaciones Bibliográficas de la UNAM.

El Instituto de Investigaciones Bibliográficas fue creado el 16 de diciembre de 1967. Tiene como misión principal realizar e impulsar la generación de conocimientos en los ámbitos de la bibliografía, la hemerografía, la bibliotecología, la bibliología, los archivos y manuscritos, y el estudio de fuentes (que igualmente corresponden a sus áreas de investigación, vinculadas a la solución de los problemas nacionales), con el fin de precisar los campos generales del conocimiento -no sólo dentro de las humanidades-, facilitar y permitir su estudio. Incluye, administra y coordina el funcionamiento de la Biblioteca y Hemeroteca Nacionales de México. También crea, prepara, edita y difunde obras bibliográficas, inventarios, guías, índices, catálogos -retrospectivos y contemporáneos- y otros instrumentos que faciliten la investigación.

<sup>204</sup> La información referente a los institutos de investigación de la UNAM fue tomada de [www.coord-hum.unam.mx](http://www.coord-hum.unam.mx)

- Instituto de Investigaciones Estéticas de la UNAM.

El instituto tiene como antecedente el Laboratorio de Arte fundado en 1935. Actualmente es uno de los centros de investigación más importantes del país dedicado principalmente al estudio de la producción artística mexicana. El instituto tiene como tareas fundamentales el estudio de la historia, la teoría y la crítica del arte, así como la conservación y la defensa del patrimonio artístico nacional. Además proporciona asesoría a instituciones públicas y privadas que tienen como fin el conocimiento y la difusión del arte mexicano.

El instituto forma historiadores del arte a nivel de posgrado. Así mismo, fomenta el intercambio académico con instancias afines tanto de México como del extranjero, sin soslayar la difusión de sus trabajos mediante publicaciones, coloquios, cursos, conferencias y diplomados. Las líneas de investigación de este instituto son: arte prehispánico, arte colonial, arte moderno y contemporáneo, cine, fotografía, música, danza, literatura y teatro.

- Instituto de Investigaciones Filológicas de la UNAM.

El 4 de octubre de 1973 fue creado este instituto, al cual se incorporaron el Centro de Estudios Literarios, el Centro de Traductores de Lenguas Clásicas (actualmente Centro de Estudios Clásicos), el Centro de Lingüística Hispánica, el Centro de Estudios Mayas y posteriormente el Seminario de Poética y el Seminario de Lenguas Indígenas. Con la fundación del instituto, se cristalizó el antiguo deseo de crear en la Universidad un organismo que se dedicara fundamentalmente al estudio de la lengua y la literatura.

El instituto tiene como objetivo principal el conocimiento y la comprensión de nuestra cultura, especialmente a través del estudio de las lenguas y las literaturas grecolatinas, amerindias e hispánicas, atendiendo a las condiciones y problemas nacionales. Participa ampliamente en la formación de investigadores, en posgrado, la actualización y formación de profesores y realiza un fuerte esfuerzo editorial para difundir los resultados de sus investigaciones.

- Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.

El instituto cuenta ya con 60 años de vida en esta Universidad. Comenzó como Centro de Estudios Filosóficos de la Facultad de Filosofía y Letras en 1940, con un grupo pequeño de investigadores y profesores, y en 1967 se convirtió en instituto. Desde su fundación, las tareas fundamentales han sido producir conocimiento original en filosofía, formar y actualizar a profesores e investigadores en filosofía y difundir el conocimiento filosófico.

Hoy en día, en el instituto se cultivan doce áreas de investigación: lógica, epistemología, filosofía de la ciencia, filosofía del lenguaje, filosofía de la mente, ética, filosofía política, historia de la filosofía, metafísica, filosofía de la religión, filosofía en México y estética.

- Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM.

El instituto fue creado en el año de 1945. Tiene como razón de ser y misión principal la generación de conocimientos en el campo de la historia, en particular la historia de nuestro país. Se investiga sobre procesos históricos del México prehispánico, colonial, moderno y contemporáneo. De esta manera, contribuye al entendimiento de los problemas nacionales, a la aportación de soluciones y a la previsión de futuros problemas, así como a la preservación de la identidad y cultura de México.

La investigación que se realiza en el instituto sólo cobra pleno sentido en la medida en que se cumplen otras funciones académicas; una de ellas es la actividad docente que realizan sus investigadores, orientada fundamentalmente a la formación de personal académico de alto nivel con capacidad para hacer investigaciones originales en el campo de la historia. Otra más es la difusión de los resultados de las investigaciones, tanto en el ámbito académico como entre un público más amplio.

- Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Fue creado en 1930 para llevar a cabo estudios científicos en el campo de las ciencias sociales. Se concibe como la generación y desarrollo de conocimiento pertinente y relevante en términos académicos y sociales; contribuyendo al conocimiento y la solución de problemas sociales.

Esta doble finalidad, en el centro de la misión del instituto, lleva a considerar como actividades fundamentales la docencia y la formación de recursos humanos; funciones derivadas de la necesidad de dar continuidad a los procesos y resultados de investigación y a la acumulación de conocimiento. Por otra parte, la discusión de sus actividades y productos de investigación y de otras obras, que representan una aportación al conocimiento de las ciencias sociales y de las problemáticas afines, es también una tarea imprescindible para el cumplimiento de sus objetivos. Las áreas en que realiza investigación son ocho: estudios agrarios; educación y ciencia; población y estudios demográficos; gobierno, procesos y actores sociales; sociología de los procesos políticos; sociología política; estudios urbanos y regionales y; sociolingüística y cultura.

- El Colegio de México.<sup>205</sup>

De acuerdo con su estatuto orgánico, El Colegio de México es una Asociación Civil, una institución de investigación y enseñanza superior reconocida por el Estado como escuela libre, de tipo universitario dotado de personalidad jurídica propia, en virtud de los decretos presidenciales del 7 de noviembre de 1962 y de 19 de agosto de 1998, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 4 de diciembre de 1962 y 20 de agosto de 1998 respectivamente, y de su Acta Constitutiva del 8 de octubre de 1940.

Tiene por fines organizar y realizar investigaciones en los campos de la especialidad de los centros que lo integran, contribuyendo a la producción y difusión del conocimiento en las Ciencias Sociales y las Humanidades; impartir educación superior, con niveles de excelencia para formar profesionistas, investigadores y profesores universitarios; editar libros y revistas sobre materias relacionadas con sus actividades y colaborar con otras instituciones nacionales y extranjeras para la realización de fines comunes.

La Asamblea General, máximo órgano de esta institución, está formada por los socios fundadores, que a saber son: el Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, representado por la Secretaría de Educación Pública, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Fondo de Cultura Económica y el Banco de México. Por supuesto, cuenta con las unidades académicas necesarias para la consecución de sus fines, entre las cuales y dado el propósito de la presente investigación, mencionaremos al Centro de Estudios Lingüísticos y Literarios, fundado en 1947 por Alfonso Reyes y Raimundo Lida; es un centro de investigación y docencia especializado en los estudios de literatura hispánica y de lingüística, particularmente española, y de las lenguas amerindias habladas en territorio mexicano. Como centro docente imparte dos doctorados: uno en literatura hispánica y el otro en lingüística, orientados a la formación de investigadores en esos campos, capaces de hacer aportaciones originales al conocimiento y de formar, a su vez, otros investigadores. El Centro de Estudios Lingüísticos y Literarios goza de reconocimiento nacional e internacional gracias a sus investigaciones, publicaciones, conferencias, coloquios, congresos y la bien practicada docencia en universidades mexicanas y del extranjero.

---

<sup>205</sup> La información referente a El Colegio de México fue tomada de [www.colmex.com](http://www.colmex.com)

- El Colegio Nacional.<sup>206</sup>

Por Decreto emitido por el Presidente Manuel Ávila Camacho, el 8 de abril de 1943 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Mayo del mismo año, se creó el Colegio Nacional, con sede en la capital de la república y con lema "*Libertad por el Saber*", como una comunidad de cultura al servicio de la sociedad, dotada de personalidad jurídica, en cuyo seno estarán representadas sin limitaciones las corrientes del pensamiento y las tendencias filosóficas, científicas y artísticas, pero con estricta exclusión de todo interés ligado a la política militante.

El propósito general del Colegio será impartir por hombres eminentes, enseñanzas que representen la sabiduría de la época, esforzándose porque el conocimiento especializado de cada una de las cátedras concorra, fundamentalmente a fortalecer la conciencia de la nación, perpetuada en generaciones sucesivas de personas relevantes por su ciencia y virtud.

Sus cuarenta miembros, que deberán ser mexicanos por nacimiento o naturalización y de reconocido prestigio e indudable competencia en su especialidad, realizarán conferencias cuya asistencia será completamente libre y gratuita. No se llevará matrícula ni registro de ningún género, ni se pasará lista, no habrá pruebas ni exámenes de naturaleza alguna y no se expedirán certificados, diplomas o títulos. Asimismo deberá publicar con su mismo nombre una revista periódica, en la que se darán a conocer los trabajos de sus miembros y las actividades más importantes que en materia científica, filosófica y artística se realicen en el país.

Cabe mencionar que los miembros fundadores, designados por el Lic. Octavio Véjar Vázquez, entonces Secretario de Educación Pública, son grandes próceres de la cultura y la ciencia mexicanas, éstos son: Mariano Azuela, novelista; Alfonso Caso, arqueólogo; Antonio Caso, filósofo; Carlos Chávez, músico; Ezequiel A. Chávez, educador; Ignacio Chávez, cardiólogo; Enrique González Martínez, poeta; Isaac Ochoterena, biólogo; Ezequiel Ordóñez, geólogo; José Clemente Orozco, pintor; Alfonso Reyes, poeta y humanista; Diego Rivera, pintor; Manuel Sandoval Vallarta, físico; Manuel Uribe Troncoso, oftalmólogo, y José Vasconcelos, filósofo y educador.

- Archivo General de la Nación.<sup>207</sup>

El Archivo General de la Nación (AGN) es una institución dependiente de la Secretaría de Gobernación cuyo reglamento fue expedido por el Presidente Manuel Ávila Camacho,

<sup>206</sup> La información referente a El Colegio Nacional fue tomada de [www.colegionacional.org.mx](http://www.colegionacional.org.mx)

<sup>207</sup> La información referente al Archivo General de la Nación fue tomada de [www.agn.gob.mx](http://www.agn.gob.mx)

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 1946, según el cual esta institución tendrá a su cargo I.- La custodia, clasificación y catalogación de todos los documentos contenidos en los expedientes a que se refiere la fracción VI del artículo 2o de la Ley General de Bienes Nacionales; II.- La concentración de las leyes, decretos y reglamentos que se promulguen en el Distrito Federal y Territorios y en cada uno de los estados de la república; III.- La guarda de un ejemplar de las obras científicas, literarias o artísticas, cuyos derechos de propiedad sean reservados conforme a la Ley; IV.- La expedición de copias certificadas de los títulos principales, mercedes, planos y demás instrumentos originales existentes en él que de alguna manera puedan ser utilizados por el público; V.- La difusión por medio de sus publicaciones de todos los documentos que tengan interés histórico para la nación; VI.- El conceder los permisos para la salida del país de los libros y documentos a que se refiere el decreto de 31 de diciembre de 1943, publicado en el Diario Oficial de 6 de marzo de 1944; y VII.- La formación de los inventarios de que habla el artículo 3o. del citado decreto.

En el AGN, deberán concentrarse los documentos pertenecientes a los Archivos de las Oficinas Federales tanto de la ciudad de México, del Distrito y Territorios así como de los estados y los judiciales y notariales de la Federación, cuya tramitación se encuentre agotada conforme a los reglamentos propios de cada oficina o bien de una oficina que haya sido extinguida. Así mismo, los gobernadores de los estados, remitirán al Archivo General una copia autorizada de las constituciones, leyes, decretos y reglamentos que promulguen. Se guardará, asimismo, un ejemplar del Diario Oficial de la Federación para las leyes y decretos que se publiquen en el Distrito Federal. La Secretaría de Educación Pública remitirá al Archivo, un ejemplar de las obras que se le envíen para registro de propiedad literaria, y los dueños o administradores de las imprentas oficiales o particulares deberán enviar por duplicado, todas las publicaciones, periódicos, folletos y obras que impriman.

Para la consecución de sus fines, el AGN contará con las siguientes secciones: paleografía, investigaciones históricas, administrativa, biblioteca y publicaciones.

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.<sup>208</sup>

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) fue creado el 27 de diciembre de 1970 por ley del Congreso de la Unión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del mismo año, y reformada por Decreto expedido el 27 de diciembre de 1974. Su estatuto orgánico fue renovado en septiembre de 2002.

<sup>208</sup> La información referente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología fue tomada de [www.conacyt.mx](http://www.conacyt.mx)

Según su estatuto, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, es un organismo descentralizado del Estado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, operativa y administrativa, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal. El Conacyt tiene por objeto, ser la entidad especializada y asesora del Ejecutivo Federal, para articular las políticas públicas del gobierno federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país, lo cual realizará a través de los órganos regulados en la Ley de Ciencia y Tecnología, la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el presente estatuto.

Esta institución tiene como misión impulsar y fortalecer el desarrollo científico y la modernización tecnológica de México, mediante la formación de recursos humanos de alto nivel, la promoción y el sostenimiento de proyectos específicos de investigación y la difusión de la información científica y tecnológica; para consolidar un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología que responda a las demandas prioritarias del país, que dé solución a problemas y necesidades específicos y que contribuya a elevar el nivel de vida y el bienestar de la población; para ello debe coordinar y promover la política de estado en la materia, el incremento de la capacidad científica y tecnológica el país, y elevar la calidad, la competitividad y la innovación de las empresas.

- Academia Mexicana de la Lengua.<sup>209</sup>

La Real Academia Española se fundó en Madrid el año de 1713 por iniciativa de don Juan Manuel Fernández Pacheco, marqués de Villena, aprobada por Real Cédula del rey Felipe V. A propuesta de varios señores académicos, entre los que se contaba el mexicano don Fermín de la Puente y Apezechea, la Academia determinó, el 24 de noviembre de 1870, la creación de Academias Americanas Correspondientes, a fin de que con ella cuidaran la pureza de la lengua castellana.

La sesión inaugural de la Academia Mexicana se celebró el 11 de septiembre de 1875, bajo la presidencia de don José María de Bassoco. El gobierno mexicano, presidido por el Lic. Miguel Alemán, le concedió un patrimonio en fideicomiso, y la Academia se constituyó en asociación civil el 22 de enero de 1953, de esta misma fecha son los estatutos que la rigen, los cuales indican que el objeto y la función originaria y primordial de la Academia es el estudio de la lengua española y en especial cuanto se refiera a los modos peculiares de hablarla y

<sup>209</sup> La información referente a la Academia Mexicana de la Lengua fue tomada de [www.academia.org.mx](http://www.academia.org.mx)

escribirla en México. Secundará en sus labores a la Academia matriz, y estará en comunicación con las otras Correspondientes y en general con los demás institutos análogos.

- Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana.<sup>210</sup>

La Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana (Canlem) es una institución independiente, de duración indefinida y con personalidad jurídica propia. Es un organismo gremial que cuenta entre sus afiliados a las más importantes empresas e instituciones editoras de libros y publicaciones periódicas, aunque también están asociadas empresas que forman parte de la cadena productiva o de comercialización en el área editorial.

La defensa de la libertad de expresión y el derecho de autor son valores fundamentales para la Cámara, que vela por el interés general de los editores mexicanos, defiende sus derechos e impulsa su desarrollo. Los agrupa en una organización profesional que hace de la solidaridad gremial al interior del país y en su vinculación internacional la fuerza que le permite responder a estas tareas, además contribuye a la formación profesional del personal que labora en el medio editorial y promueve las ediciones nacionales en México y el extranjero.

Sus valores y objetivos son: libertad de expresión, respeto a la creación intelectual y al derecho de autor, libertad de circulación, promoción de la lectura, solidaridad gremial, vinculación internacional con colegas del gremio, y otorgar orientación y ayuda a los editores del país.

- Colegio Nacional de Bibliotecarios.<sup>211</sup>

El Colegio Nacional de Bibliotecarios es una asociación civil mexicana, con personalidad jurídica propia en la que se encuentran agremiados los bibliotecarios titulados y graduados radicados en el Distrito Federal y en el Interior de la república mexicana. Tendrá su sede en el Distrito Federal, pero su jurisdicción comprenderá toda la república mexicana, para los efectos de realizar sus objetivos y admitir nuevos socios, directamente o a través de sus secciones locales.

El Colegio tendrá, de acuerdo a sus estatutos, aprobados el 13 de Diciembre de 1978, los siguientes objetivos: contribuir al desarrollo profesional y, en general, de la cultura de los asociados; unificar, sin necesidad de uniformar, el criterio de los asociados en asuntos concernientes al ejercicio de la profesión y al desarrollo de los servicios profesionales; promover la solidaridad profesional de los asociados entre sí y la solidaridad del Colegio con

<sup>210</sup> La información referente a la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana fue tomada de [www.caniem.com](http://www.caniem.com)

<sup>211</sup> La información referente al Colegio Nacional de Bibliotecarios fue tomada de [www.cnb.org.mx](http://www.cnb.org.mx)

otras asociaciones que persigan objetivos compatibles con los de éste; representar a los asociados ante personas físicas y morales interesadas en el desarrollo de los servicios profesionales, así como sobre los conocimientos que se requieran para ejercerlos, y la forma de comprobarlos; orientar la opinión pública sobre la naturaleza e importancia de los servicios profesionales, así como sobre los conocimientos que se requieran para ejercerlos, y la forma de comprobarlos; colaborar a solicitud expresa de parte autorizada, en los planes de desarrollo, educación e investigación de la especialidad; proteger los intereses de los usuarios de los servicios profesionales; defender los intereses profesionales de los socios y contribuir al mejoramiento de su imagen, su status, salario y prestaciones; y vigilar el ejercicio profesional con objeto de que éste se realice dentro del más alto plano legal y moral, y proteger a la sociedad en contra del ejercicio ilícito, inmoral, inepto o irresponsable de la profesión.

Además de estas organizaciones, existen fundaciones y asociaciones civiles, patronatos, casas de la cultura, ateneos; y un sinnúmero de voluntarios organizados en pequeños grupos; todos realizando actividades, concursos, convocatorias, talleres, etc. con el fin de hacer llegar y formar el hábito de la lectura a la mayor cantidad posible de personas dentro de sus alcances.

M

## CAPÍTULO V

# DERECHO COMPARADO EN MATERIA EDUCATIVA Y CULTURAL EN IBEROAMÉRICA EL CASO DEL FOMENTO AL LIBRO

*Roma es nuestra patria común.  
Modestino*

"En aquellas horas indecisas de la noche que convienen a la consumación de un acontecimiento extraordinario, porque simboliza el tránsito de un día a otro día, distinguió en el espacio el ojo seguro de Colón, la luz que su razón profética había estado viendo en la soledad de la creencia combatida.

La luz afirmaba una realidad; la realidad científica que Colón había sostenido en vano: la tierra es redonda. Sí, la tierra era redonda como es, y por eso llegó Colón a donde no pensaba. Partiendo de oriente hacia occidente la misma redondez del planeta le hubiera llevado a la parte de oriente que buscaba; Colón había calculado bien, y sin duda alguna hubiera llegado a la India, si entre el punto de partida y el de término no hubiera habido un continente. Más como, a pesar de Colón y los cosmógrafos, que creían un tercio menos de lo que es en realidad el diámetro de la Tierra, podía haber un continente en el espacio que el error de ellos suprimían, América estaba en su puesto y cortaba el paso al navegante."<sup>212</sup>

El sol no dejaba de brillar en las altas moradas de los reyes hispanos y católicos; desde la metrópoli, el lugar común, abrazan con la cruz y la espada al Nuevo Mundo durante tres siglos; lo circundan, lo deletrean, lo viven, lo transforman irremediablemente, le asignan un carácter y un reflejo; lo envuelven en una densa malla de implicaciones y simbolismos culturales inmersos en los abismos del pensamiento colectivo y silencioso, fundamentando vertiginosos valores y fines, condicionando para siempre su comportamiento; al fin, durante la juventud del siglo XIX, lo abandonan a la sombra del espíritu revolucionario de 1776 y 1789.

Latinoamérica toma conciencia de sí misma y comienza a maquinarse proyectos de unidad no sólo geográfica sino cultural, política y económica, la unidad jurídica ya había sido otorgada, sin saberlo, por Roma. Después de incontables acontecimientos, cada república latinoamericana forja su propio sendero, cada vez se escucha más débil el eco del ideal

<sup>212</sup> De Hostos, Eugenio María. *El Día de América*. s/c Ed. UNAM-CELA, México, 1978, p. 5.

bolivariano que también compartía Lucas Alamán, por ejemplo; la senda los conduce al siglo XX y poco a poco las relaciones con España se vuelven más frecuentes y productivas; es cierto que nos ha impuesto la otredad de nuestra cultura, pero ahora, nosotros ponemos las condiciones. Tal acercamiento se logra en virtud de una historia compartida, común a todos los latinoamericanos pasados y presentes, futuros; herederos legítimos de una tradición cultural tripartita; un sinnúmero de hechos históricos de toda índole que nos unen casi de raíz; sin embargo el elemento fundamental para tales acercamientos se encuentra en la lengua, el idioma; elemento que es necesario proteger y *sine qua non* todo el desarrollo de la presente investigación carecería de sentido.

En suma, así fue como su fe en una verdad científica hizo a Cristóbal Colón el descubridor de dos trascendentes realidades; la una, el diámetro verdadero del planeta; la otra el mundo nuevo que tantas verdades estaba llamado a proclamar, tantas novedades llamado a establecer, con tanta ciencia llamado a mejorar el orden material, con tanta cantidad de conciencia llamado a transformar el orden político, cultural y social. Recreado en el seno de la voluntad, la fuerza, la fe y el lamento de tres razas madres, la autóctona, la conquistadora y la africana, que han regado con sus sangre el continente y han peleado y pelean en él la durísima lucha de la vida; persiste con anhelo prometético en borrar las tinieblas del Atlántico y forjar los grandes días de la patria continental latinoamericana; reafirmandola, incluso oponiéndola, frente las fracciones continentales que se encuentran más allá, hacia el norte del río Bravo.

La unidad que ha caracterizado a latinoamérica se ha establecido en todas las circunstancias del quehacer cotidiano, una de ellas, de importancia inconmensurable para la sana convivencia y el orden es el derecho; la otra, de similar importancia es el común devenir histórico de la región; fenómenos ambos que desembocaron en una relación trascendental entre los sistemas legales de Europa y América Latina. A continuación haremos una somera exploración al respecto con la pretensión de sistematizar el capítulo presente.

Un sistema legal es, como lo indica John Merryman, "un conjunto operativo de instituciones, procedimientos y reglas legales"<sup>213</sup>, en este sentido, tenemos un sistema federal y 32 sistemas estatales en México, separados de todas las demás naciones, que constituirán a su vez un sistema legal. De este modo, dado que los sistemas legales nacionales tiene rasgos comunes históricamente condicionados, suelen clasificarse en grupos o familias, lo que indica que tienen algo en común, algo que los distingue de los otros sistemas legales existentes; a

---

<sup>213</sup> Merryman, John Henry. *La Tradición Jurídica Romano-Canónica*. Ed. FCE, 2ª ed., México, 1997, p. 15.

esta comunión peculiar se le llama tradición legal, que puede definirse como "un conjunto de actitudes, profundamente arraigadas, históricamente condicionadas, acerca de la naturaleza del derecho, acerca del papel del derecho en la sociedad y el cuerpo político, acerca de la organización y la operación adecuadas de un sistema legal, y acerca de la forma en que se hace o debiera hacerse, aplicarse, estudiarse, perfeccionarse y enseñarse el derecho. La tradición legal relaciona el sistema legal con la cultura de la que es una expresión parcial. Ubica al sistema legal dentro de la perspectiva cultural."<sup>214</sup>

Así tenemos que en el mundo existen cinco tradiciones o familias jurídicas de acuerdo a las peculiaridades de los sistemas legales que les dan vida, éstas son: la tradición del derecho civil: del derecho común; la socialista; la religiosa y la mixta.

Como bien habrá adivinado el lector, la tradición jurídica a la que pertenece América Latina es la del derecho civil, cuyo origen se remonta al año 450 a. C. fecha de publicación de las XII Tablas en Roma; pasando por el Corpus Juris Civilis, obra magna y sistematizadora del derecho realizada por el emperador Justiniano en el año 529; para trascender a la Era Medieval en los estudios realizados por los Glosadores y los Comentaristas; enriquecerse con el Corpus Juris Canonici y el Derecho Germano; extenderse sobre Europa; imponerse en el Nuevo Mundo; ser fuente e inspiración para las grandes tendencias codificadoras del siglo XIX y; llegar a la naciente centuria en la que vivimos encontrando una serie de naciones latinoamericanas atestadas de similitudes, aunque también con características propias, en efecto, pero en comunión por lazos estridentes, irreductibles que van más allá de la sangre o la historia.

En suma, Latinoamérica expresa la comunidad de todos los pueblos americanos que proceden culturalmente de Roma.

En virtud de la naturaleza del presente apartado, ahora irrumpiremos en el campo del derecho comparado que, como bien lo indica el Dr. Cornejo Certucha<sup>215</sup> es la disciplina que estudia los diversos sistemas jurídicos existentes para descubrir sus semejanzas y diferencias, es decir, que sean comparables por tener elementos comunes. Las principales aplicaciones del derecho comparado, según el mismo autor, son la mejor comprensión del derecho nacional; el perfeccionamiento de la legislación nacional y; la unificación legislativa, esta última tiene una

<sup>214</sup> Merryman, John Henry. Op. Cit., p. 17.

<sup>215</sup> Cornejo Certucha, Francisco. "Derecho Comparado". Verlo en Enciclopedia Jurídica Mexicana. T. III. Op. Cit., pp. 250 y ss.

gran relevancia en las relaciones internacionales. Aplicaciones mismas que, para no abundar, son el propósito intrínseco de este capítulo.

Sin embargo, no es posible realizar una comparación sobre determinadas legislaciones tomando como punto de referencia los mismos cuerpos jurídicos que se pretenden comparar; así es que el punto de partida que tomaremos como patrón para la presente comparación será la Ley de Guayaquil o Ley Tipo para el Fomento del Libro y la Lectura que ha formulado la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a través del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC).

El CERLALC fue creado como un organismo regional en 1971 por medio de un acuerdo bilateral entre la UNESCO y el Gobierno de la República de Colombia. En la actualidad se han adherido al convenio original 19 países de la región iberoamericana; entre los cuales se encuentran las naciones que integrarán el presente capítulo: Colombia 1971; Argentina 1971; Chile 1974; España 1974 y México 1993. Sus actividades se encuentran orientadas en base a cuatro áreas a saber:<sup>216</sup>

- Área de autoría y derecho de autor, desarrollada en dos vertientes: el fomento a la creatividad y fortalecimiento de las industrias culturales y, el derecho de autor en la sociedad de la información.
- Área de producción y distribución, que se lleva a cabo mediante tres programas: de fomento a la producción editorial; de fomento a la promoción y distribución del libro y, de articulación de políticas de fomento al libro.
- Área de promoción de lectura, cuyos trabajos se rigen mediante cuatro programas: de apoyo al desarrollo de comunidades escolares lectoras y escritoras en la región; de desarrollo de las bibliotecas públicas de iberoamérica en el nuevo milenio; de formación de niños y niñas, jóvenes y adultos lectores y escritores, a través de la educación no formal e informal y; de promoción de materiales de calidad para la formación de lectores y escritores.
- El servicio regional de información, que funciona bajo cuatro directrices: el fortalecimiento de bases de datos sobre el libro, la lectura y la creatividad; la estructuración de un portal en internet de servicios y productos de información sobre el

---

<sup>216</sup> Ver "Áreas de Trabajo" en [www.cerlalc.org](http://www.cerlalc.org)

libro, la lectura y la creatividad; la capacitación virtual; el posicionamiento institucional en ferias y eventos y; la edición de publicaciones.

En suma, como consecuencia de las actividades del CERLALC, se estableció la necesidad de organizar, bajo un régimen jurídico coherente y ordenado, la protección, promoción y fomento del libro en América Latina, para lo cual se creó un modelo de ley *ex profeso* que todos los países miembros podían tomar como referencia para darle forma y sustento jurídico a sus políticas públicas de fomento y defensa del libro y la lectura, tomando en cuenta la realidad jurídica y social de cada uno de éstos.

La Ley de Guayaquil se encuentra estructurada en siete capítulos en los que se especifica el tipo de normas que deberán contener: I) Objetivos generales, II) Autoridad de aplicación; III) Fomento de la oferta editorial; IV) Fomento de la demanda editorial y de los hábitos de lectura; V) Control de ediciones y protección de derechos de autor; VI) Sanciones y; VII) Reglamento y vigencia.

En este orden de ideas, expondremos a continuación las generalidades políticas y la normatividad constitucional y legal vigente, en materia de fomento y promoción del libro, de las naciones referidas, ya que mantienen una fuerte relación histórica (poco más de quinientos años) y jurídica (en virtud de que pertenecen a la tradición del derecho civil) con México. Posteriormente analizaremos las legislaciones a comparar, siguiendo el orden de la Ley de Guayaquil, para anotar, por último, los comentarios pertinentes. Para finalizar el presente capítulo anotaremos los acuerdos logrados en la VII Conferencia Iberoamericana de Cultura, llevada a cabo en Cochabamba, Bolivia, el 2 y 3 de octubre de 2003; y la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 14 y 15 de noviembre de 2003. En las cuales se concentran los compromisos de las naciones iberoamericanas con la educación, la cultura y el libro.

## 5.1 REPÚBLICA DE ARGENTINA

Según el primer artículo de su Constitución<sup>217</sup>, Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. El Poder Público se encuentra dividido en un Congreso Nacional bicameral; el Poder Ejecutivo, encabezado por el Presidente de la Nación encargado de la administración pública federal, instituyéndose la figura del vicepresidente; y el

<sup>217</sup> La información sobre el sistema jurídico y político de la República de Argentina, fue tomada de [www.oic.org](http://www.oic.org), [www.encarta.msn.com](http://www.encarta.msn.com); y de Enciclopedia Hispánica. T. II. s/e Ed. EBP, Estados Unidos, 1995, pp. 33-35.

Poder Judicial que recaerá en una Corte Suprema de Justicia compuesta por nueve Magistrados designados por el Presidente y ratificados por el Senado.

El territorio argentino de 3, 761, 274 km<sup>2</sup> se halla dividido administrativamente en 23 provincias estructuradas a su vez en departamentos y, el Distrito Federal, la ciudad de Buenos Aires. Cada provincia se rige por su constitución, bajo el sistema representativo y republicano, dentro del marco establecido por la Constitución Federal, para establecer y ordenar las instituciones de gobernador, parlamento, administración de justicia y el régimen municipal.

Cuenta con 37, 384, 816 millones de habitantes, distribuidos de la siguiente manera: un 89% en centros urbanos y un 11% en el medio rural; cuenta con una tasa de alfabetización de un 98.6% del total de su población. La lengua oficial es el español y su unidad monetaria es el Peso argentino.

En cuanto a la Administración Pública Federal, se encuentra encabezada por el Presidente de la Nación, como ya lo mencionamos, se auxilia de entidades administrativas para el buen despacho de los asuntos públicos; éstas pueden ser Ministerios o Secretarías. Actualmente, Argentina cuenta con una Jefatura de Gabinete y los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; de la Defensa; de Economía y Producción; de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; de Educación, Ciencia y Tecnología; del Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Salud y de Desarrollo Social.

También dentro de la administración pública centralizada, Argentina cuenta con algunas secretarías encargadas de llevar a cabo las políticas públicas en aspectos muy específicos de la tendencia gubernamental actual; encabezadas por la Secretaría General, éstas son: la Secretaría Legal y Técnica; de Inteligencia; de Turismo; de Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico; y de Cultura.

Las entidades administrativas encargadas de llevar a cabo las tareas asignadas por la ley, en materia educativa y cultural, son el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; y la Secretaría de Cultura.

El Ministerio de Educación tiene, en general, como objetivos fundamentales garantizar el cumplimiento de los principios, objetivos y funciones del Sistema Nacional de Educación; establecer los objetivos y contenidos de los distintos niveles, ciclos y regímenes especiales de enseñanza, que faciliten la movilidad horizontal y vertical de los alumnos, atendiendo a las características de cada provincia y municipio; dictar normas generales sobre revalidación de

estudios y títulos tanto al interior como del extranjero; favorecer la descentralización de los servicios educativos; desarrollar programas nacionales y federales de cooperación técnica y financiera a fin de promover la calidad educativa y alcanzar logros equivalentes, a partir de las características propias de las provincias, asimismo gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y bilateral; coordinar y ejecutar programas de investigación y cooperación con universidades y organismos nacionales específicos; alentar el uso de medios de comunicación social estatales y privados para la difusión de programas educativo-culturales que contribuyan a la afirmación de las identidades nacional y regional; evaluar el funcionamiento del sistema educativo en todas las jurisdicciones, niveles, ciclos y regímenes especiales.

Así mismo, la Secretaría de Cultura tiene como objetivos fundamentales planificar, coordinar, asesorar y acordar los aspectos de la política cultural gubernamental. Es el ámbito donde se definen, de manera consensuada, las líneas maestras de las políticas públicas culturales en una concepción participativa y pluralista.

Una vez presente la cartografía administrativa de la República Argentina, continuaremos con la exposición de las disposiciones jurídicas constitucionales referentes a la educación y la cultura.

El ordenamiento constitucional argentino señala que todos sus habitantes son iguales ante la ley; también establece una serie de derechos con los que cuentan todos los habitantes de la nación, entre los cuales se encuentran la libertad de imprenta, sobre la cual no se dictarán leyes que la restrinjan o establezcan sobre ella jurisdicción federal alguna, instituyendo una garantía fundamental para la creación y expansión de la cultura como ya lo anotamos anteriormente; y el derecho de enseñar y aprender, reafirmando la garantía universal de la educación; así mismo establece que todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley, protegiendo como es obvio el derecho de autor.

De conformidad con el artículo 44 de la Carta Magna de esta nación, el Poder Legislativo se encuentra facultado para proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria; desarrollar la investigación y los avances científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Por último, la normatividad constitucional le impone al Poder Legislativo sancionar leyes que organicen y den fundamento a la educación, de tal forma que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales;

12

que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (art. 75 frac. XVIII y XIX).

Tales preceptos le otorgan fundamento y sustancia a la legislación que ordena la materia a tratar; esta es la ley número 25.446, denominada Ley del Fomento del Libro y la Lectura; emitida por el Congreso de la Nación Argentina en Buenos Aires, el 27 de junio de 2001, y publicado en el Boletín Oficial el 26 de julio de 2001.

## 5.2 REPÚBLICA DE CHILE

La palabra aimara *chilli*, que significa "Confines de la Tierra", dio nombre a la República sudamericana de Chile, que se encuentra prácticamente aislada del resto del continente por la gran muralla de los andes.<sup>218</sup>

El territorio chileno, de 756,626 km<sup>2</sup>, dividido en trece entidades regionales con capital en Santiago, 51 provincias y 335 comunas; cuenta con 15, 328,467 millones de habitantes, con una distribución de un 84% en zonas urbanas y un 16% en zonas rurales; su tasa de alfabetización total es de 98.9%. La lengua oficial es el español y la moneda de curso legal es el Peso chileno.

La Constitución de 1980 contiene fórmulas propias de un sistema democrático, como la división de poderes y la participación ciudadana en la vida pública de la nación; sin embargo también encontramos una fuerte tendencia presidencialista. Según su Carta Magna, El Estado de Chile se conforma en una república democrática y unitaria; ésta se encuentra al servicio de las personas y su finalidad es promover el bien común, para lo cual se le ordena contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos los integrantes de la comunidad chilena su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que la misma Constitución establece.

El Poder Público de la República de Chile se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

<sup>218</sup> La información sobre el sistema jurídico y político de la República de Chile, fue tomada de [www.oic.org](http://www.oic.org); [www.encarta.smn.com](http://www.encarta.smn.com); y de Enciclopedia Hispánica. T. V. Op. Cit., pp. 34-46.

11-

De acuerdo con el artículo 42 de la norma fundamental chilena, en el Congreso Nacional se deposita el ejercicio del Poder Legislativo; y su composición es bicameral. La Cámara de Diputados, que está integrada por 120 miembros elegidos por votación directa; y el Senado que se compone de miembros elegidos en votación directa, además de los ex presidentes de la república, dos ex ministros de la Corte Suprema, un ex contralor general de la república, un ex comandante en jefe del ejército, uno de la armada, otro de la fuerza aérea, y un ex General director de carabineros; un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Estado; y un ex ministro de Estado. Ambas cámaras concurren a la formación de las leyes.

El ejercicio del Poder Judicial se deposita en una Corte Suprema compuesta por veintiún individuos, este órgano público tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación, con excepción del Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los tribunales electorales regionales y los tribunales militares de tiempo de guerra.

Según la constitución chilena, el Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es también el Jefe de Estado; su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la república. El titular del Poder Ejecutivo se auxiliará, para el despacho de los asuntos que competen a la administración pública, de un Vicepresidente y de los Ministros de Estado, definidos éstos como los colaboradores directos e inmediatos del Presidente en el gobierno y administración del Estado.

La Administración Pública centralizada chilena se compone de los siguientes Ministerios a saber: Banco Central de Chile; Comité de Ministros de Modernización de la Gestión Pública; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Bienes Nacionales; Ministerio de Defensa; Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Ministerio de Educación; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Justicia; Ministerio de Minería; Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Planificación y Cooperación; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Salud; Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; Ministerio del Interior; Ministerio del Trabajo y Previsión Social; y el Ministerio Secretaría General de Gobierno; además de las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, e incluye también las municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

La administración del territorio chileno es, según su Constitución, funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso. Para el gobierno y

administración interior del Estado, el territorio de la república se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.

El gobierno de cada región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción. El gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional, esta administración tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región; además le corresponderá la coordinación y fiscalización de los servicios públicos.

A través de una gobernación, que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente y cuya titularidad estará a cargo de un gobernador nombrado y removido libremente por el Presidente, se fiscalizarán los servicios públicos y la gestión municipal existentes en las provincias; además en cada provincia existirá un consejo económico y social provincial de carácter consultivo.

La administración local de cada comuna o agrupación de comunas reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo, integrado por concejales elegidos por voto directo cada cuatro años. Las municipalidades son, según la Norma Fundamental, corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con autonomía para la administración de sus finanzas; cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

En concreto, hablando en términos del tema que nos ocupa, el orden educativo y cultural de la nación chilena se encuentra organizado por el Ministerio de Educación; que según la Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado, es la Secretaría de Estado encargada de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; asegurar a toda la población el acceso a la educación básica; estimular la investigación científica y tecnológica y la creación artística, y la protección e incremento del patrimonio cultural de la nación. Sus funciones, en general, son: proponer y evaluar las políticas y los planes de desarrollo educacional y cultural, asignando los recursos financieros necesarios para estas actividades y; estudiar y proponer las normas generales aplicables al sector y velar por su cumplimiento.

La organización básica del Ministerio queda establecida de la siguiente manera: el Ministro y su Gabinete; la Subsecretaría, con las Divisiones de Educación Superior, de Extensión Cultural, de Planificación y Presupuesto; los Departamentos Jurídico, de Administración General, y el denominado Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e

Investigaciones Pedagógicas, y las Secretarías Regionales Ministeriales y sus respectivos Departamentos funcionales y territoriales que correspondan.

Según la ley referida, el Ministerio de Educación realiza sus funciones de administración de la educación, en tres niveles: nacional, regional y provincial.

La autoridad que coordina las políticas, planes y proyectos en el ámbito cultural es el mismo Ministerio de Educación a través de la División de Extensión Cultural; esta entidad administrativa es la encargada de estimular el desarrollo cultural, la creación artística y el incremento del patrimonio cultural de la nación chilena, y de proponer las normas generales que tiendan a tales objetivos, elaborando programas de carácter cultural y coordinando todas las actividades culturales que desarrollen los demás organismos del Ministerio. Le corresponde especialmente, promover y evaluar todas aquellas acciones destinadas a complementar y desarrollar los objetivos educacionales contenidos en los planes y programas de estudios elaborados por el Ministerio para la educación formal. Está a cargo del Jefe de la División, a quien le corresponde dirigir, coordinar y hacer cumplir las funciones de esta unidad.

De la División de Extensión Cultural dependen los Departamentos de Actividades y Extensión Cultural (integrado por todos los grupos artísticos con carácter nacional que se desarrollan en todas las artes), de Estudios y Planes Culturales (se ocupa de realizar estudios para elaborar leyes y normas en el campo cultural; estimula la libre creación; descentraliza la cultura y es el encargado de buscar convenios con organismos nacionales e internacionales para lograr la cooperación intelectual y de becas); y una Sección de Administración y Finanzas (que administra los recursos humanos, financieros y materiales de toda la División).

Toda esta organización pública respecto de la educación y la cultura, encuentra su sustento jurídico en la Constitución Política de la República de Chile, en su tercer capítulo "De los Derechos y Deberes Constitucionales"; cuyo artículo 19, expresamente prescribe en las fracciones correspondientes:

*"El derecho a la educación.*

*La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.*

*Frac. 10.- Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.*

*La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.*

*Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.*

*Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.*

*Frac. 11.- La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.*

*La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.*

*La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia política partidista alguna.*

*Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.*

*Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel;*

*Frac. 12.- La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deber ser de quórum calificado.*

*La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social.*

*Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.*

*Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley.*

*El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.*

*Frac. 25.- La libertad de crear y difundir las artes, así como el derecho del autor sobre sus creaciones intelectuales y artísticas de cualquier especie, por el tiempo que señale la ley y que no será inferior al de la vida del titular*

*El derecho de autor comprende la propiedad de las obras y otros derechos, como la paternidad, la edición y la integridad de la obra, todo ello en conformidad a la ley.*

*Se garantiza, también, la propiedad industrial sobre las patentes de invención, marcas comerciales, modelos, procesos tecnológicos u otras creaciones análogas, por el tiempo que establezca la ley."*

De igual modo, tales preceptos sustentan la creación y vigencia de la Ley número 19.227, publicada en el Diario Oficial de la República de Chile el 10 de julio de 1993, denominada Ley que crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura. En consonancia con las políticas culturales del estado chileno, las cuales reconocen la preeminencia del libro y del hábito de la lectura de calidad, como uno de los elementos fundamentales para el desarrollo cultural, político y económico de los individuos que componen el tejido social de este país sudamericano.

### 5.3 REPÚBLICA DE COLOMBIA

País caribeño, andino y amazónico, cuenta con 1,141,748 km<sup>2</sup>, divididos administrativamente en 32 departamentos y un Distrito capital denominado Santafé de Bogotá. Cuenta con 40,349,388 millones de habitantes, distribuidos en un 74% en zonas urbanas y un 26% en zonas rurales; con una tasa de alfabetización total de 97.1%; su lengua oficial es el español y la moneda de curso legal es el Peso colombiano.<sup>219</sup>

Colombia es, siguiendo lo prescrito por su norma constitucional, un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

El Poder Público colombiano se divide para su ejercicio en: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Además de los órganos que los integran, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de funciones especiales del Estado, siempre en colaboración armónica para la realización de los fines que la Constitución establece.

Corresponde al Congreso de la República, el ejercicio del Poder Legislativo, es decir, reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. Se integra por el Senado y la Cámara de Representantes.

El Presidente de la República es el símbolo de la unidad nacional, el Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y Suprema autoridad administrativa. El Poder Ejecutivo está conformado por el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Directores de Departamentos Administrativos.

Las Gobernaciones y las alcaldías, así como las Superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte también de la Administración Pública.

En la actualidad, la administración pública centralizada colombiana se compone del Vicepresidente y las siguientes entidades: Ministerio del Interior y Justicia; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Agricultura; Protección Social; Minas y Energía; Comercio, Industria y Turismo; Educación Nacional; Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial; Comunicaciones; Transporte; y Cultura. Además de diversas secretarías y

<sup>219</sup> La información sobre el sistema jurídico y político de la República de Colombia, fue tomada de [www.oic.org](http://www.oic.org), [www.encarta.smn.com](http://www.encarta.smn.com); y de Enciclopedia Hispánica. T. IV. Op. Cit., pp. 177-191.

departamentos que llevan a cabo funciones en materias específicas de orden público; y que por mandato constitucional, sus funciones estarán al servicio de los intereses generales y se desarrollarán con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

El Poder Judicial descansa sobre la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, y también sobre la Justicia Penal Militar.

En cuanto a la división política del territorio colombiano, se constituyen como entidades territoriales los Departamentos, los Distritos, los Municipios y los Territorios Indígenas.

El Departamento tiene autonomía para la administración de los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Cada uno de los Departamentos se encuentra regido por un Gobernador que es jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento. El Gobernador es el representante del Presidente y tendrá como obligaciones el mantenimiento del orden público y la ejecución de la política económica general, así como para el despacho de aquellos asuntos que mediante convenios la nación acuerde con los departamentos.

El Municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la máxima autoridad es el Alcalde, jefe de la administración local y el Representante Legal del Municipio; le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir obras de progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y lograr el mejoramiento cultural y social de sus habitantes.

Las Provincias se constituyen con Municipios o territorios Indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, y cuyo régimen administrativo lo asignan la ley, las Entidades Nacionales o Departamentales y los Municipios que la integran.

Los Territorios Indígenas están comprendidos en dos o más departamentos y su administración se realiza por los Consejos Indígenas y los Gobernadores de los respectivos departamentos, según los usos y costumbres de sus comunidades.

Propiamente refiriéndonos al tema educativo y cultural, y de acuerdo con la legislación correspondiente, al Ministerio de Educación Nacional y al Ministerio de Cultura, en sus respectivas jurisdicciones, les concierne la dirección de tales sectores; bajo la orientación del Presidente de la República. Por lo tanto, estas entidades formulan las políticas, planes y

programas del sector; cuantifican y asignan los recursos humanos y materiales, definen las pautas de evaluación y control de la calidad de los servicios y, determinan la normatividad que requieren los sectores para la eficacia de sus actividades.

El fundamento jurídico que rige y determina toda la organización educativa y cultural de la nación colombiana se encuentra en su propia Constitución, específicamente en los artículos:

*"Artículo 2.- Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Artículo 5.- El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.*

*Artículo 8.- Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación."*

Así mismo, el capítulo primero "De los Derechos Fundamentales", del título segundo "De los Derechos, las Garantías y los Deberes", prescriben:

*"Artículo 27.- El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.*

*Artículo 41.- En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución."*

Por último, en el capítulo segundo del mismo título, "De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales", se ordena:

*"Artículo 44.- Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.*

.....  
*Artículo 45.- El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.*

.....  
*Artículo 52.- El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.*

.....  
*Artículo 67.- La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

*La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

*El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.*

*La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.*

*Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.*

*La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.*

.....  
*La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.*

.....  
*Artículo 70.- El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.*

*La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.*

*Artículo 71.- La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades."*

De este modo, los preceptos constitucionales colombianos referentes a la educación y la cultura, dan paso a un acuerdo bilateral entre el CERLALC y el gobierno de Colombia, en 1971, para la creación de una serie de políticas públicas tendientes a la revalorización del libro y la lectura como fuente y causa del progreso de los individuos; políticas mismas que, en este país sudamericano, se concretizaron con la Ley número 98, publicada en el Diario Oficial de la República de Colombia el 23 de diciembre de 1993, denominada Normas sobre la Democratización y Fomento del Libro Colombiano; reglamentaria de los artículos 70 y 71 de la Constitución colombiana, antes mencionados.

## 5.4 REINO DE ESPAÑA

En el extremo sudoeste del continente europeo, entre el mar mediterráneo y el Atlántico, se halla la península ibérica, España, que fue uno de los primeros países en configurarse como Estado moderno y que llegó a ser el más poderoso de la Europa renacentista<sup>220</sup>; además de constituirse geográfica, económica y culturalmente en el fulcro de las relaciones entre el occidente europeo y América Latina. El territorio hispano de 504, 782 km<sup>2</sup>, con capital en Madrid, se encuentra dividido en 17 Comunidades Autónomas, 50 provincias y éstas a su vez en municipios; con un total de 40,077,100 de habitantes, con más del 78% viviendo en zonas urbanas; la lengua oficial es el castellano, sin menoscabo de las lenguas que se establezcan también como oficiales según los Estatutos de las Comunidades Autónomas; y la moneda de curso legal es el Euro.

El sistema político hispano, de acuerdo con lo establecido en el primer artículo de su Constitución, se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

El Poder Público español, cuyos mandatos fundamentales, según el noveno artículo de su Constitución, son promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del estado, aprueban los presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. Están formadas por el Congreso de Diputados, que se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados; y el Senado, que es la cámara de representación territorial, eligiéndose por cada provincia cuatro Senadores, ambas mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.

En cuanto al Poder Judicial, el artículo 117 de la Constitución española advierte que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley. Siempre bajo el principio de unidad jurisdiccional, que es la

<sup>220</sup> La información sobre el sistema jurídico y político del Reino de España, fue tomada de [www.oic.org](http://www.oic.org); [www.encarta.msn.com](http://www.encarta.msn.com); y de Enciclopedia Hispánica. T. VI. Op. Cit., pp. 39-62.

base de la organización y funcionamiento de los Tribunales; con excepción de la Jurisdicción castrense. Atendiendo al artículo 122 de la carta magna hispana, el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo; estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo y por veinte miembros, nombrados por el Rey, entre doce Jueces y Magistrados; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado

El Tribunal Supremo, con autoridad en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales, cuyo Presidente será nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, en la forma que determine la ley correspondiente.

El Tribunal Constitucional, según el artículo 161 de la norma fundamental, tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes, del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el segundo numeral del artículo 53 de la Constitución hispana, de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, y las demás materias que le atribuya el orden jurídico.

El Poder Ejecutivo se estructura a partir de dos instituciones: El Rey es el Jefe de Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes (art. 56 const.). El Jefe de Gobierno, es decir, el Presidente de España, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria; dirige la acción de la administración pública y coordina las funciones de los demás miembros de la misma; así mismo tutela la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado.

El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso; de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley. Según el artículo 103 de la Constitución ibérica, la administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Los Tribunales controlarán la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. Actualmente la administración pública centralizada española se compone de los siguientes Ministerios: Ministerio de Agricultura Pesca y

Alimentación; Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; Ministerio de Defensa; Ministerio de Economía y Hacienda; Ministerio de Educación y Ciencia; Ministerio de Cultura; Ministerio de Fomento; Ministerio de Justicia; Ministerio de la Presidencia; Ministerio de Medio Ambiente; Ministerio de Sanidad y Consumo; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Ministerio del Interior; Ministerio para las Administraciones Públicas; Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; y el Ministerio de Vivienda.

La división política del territorio hispano, se organiza en municipios, provincias y comunidades autónomas.

Los municipios son entes autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los habitantes del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los habitantes del municipio.

Según el artículo 141 de la Constitución del estado español, la Provincia es una entidad local que goza de autonomía y personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. El gobierno y la administración pública de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo.

Las Comunidades Autónomas se configuran como tal de acuerdo con el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución; las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto por la ley y en sus respectivos Estatutos.

Refiriéndonos específicamente al tema educativo y cultural, como se sigue de lo anterior, la dirección y coordinación de estos sectores le corresponde al Poder Ejecutivo mediante los Ministerios de Educación y Ciencia, y el Ministerio de Cultura; cuyas actividades se llevan a cabo en los tres ordenes de gobierno, a saber:

A nivel central, el Estado tiene reservado el ejercicio en exclusiva de las competencias que salvaguardan la homogeneidad y unidad sustancial del sistema educativo y que garantizan las condiciones de igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos educativos fundamentales, determinados por la Constitución. Son, en su mayor parte,

competencias de índole normativa, para la regulación de los elementos o aspectos básicos del sistema, aunque el Estado cuenta también con otras de carácter ejecutivo.

El Ministerio de Educación y Ciencia, con sede en la capital, Madrid, se encarga de ejercer dichas competencias en calidad de órgano de la Administración central del Estado.

El Ministerio se organiza en servicios centrales, que conforman la estructura básica del Departamento, y servicios periféricos, a través de los cuales se gestionan las tareas en el ámbito regional y provincial; en suma, es el órgano de la administración general del Estado encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre las políticas, educativa, científica, tecnológica y deportiva.

El Ministerio de Cultura tiene funciones relativas a la promoción, protección y difusión del patrimonio histórico español, de los museos estatales, de los archivos y bibliotecas estatales, de las artes plásticas, de las artes escénicas, la música, la danza, el circo y de las actividades cinematográficas y audiovisuales; el fomento del libro y la lectura y el estímulo a la creación literaria, y el impulso y participación en acciones de cooperación cultural. En el ámbito del fomento del libro y la lectura, las actividades del Ministerio se realizan mediante dos organismos, la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas; y la Subdirección General de Promoción del Libro, la Lectura y Letras Españolas

Estos Ministerios tienen como común denominador, sobre llevar las responsabilidades de la elaboración y coordinación de la política presupuestaria, las actividades de elaboración y publicación de disposiciones, las funciones relativas a la tramitación de los asuntos del Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas del Gobierno y Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, la racionalización e informatización de los servicios, la estadística, la información y la documentación administrativa, la coordinación e impulso de las relaciones con la Unión Europea y la cooperación internacional, las relaciones con los órganos jurisdiccionales, con los demás departamentos de la Administración General del Estado y con sus órganos provinciales, así como con los Colegios profesionales, la dirección de la función inspectora sobre los servicios, organismos y centros dependientes de los Ministerios, el ejercicio del protectorado sobre fundaciones, y la gestión de los servicios administrativos generales y los asuntos no atributivos a la competencia de otros órganos superiores de los Ministerios. En cuanto al Derecho Comunitario, el Parlamento Europeo se reúne periódicamente para lograr y aprobar, en su caso, acuerdos generales respecto del tema

cultural, de igual manera lo hacen los Ministros responsables de asuntos culturales de los países miembros de la Unión Europea.

A las comunidades autónomas corresponden competencias normativas, de desarrollo de las normas estatales básicas y de regulación de los elementos o aspectos no básicos del sistema educativo y cultural, así como competencias ejecutivo-administrativas, de gestión del sistema educativo y cultural en su propio territorio, con la excepción de las muy escasas de esta índole que le están reservadas al Estado. En la Comunidad Autónoma de Madrid, cuya legislación es la que abordaremos en este análisis comparativo, el órgano encargado de las tareas de promoción del libro es la Consejería de Cultura y Deportes cuyas competencias estriban en materia de gestión de los archivos, museos, bibliotecas y centros dramáticos y de bellas artes situados en el territorio de la Comunidad madrileña, y cuya titularidad no sea estatal; también tiene bajo su responsabilidad el servicio regional de bibliotecas y del libro que maneja todo lo relacionado con bibliotecas públicas y centros de lectura. Igualmente, ejerce la protección del patrimonio histórico madrileño en todas sus vertientes: artístico, monumental, arqueológico, paleontológico, etnográfico, arquitectónico y científico; desarrolla actividades de promoción de las artes escénicas, cinematográficas, audiovisuales, musicales y coreográficas. Finalmente, ejecuta la legislación en materia de protección de la propiedad intelectual, gestionando el Registro Territorial de la Propiedad Intelectual. También tiene competencias en materia de deporte y juventud.

La administración local o municipal colabora con las administraciones educativas y culturales a través de los servicios que prestan. Los cometidos que la legislación encomienda a las corporaciones locales no confieren a éstas la condición de administración educativa, sino que reconocen su capacidad para cooperar con las administraciones central y autonómicas en el desarrollo de la educación. La administración municipal desarrollará sus propios planes y programas culturales, independientemente de las actividades que realice el Estado en este sector.

La administración central y las comunidades autónomas pueden delegar en los municipios el ejercicio de competencias en aspectos que afecten directamente a los intereses de éstos. No hay una estructura común a todos los ayuntamientos encargada de desempeñar estas funciones. En la mayoría existe una Concejalía de Educación y de Cultura, y algunos han creado institutos municipales que realizan actividades propias de estos sectores.



El fundamento jurídico de toda la organización encargada de llevar a cabo las actividades educativas y culturales y, por lo tanto, de fomento del libro, se encuentra en los preceptos constitucionales hispanos que a continuación se mencionan.

El artículo tercero prescribe la causa incausada de toda la legislación y organización referente al tema educativo y cultural de fomento del libro y la lectura:

*"El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.  
Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.  
La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección."*

Asimismo, ordena en su noveno artículo que los poderes públicos se encuentran obligados a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

La libertad de expresión, de pensamiento y de imprenta se encuentran protegidos en el artículo 20 de la Constitución española.

*"1. Se reconocen y protegen los derechos:*

- a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.*
- b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.*
- c) A la libertad de cátedra.*
- d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.*

*2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.*

*.....*  
*5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial."*

Los derechos universales de educación y cultura, son considerados como dos grandes valuartes del sistema político español, por lo que son consagrados en los artículos 27 y 44, especificando que tales prerrogativas le son aplicables a niños, jóvenes y personas de la tercera edad; además, peculiarmente se toma como un elemento de referencia la adecuada utilización del ocio, como lo establece el artículo 43 de la norma fundamental hispana.

*"Artículo 27*

*1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.*

*2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.*

*3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*

*4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.*

*5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.*

.....  
**Artículo 44**

*1. Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.*

*2. Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general."*

Preceptos todos que sustentan jurídicamente la Ley 9/1975, de doce de marzo, del Libro, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 14 de marzo del año 1975, de jurisdicción nacional; y la Ley 5/1999, de 30 de marzo, de Fomento del Libro y la Lectura en la Comunidad de Madrid; publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, el 15 de abril del año 1999, y en el Boletín Oficial del Estado el 2 de junio del mismo año. Ambas, objeto de estudio del presente apartado, sin embargo, cabe mencionar que la ley estatal del libro sólo será objeto de mención en algunos casos que así lo ameriten, dada su falta de actualización y en virtud del régimen político español; así mismo la legislación a comparar será la correspondiente a la Comunidad Autónoma de Madrid, cuyas características dan pie a una comparación jurídica aceptable.

## **5.5 ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN DE FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO, Y LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES**

Es el libro, sin duda, el vehículo más poderoso de transmisión y generación de conocimientos de nuestro tiempo; de acuerdo a su función social, favorece la capacidad de razonamiento, la creatividad, las inquietudes intelectuales, el pensamiento abstracto; la sensibilidad y el espíritu crítico. El apoyo al libro, la lectura y la industria que hace posible su presencia, se vuelve por tanto, más necesario que nunca, sobre todo al detectarse tendencias proclives a la pasividad en el consumo de productos culturales.

La resonante verdad de que la cultura, proyectada en los libros, constituye el principio y el fin, la causa de todo desarrollo integral de las naciones, junto con la alimentación y la salud; se ha escuchado en todos los países iberoamericanos que la han ubicado, algunas veces de manera congruente y otras tantas no tan afortunadas, como uno de los principios rectores de sus políticas públicas; sin olvidar, por supuesto, la doble naturaleza del libro; que constituye un bien cultural y un bien económico, por lo que las naciones han reglamentado en un sólo cuerpo jurídico disposiciones sociales, políticas y económicas tendientes al fomento del libro y la lectura, de acuerdo con su régimen legal, político y condiciones sociales; mismos que serán comparados a continuación de acuerdo al orden de los artículos de la Ley Tipo; haciéndose los comentarios pertinentes.

El capítulo primero de la Ley de Guayaquil, establece:

*"Capítulo I.-*

*Objetivos generales*

*Artículo 1: Declárase de interés nacional la creación, producción, impresión, edición, comercialización, distribución, promoción y difusión del libro (nacionalidad), para lo cual se adopta una política nacional con los siguientes objetivos:"*

- Argentina: la Ley del Fomento del Libro y la Lectura (LFLyL) establece en su primer artículo el establecimiento de una política integral del libro y la lectura; reconociendo en éstos los instrumentos idóneos y necesarios para el incremento de la cultura.
- Chile: el primer artículo de la Ley que crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura (LFNFlyL) reconoce en la creación literaria el instrumento indispensable para el incremento y transmisión de la cultura, el desarrollo de la identidad nacional y la formación de la juventud. La política cultural se establece a partir del financiamiento de las actividades conducentes mediante la creación de este fondo.
- Colombia: la Ley por la cual se dictan Normas sobre Democratización y Fomento del Libro Colombiano (LNDFLC) es reglamentaria de los artículos 70 y 71 de la Constitución Nacional Colombiana. que establecen la obligación del Estado de promover y fomentar el acceso a la cultura, fundamento de la nacionalidad, de todos los habitantes del país bajo el criterio de igualdad, por medio de la educación permanente. Los planes de desarrollo económico y social incluirán, según su norma fundamental, el fomento a la cultura, creando y ofreciendo incentivos para personas e instituciones que realicen actividades, desarrollen y fomenten la ciencia, la tecnología y las demás manifestaciones culturales.

- España: Constituye un principio rector de la política social y económica recogida en el artículo 44.1 de la Constitución española la obligación de los poderes públicos de promover y tutelar el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho. Este mandato constitucional vincula a todos los poderes constituidos dentro del marco de sus respectivas competencias. La Comunidad de Madrid, por su parte, ha asumido la plenitud de la función legislativa en materia de fomento de la cultura. La ley nacional indica que su objeto es establecer un régimen especial encaminado a promover el libro español, en sus diversas expresiones lingüísticas, y a fomentar su producción y distribución. La política del libro contenida en esta ley, se fundamenta sobre un alto principio constitucional español: la libertad de expresión, que se constituye como prioritario de la política cultural del Estado.

La Norma Tipo establece, en su primer artículo, los objetivos básicos que debe perseguir toda política de fomento del libro y la lectura; los rubros que indica son: el fomento, incremento y mejoramiento de la industria editorial; la protección de la creatividad literaria del país que se trate; el aseguramiento de que la calidad, cantidad, precio y variedad de la oferta editorial nacional serán las óptimas para el desarrollo integral del individuo; el establecimiento de un sistema de libre circulación del libro ya sea doméstico o internacional; la utilización óptima del sistema nacional de bibliotecas, archivos, medios de comunicación masiva y centros de documentación e información para fomentar el libro y mejorar los hábitos de lectura; la defensa de los derechos de autor; la creación de un sistema financiero e impositivo preferente que atienda las demandas del sector; y apoyar el suministro de materias primas, capitales, equipos y servicios que garanticen el desarrollo sostenido y democrático de la cultura del libro y la lectura.

- Argentina: El tercer artículo de la LFLyL establece como objetivos fundamentales, fomentar el trabajo intelectual de los autores nacionales y la edición de sus obras; Incrementar y mejorar la producción editorial nacional en los términos de la Ley Tipo; Preservar y asegurar el patrimonio literario, bibliográfico y documental de la Nación actualizando y desarrollando las bibliotecas, archivos públicos y privados; proteger los derechos de autor; adoptar un régimen tributario de fomento para todos aquellos que intervienen en las actividades de fomento del libro y la lectura; fomentar la cultura del libro y de la lectura, y el conocimiento de los autores nacionales, a través del sistema educativo formal y no formal, los medios de comunicación, los organismos de cultura provinciales y

municipales, programas especiales de talleres, premios, subsidios y becas y la participación en actividades nacionales e internacionales vinculadas al proceso editorial, particularmente en aquellas referidas al MERCOSUR y al resto de las naciones latinoamericanas; garantizar el apoyo a los autores, editores, comercializadores e industriales gráficos del libro, asegurándoles los estímulos, capitales, materias primas, equipos y servicios que garanticen el desarrollo sostenido y democrático de la cultura del libro y de la lectura; difundir la cultura nacional y latinoamericana a través de una adecuada promoción de los autores y de la producción, edición y distribución de libros, especialmente aquella de los estados parte del MERCOSUR; articular la política integral del libro con la educativa; adoptar medidas para sancionar y erradicar los actos u omisiones que afecten a un elemento o a toda la producción editorial.

- Chile: los objetivos que plantea la LFNFLyL son el incremento y transmisión de la cultura, el desarrollo de la identidad nacional, la formación de la juventud, proteger y reconocer los aportes de los escritores chilenos y promover la participación de todos los agentes culturales y los medios de comunicación en las actividades de fomento de la lectura y el libro; según su artículo primero.
- Colombia: el artículo primero de la LNDFLC prescribe como objetivos fundamentales de la política cultural del libro colombiana, lograr la plena democratización del libro y su uso más amplio como medio principal e insustituible en la difusión de la cultura, la transmisión del conocimiento, el fomento de la investigación social y científica, la conservación del patrimonio de la nación y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos; estimular la producción intelectual y el hábito de la lectura de los escritores y autores colombianos tanto de obras científicas como culturales; apoyar la libre circulación del libro en Colombia y su exportación; estimular la edición, producción y comercialización del libro colombiano y capacitar al personal que interviene contribuyendo así a la generación de empleo y al desarrollo de la industria editorial; y ofrecer a los escritores y a las empresas editoriales las condiciones que hagan posible el logro de los objetivos mencionados.
- España: en sus primeros artículos, la Ley Nacional del Libro menciona que sus objetivos generales son establecer un régimen especial encaminado a promover el libro español, en sus diversas expresiones lingüísticas, y a fomentar su producción y difusión; proteger y garantizar el derecho a la libertad de expresión de las ideas; proteger y fomentar las actividades de creación, edición, producción, distribución y venta al público de los libros

editados en España, así como la distribución y venta de los editados en aquellos países en los que los libros españoles reciban un trato igual a los de edición propia, por convenio de reciprocidad; y cualquier actividad dirigida a la promoción y difusión del libro y que esté debidamente autorizada al efecto. La Ley del Libro de la Comunidad Autónoma de Madrid establece, en su primer artículo, como principales finalidades promocionar la creación, edición, difusión y distribución del libro y fomentar la lectura en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, así como regular el Depósito Legal en el mismo ámbito, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Estado. La naturaleza del libro, que constituye al tiempo un bien económico y un bien de carácter cultural, justifica una reglamentación que reconozca la diversidad cultural y favorezca la creación.

*"Artículo 2: Compete al Estado, con el apoyo de la iniciativa privada y la participación de la ciudadanía, cumplir los objetivos de la política nacional del libro a que se refiere el artículo anterior."*

En lo relativo a este segundo artículo de la Ley de Guayaquil, las legislaciones comentadas coinciden en que los esfuerzos de fomentar el libro y promover el hábito de la lectura, deben ser compartidos por los sectores público, privado y social. En cuanto al siguiente artículo la Ley Tipo menciona:

*"Capítulo II.-*

*Autoridad de aplicación*

*Artículo 3: créase el Consejo Nacional del Libro como organismo asesor del Gobierno en la aplicación de la presente Ley y en el desarrollo de la política nacional del libro y la lectura."*

- Argentina: el artículo quinto de la ley referida menciona que la autoridad de aplicación de ésta será la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, la que ejercerá la Política Integral del Libro y la Lectura, con la asistencia de una Comisión Asesora del Libro. Así mismo el artículo noveno ordena la creación del Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura administrado por la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación y destinado a financiar los proyectos, programas y acciones que ejecuten respecto de la Política Integral del Libro y la Lectura.
- Chile: el artículo quinto dictamina la creación, en el Ministerio de Educación, del Consejo Nacional del Libro y la Lectura. El tercer artículo de la ley del libro chileno ordena al creación del Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, administrado por el Ministerio de Educación por medio de la División de Extensión Cultural, destinado a

financiar proyectos, programas y acciones de fomento del libro y la lectura que emanen de esta ley.

- Colombia: el artículo quinto de la LNDFLC determina que el Ministerio de Educación Nacional a través del Instituto Colombiano de Cultura, tendrá a su cargo la aplicación y vigilancia de esta ley con la asesoría del Consejo Nacional del Libro y la Cámara Colombiana del Libro; quienes determinarán si las publicaciones a proteger son de carácter científico o cultural. La creación del Consejo y la especificación de sus atribuciones se encuentran contenidas en el Decreto 267 del 19 de febrero de 2002, en cuyo artículo primero se ordena la integración del Consejo Nacional del Libro y la Lectura, como órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura.
- España: el artículo cuarto de la Ley del Libro del estado hispano menciona que la intervención administrativa en el régimen del libro establecido en la comentada ley se atribuye al Ministerio de Información y Turismo, sin perjuicio de las competencias que la legislación reconozca a otros departamentos ministeriales. Es claro que existe una falta de actualización de la ley, por lo que es necesario comentar que tales atribuciones, en la actualidad, son competencia del Ministerio de Cultura. La ley madrileña indica que la ejecución de todas las actividades, atribuciones y obligaciones estará a cargo de la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Cultura y Deportes.

Las funciones del Consejo Nacional del Libro, propuesto por la Ley Tipo, son: asesorar al Gobierno en la aplicación y ejecución de la Ley del Libro correspondiente, en el desarrollo de la política nacional del libro y de la lectura; concertar los intereses y esfuerzos del Estado y del sector privado para el desarrollo sostenido y democrático del proceso editorial nacional; proponer a las autoridades competentes la adopción de políticas o medidas jurídicas, económicas y administrativas que contribuyan a fomentar y fortalecer la cultura del libro y de la lectura, y la actividad editorial en general, además servir de instancia de consulta y conciliación en todos los asuntos concernientes a la política editorial y a su ejecución, evaluación y actualización.

- Argentina: el artículo octavo de la LFLyL ordena que será función de la Comisión Asesora del Libro: asesorar a la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación en la ejecución de esta ley, así como en la elaboración de propuestas vinculadas a una política integral del libro y la lectura; apoyar la concertación de los intereses y esfuerzos del Estado con el sector privado para el desarrollo sostenido y democrático de la industria del

libro; proponer ante los medios de comunicación la fijación de tarifas publicitarias preferenciales, propiciar espacios de promoción institucional para la difusión de los autores argentinos y los libros editados en el país; proponer medidas para estimular y fortalecer el trabajo de los autores argentinos, la cultura del libro y de la lectura y la actividad editorial en general; intervenir como instancia de consulta y conciliación en todos los asuntos concernientes al seguimiento, evaluación y actualización de la política integral del libro y la lectura; asesorar a requerimiento de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación sobre la administración del Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura; proponer programas, planes y campañas provinciales, regionales y nacionales de lectura; proponer las medidas necesarias que tiendan al crecimiento de la exportación del libro argentino, preferentemente de autores nacionales; dictaminar sobre el valor cultural y editorial, y destino de los libros, a los fines del artículo 18 de la comentada ley; y dictar su propio reglamento.

- Chile: son funciones del Consejo Nacional del Libro y la Lectura, que gozará de plena autonomía y capacidad de decisión, pudiendo vincularse con otros organismos del área cultural; según el artículo sexto de la ley comentada, convocar anualmente a los concursos públicos, resolverlos y asignar los recursos del Fondo; seleccionar cada año las mejores obras literarias de autores nacionales, en los géneros de poesía, cuento, novela, ensayo y teatro, previo concurso que se reglamentará al efecto; asesorar al Ministro de Educación en la formulación de la política nacional del libro y la lectura; supervisar en forma periódica el desarrollo de los proyectos y las acciones aprobados; publicar anualmente una memoria que contenga una relación de las acciones realizadas y las inversiones y gastos efectuados en los concursos, proyectos y acciones emprendidos. Dicha memoria deberá remitirse a ambas Cámaras del Congreso Nacional; vigilar y promover el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley comparada y en el correspondiente reglamento; y fijar las normas con arreglo a las cuales se determinarán las obras que habrán de adquirirse en conformidad a lo dispuesto en la letra II) del artículo cuarto.
- Colombia: la LNDFLC no indica las facultades expresas que se le otorgan al Consejo Nacional del Libro y la Lectura; sin embargo en el segundo artículo del Decreto mencionado con anterioridad se indican como tales: asesorar al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura en la formulación de políticas, planes y programas para el

put.

fomento del libro y la lectura; servir de espacio de encuentro y concertación entre los Ministerios de Cultura y Educación, en otras instituciones gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, los creadores y productores, representantes del sector privado y demás instituciones públicas y privadas que realicen actividades en la materia. Proponer a las instancias competentes, políticas y programas de promoción de la industria editorial y formación de lectores como estrategia de desarrollo económico y social; impulsar la adopción de medidas de protección y de fomento al derecho de autor; apoyar a través de las medias a su alcance el fortalecimiento de la red de bibliotecas públicas; apoyar y promover el desarrollo de diagnósticos y estudios en las materias objeto de su competencia, así como las relaciones de cooperación y espacios de encuentro entre editores, investigadores, autores, librerías, docentes y bibliotecarios, hacia quienes estarán igualmente dirigidas las acciones del Consejo.

- España: como se ha mencionado, la autoridad de aplicación de las normas jurídicas y las políticas públicas de fomento del libro y la lectura en la península ibérica es el Ministerio de Cultura a través de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas, cuyas funciones son: Promoción y difusión nacional e internacional de las letras españolas; la elaboración de programas y planes concertados para la creación, dotación, constitución y fomento de bibliotecas estatales y locales; la promoción de la lectura mediante campañas de fomento; la promoción del libro mediante ayudas a la edición y a la participación en ferias y exposiciones nacionales e internacionales; el estudio y propuesta de actuaciones en relación con la industria editorial y del libro en general; la promoción y ayuda a la creación literaria y a la traducción; la gestión de los archivos estatales y locales. Así mismo, la Subdirección General de Promoción del Libro, la Lectura y Letras Españolas, tiene como atribuciones la promoción y difusión nacional e internacional de las letras españolas; la promoción de la lectura mediante campañas de fomento; la promoción del libro mediante ayudas a la edición y a la participación en ferias y exposiciones nacionales e internacionales; el estudio y propuesta de actuaciones en relación con la industria editorial y del libro en general; la promoción y ayuda a la creación literaria y a la traducción, mediante convocatoria y concesión de becas, premios y cualquier otro tipo de estímulos. La Comunidad Autónoma de Madrid ha creado la Consejería de Cultura y Deportes cuyas competencias estriban en materia de gestión de los archivos, museos, bibliotecas y centros dramáticos y de bellas artes situados en el territorio de la Comunidad

madrileña, y cuya titularidad no sea estatal. Tiene a su cargo también el servicio regional de bibliotecas y del libro que maneja todo lo relacionado con bibliotecas públicas y centros de lectura. Igualmente, ejerce la protección del patrimonio histórico madrileño en todas sus vertientes. Finalmente, ejecuta la legislación en materia de protección de la propiedad intelectual, gestionando el Registro Territorial de la Propiedad Intelectual.

La Ley de Guayaquil recomienda que los Consejos Nacionales del Libro se integren de la siguiente manera:

*"Artículo 4: El Consejo Nacional del Libro está adscrito al Ministerio de Educación o Cultura. Lo integran las siguientes personas:*

- 1. El Ministro de Educación o Cultura o su delegado, quien actúa como Presidente del Consejo.*
- 2. El Director del Instituto Nacional de Cultura (o entidad equivalente) o su delegado, quien actúa como Secretario General del Consejo.*
- 3. Un representante de los autores y creadores (nacionalidad).*
- 4. Un representante de los impresores y empresarios de artes gráficas.*
- 5. Un representante de los editores y distribuidores.*
- 6. Un representante de los libreros.*
- 7. Un representante de los bibliotecarios.*
- 8. El Director de la Biblioteca Nacional (o su equivalente).*
- 9. El Director de la Agencia Oficial de Derecho de Autor (o su equivalente).*
- 10. Un delegado del Ministerio de Hacienda o Economía."*

- Argentina: el artículo sexto y séptimo de la LFLyL prescriben que la Comisión Asesora del Libro será presidida por el Secretario de Cultura de la Presidencia de la Nación y estará integrada por el director de la Biblioteca Nacional; el director coordinador de la Biblioteca del Congreso de la Nación; el presidente de la Comisión Nacional de Bibliotecas Populares; seis representantes de las regiones culturales argentinas, distribuidos según el siguiente criterio: dos por la del Centro: uno por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires; y uno por Córdoba y Santa Fe; uno por la del Nordeste-Litoral (Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa y Misiones); uno por la del Nuevo Cuyo (La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis); uno por la del Noroeste (Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán); uno por la de la Patagonia (Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur). Un representante del Consejo Federal de Cultura y Educación; un representante de la Fundación "El Libro"; un representante de la Sociedad Argentina de Escritores; un representante de la Cámara Argentina del Libro; un representante de la Cámara Argentina

de Publicaciones; un representante de la Federación Argentina de la Industria Gráfica y Afines; un representante de la Asociación de Bibliotecarios Graduados. Los titulares de los máximos organismos de Cultura de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ocuparán rotativamente el cargo de representante de la región que su provincia o ciudad autónoma integra.

- Chile: de acuerdo con el quinto artículo de la LFNFLyL el Consejo Nacional del Libro y la Lectura estará integrado por el Ministro de Educación, o su representante, quien lo presidirá; un representante del Presidente de la República; el director de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, o su representante; dos académicos de reconocido prestigio designados por el Consejo de Rectores; dos escritores designados por la asociación de carácter nacional más representativa que los agrupe. Estos escritores no deberán ser necesariamente socios activos de dicha entidad o de otra de igual naturaleza; dos representantes de las asociaciones de carácter nacional más representativas de los editores y de los distribuidores y libreros, debiendo uno estar vinculado a la edición y el otro a la comercialización; un profesional de la educación de reconocida experiencia en la promoción de la lectura, designado por la asociación profesional de educadores de carácter nacional más representativa, y un profesional de la bibliotecología con reconocida experiencia en bibliotecas públicas o escolares, designado por la asociación profesional de bibliotecólogos de carácter nacional más representativa.
- Colombia: el primer artículo del decreto referido con anterioridad, menciona que los integrantes del Consejo Nacional del Libro y la Lectura serán el Ministro de Cultura, o el Viceministro, quien lo presidirá; el Ministro de Desarrollo Económico; el Ministro de Educación Nacional; el director del Departamento Nacional de Planeación; el director de la Biblioteca Nacional de Colombia; el Consejero Presidencial para la Política Social; un representante de los escritores, designado por el Presidente de la República; dos designados por la Cámara Colombiana del Libro; un representante designado por el Consejo Nacional de Bibliotecas Públicas; el director de la Fundación para el Fomento de la Lectura; el Presidente de ASOLECTURA; y el presidente de la Asociación Colombiana de Editoriales Universitarias.
- España: la ley nacional no especifica la integración del órgano que dirigirá las actividades de fomento del libro y la lectura. La ley de la Comunidad madrileña indica que la autoridad

competente será la misma Comunidad, entiéndase por lo tanto, que la integración de tal órgano dependerá de la organización que la administración pública adopte en la región.

El capítulo tercero de la Ley de Guayaquil, indica en cinco artículos (5° a 9°) las normas generales para el fomento de la oferta editorial a favor de los actores que intervienen en la cadena productiva del libro; estas acciones se dirigen al otorgamiento de líneas de crédito en condiciones preferenciales de garantías, intereses, tasas y plazos, por parte de instituciones bancarias y financieras; exenciones e incentivos fiscales y arancelarios sobre objetos culturales, específicamente sobre libros como tales, también sobre materias primas, insumos, maquinaria y equipo para la impresión o edición de libros; incentivos y exenciones fiscales sobre los derechos morales y conexos de autor; y la defensa de la libre circulación nacional e internacional del libro.

- Argentina: en los artículos 13, 14 y 15 de la LFLyL, correspondientes al capítulo cuarto de esta misma legislación, se indican como medidas para el fomento de la industria editorial la exención de toda obligación tributaria directamente vinculada con la edición y comercialización del libro por parte de sus propios autores; indica también que la libertad de expresión, edición, impresión, difusión y comercialización de libros y sus complementos no podrá ser restringida ni obstaculizada, salvo por resolución judicial; por último ordena la derogación de toda disposición legal o reglamentaria que establezca cualquier clase de censura, fiscalización o control del contenido, ilustración o cartografía de los libros, antes de su publicación, importación o exportación. Además de esta serie de medidas, en el capítulo tercero ordena la creación del Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura que será administrado por la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, estará destinado a financiar los proyectos, programas y acciones que se ejecuten en el marco de la Política Integral del Libro y la Lectura; sus recursos procederán de la partida que se destine anualmente en la Ley de Presupuesto de la Nación; los recursos que se le asignen por leyes especiales; las donaciones y legados; y las multas que se apliquen a los infractores de la presente ley.
- Chile: la legislación chilena otorga apoyos a la oferta editorial mediante la creación del Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura, administrado por el Ministerio de Educación por medio de la División de Extensión Cultural, destinado a financiar proyectos, programas y acciones de fomento del libro y la lectura que emanen de los preceptos contenidos en la LFNFLyL; su patrimonio, distribuido de forma descentralizada, estará

integrado por los recursos otorgados anualmente vía la ley de presupuesto de la Nación; los recursos que el Gobierno reciba por concepto de asistencia técnica o cooperación internacional, y las donaciones, herencias y legados que reciba. Así mismo, el Estado Chileno, de acuerdo con los preceptos 7, 8, 9 y 10 de la normatividad comentada, ordena que son libres la edición, impresión y circulación de los libros. Sólo podrán limitarse o impedirse por resolución judicial. Para la inclusión de una obra en el registro ISBN no se exigirá aportación alguna de los autores, editores o impresores, relacionada con afiliación a organismos gremiales u otra carga que no sean los derechos que se cobren por una sola vez, los que no serán superiores a 0,2 unidades tributarias mensuales y que sólo podrán ser utilizados para la administración y mantenimiento del propio registro. Además, tendrán derecho a gozar del sistema simplificado de reintegro establecido por la ley número 18.480, las mercancías clasificadas en la Partida 4901 del arancel Aduanero, conforme al desglose practicado por el decreto número 641, del Ministerio de Hacienda, de 1991, cuando las exportaciones cumplan con los requisitos y modalidades que fija dicha ley. Por último, se menciona que los editores, distribuidores, libreros y otros vendedores por cuenta propia, del precio referido podrán rebajar para los efectos de Impuesto de Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, en un 25% el valor de los libros en sus inventarios al término del segundo año, contando desde la fecha del primer registro contable de los correspondientes a una misma tirada; en un 50% al término del tercer año y en un 75% al término del cuarto; al término del quinto año, podrá castigarse completamente su valor. Para concluir, en el título cuarto, Disposiciones Generales, se mencionan algunas reformas a diversas leyes, incorporando dentro de los beneficios de éstas los derechos de autor y las donaciones con fines culturales.

- Colombia: la LNDFLC menciona una cuantiosa serie de preceptos orientados exclusivamente al fomento de la oferta editorial, contenidos en el artículo cuarto y los capítulos tercero a sexto de esta ley. El cuarto precepto de la ley mencionada ordena que para efectos de los créditos de fomento y similares, se declare como industria la actividad de editar libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural. A continuación transcribiremos los artículos atinentes. El capítulo tercero, "Del Suministro de Materias Primas y la Producción", indica:

*"Artículo 6.- El Instituto Colombiano de Normas Técnicas Icontec, a instancia del Ministerio de Desarrollo Económico y en concertación con los fabricantes de papel y de otros insumos en los sectores de la industria editorial e industria gráfica,*

elaborará, revisará y adecuará las normas técnicas colombianas en materia de fabricación de papel y de otros insumos destinados a la producción de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural, las cuales serán de cumplimiento obligatorio. Así mismo, elaborará las normas técnicas colombianas relacionadas con la calidad del producto terminado.

Artículo 7.- La importación de papeles destinada a la edición y fabricación en el país, de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural, será libre y exenta de toda clase de derechos arancelarios, paraarancelarios, tasas, contribuciones o restricciones aduaneras de cualquier índole. La autoridad respectiva podrá exigir la exhibición de los libros, revistas, folletos o coleccionables seriados que hayan sido producidos con los insumos importados de que trata esta Ley.

Parágrafo. La importación de originales, fotografías, grabados, ilustraciones, cartones, planchas y tintas litográficas, películas procesadas cuando sean parte de un contrato internacional para libros destinados a la edición y fabricación en el país de libros, revistas y folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural, estarán sujetos al arancel mínimo común.

En caso de que éste desaparezca se aplicará a las materias primas relacionadas anteriormente la misma exención aplicada al papel. En ningún caso se podrán establecer gravámenes para-arancelarios a las anteriores materias primas.

Artículo 8.- Las empresas editoriales cuya actividad económica se declara como industria en el artículo 4o. de la presente Ley, podrán tener acceso de acuerdo con los reglamentos a las líneas de crédito del Instituto de Fomento Industrial (I.F.I.), bien sea a través de los créditos directos o del mecanismo de redescuento para la pequeña y mediana industria.

Parágrafo. Para estimular la actividad editorial, el Fondo Nacional de Garantías podrá dar acceso de acuerdo con los reglamentos a su sistema de garantías a las empresas de que trata el inciso anterior.

Artículo 9.- Con el fin de dotar a la industria editorial y a las instituciones pertenecientes al sector del libro que presten servicios a la comunidad, tales como librerías y bibliotecas, de personal idóneo con formación a nivel tecnológico, el Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Desarrollo Económico y Trabajo o de sus entidades adscritas y vinculadas, con la asesoría de la Cámara Colombiana del Libro y de Colcultura, creará un Centro Nacional de Capacitación para este personal o participará en la creación de centros regionales de capacitación según la conveniencia, necesidad y oportunidad.

Las funciones de dichos Centros, consistirán en la formación tecnológica en las diferentes fases de la edición, promoción y distribución de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados, y en la organización de bibliotecas y demás servicios relacionados con el libro.

El Ministerio de Educación Nacional a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES- estimulará la creación de postgrados y/o especialización profesional en el campo de la edición.

Artículo 10.- El Ministerio de Desarrollo Económico, en coordinación con el Instituto Colombiano de Codificación y Automatización Comercial (IAC), promoverá la implantación, en un término no superior a un (1) año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley, del uso generalizado del Código de Barras para los libros."

El capítulo cuarto, "De la Comercialización y Promoción", indica en el segundo párrafo del artículo 16 y en los artículos 18 a 20 lo siguiente:

M-

*"Artículo 16.- .....*

*El Gobierno Nacional de acuerdo con el segundo numeral del artículo número 359 de la Constitución Nacional, incluirá todos los años en su presupuesto de rentas y ley de apropiaciones las partidas necesarias para crear, mejorar, dotar, sostener el mayor número posible de bibliotecas públicas, universitarias y escolares.*

*Artículo 18.- El Gobierno Nacional deberá mantener mecánismos que permitan la libre re-importación y re-exportación de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico y cultural. Todo de acuerdo con las condiciones internacionales de negociación de libros, en las cuales es de uso común pactar derechos de devolución parcial al país de origen o al país que indique el proveedor original. Con sujeción a las normas cambiarias, tributarias y aduaneras.*

*Artículo 19.- La exportación de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural editados e impresos en Colombia, estarán exentos de todo gravamen y sólo requerirán la presentación a los funcionarios de correos o de aduanas, del respectivo registro o permiso de exportación expedido por la entidad correspondiente.*

*Artículo 20.- La Importación, de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural que están incluidos en la posición 49.01 del arancel y los diarios incluidos en la posición 49.02 del mismo arancel estará exenta de todo arancel, impuesto o tributación especial, gravamen para-arancelario, depósito previo, censura o calificación."*

El quinto capítulo de la LNDFLC, "De los Aspectos Fiscales e Impositivos", prescribe:

*"Artículo 21.- Las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural, gozarán de la exención total del impuesto sobre la renta y complementarios, durante veinte (20) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, cuando la edición e impresión se realice en Colombia. Esta exención beneficiará a la empresa editorial aún en el caso de que ella se ocupe también de la distribución y venta de los mismos.*

*Artículo 22.- Los dividendos y participaciones percibidas por los socios, accionistas o asociados de las empresas editoriales definidas en el artículo 3o de la presente Ley, no constituyen renta ni ganancia ocasional, en los mismos términos señalados en los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario.*

*Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, tales dividendos y participaciones deben corresponder a utilidades que hayan sido declaradas en cabeza de la sociedad.*

*Si las utilidades hubieren sido obtenidas con anterioridad al 1o de enero de 1993, para que los dividendos y participaciones sean un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional, deberán figurar como utilidades retenidas en la declaración de renta de la sociedad por el año gravable 1992, ésta deberá haber sido presentada dentro de los términos previstos en las normas vigentes para este efecto.*

*Para determinar los dividendos y participaciones no gravados cuando se trata de utilidades obtenidas a partir del 1o de enero de 1986, se aplicará el procedimiento establecido en los numerales 1 al 4 del artículo 49 del Estatuto Tributario. Como estas sociedades están exentas del impuesto de renta, para este procedimiento se calculará el impuesto teórico que les hubiera correspondido de no tener tal calidad.*

*Artículo 23.- Los libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural y los diarios o publicaciones periódicas, cualquiera que sea su procedencia, continuarán exentos del impuesto sobre las ventas."*

El sexto capítulo de la misma ley, "De los Derechos de Autor" también se toman medidas para el fomento del derecho de autor:

*Artículo 24.- El Gobierno Nacional propenderá porque el país sea parte de los acuerdos o convenios internacionales, tendientes a evitar la doble tributación en el pago de regalías por derechos de autor, correspondientes a las obras de carácter científico o cultural descritas en esta Ley.*

*Artículo 25.- Todos los trámites de contratación y pago correspondientes a la adquisición en el exterior de derechos de edición deben agilizarse al máximo, con el objeto de que los editores colombianos, puedan competir en igualdad de condiciones frente a los editores extranjeros en el mercado internacional.*

*Para efecto del pago de anticipos de regalías y liquidaciones de derechos de autor a titulares de estos derechos en el exterior, el Ministerio de Comercio Exterior de acuerdo con el artículo 4o. numerales 10 y 17 del Decreto número 2350 del 17 de octubre de 1991, mantendrá un procedimiento suficientemente ágil para poder cancelar los anticipos y las liquidaciones en la forma más rápida y oportuna posible.*

*Artículo 28.- Estarán exentos del pago de impuestos sobre la renta y complementarios, los ingresos que por concepto de derechos de autor reciban los autores y traductores tanto colombianos como extranjeros residentes en Colombia, por libros de carácter científico o cultural editados e impresos en Colombia, por cada título y por cada año.*

*Igualmente están exentos del impuesto a la renta y complementarios los derechos de autor y traducción de autores nacionales y extranjeros residentes en el exterior, provenientes de la primera edición y primer tirada de libros, editados e impresos en Colombia. Para las ediciones o tiradas posteriores del mismo libro estará exento un valor equivalente a sesenta (60) salarios mínimos mensuales vigentes. Del pago de impuestos sobre la renta y complementarios; la exención de dichos impuestos será por cada título y por cada año y en ambos casos se deberá pagar el impuesto sobre la remesa correspondiente.*

*Artículo 29.- El Gobierno Nacional propiciará la canalización de recursos para otorgar créditos, en condiciones favorables y a largo plazo a las personas naturales o jurídicas que inviertan en el ensanche o apertura de nuevas librerías o de sucursales de las ya establecidas.*

*Para tener derecho a los beneficios establecidos en este artículo las librerías y sucursales, según el caso se deben dedicar exclusivamente a la venta de libros, folletos, revistas coleccionables o seriados de carácter científico o cultural, según calificación expedida por el Instituto Colombiano de Cultura -Colcultura-, pudiendo ser éstos nacionales o importados.*

*Artículo 30.- La inversión propia totalmente nueva, que efectúen las personas naturales o jurídicas en ensanche o apertura de nuevas librerías o de sucursales de las ya establecidas, será deducible de la renta bruta del inversionista para efectos de calcular el impuesto sobre la renta y complementarios hasta por un valor equivalente a quinientos (500) salarios mínimos vigentes.*

*Esta deducción no podrá exceder del ciento por ciento (100%) del impuesto sobre la renta y complementarios a cargo del contribuyente en el respectivo año gravable en que efectuó la inversión.*

*Se gozará de este beneficio durante la vigencia de la presente Ley, cuando las librerías que reciben la inversión, se dediquen exclusivamente a la venta de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural.*

*Artículo 33.- Los contratos para la edición e impresión de los medios de comunicación impresos que celebre la Nación, las entidades territoriales, los*

*M.A.*

establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea más del noventa por ciento (90%) de su capital social, deberán llevarse a cabo con empresas editoriales e imprentas establecidas legalmente en Colombia. Sólo se exceptuarán aquellos contratos donde el Gobierno esté previamente comprometido con organismos internacionales a que la licitación para su compra sea también de carácter internacional o contratos celebrados con empresas de países con los cuales se hayan efectuado acuerdos de trato preferencial recíproco. También quedan excluidos aquellos contratos cuya ejecución sea técnicamente imposible llevarla a cabo en el país.

Artículo 34.- Los alcaldes de los distritos capitales, especiales y demás municipios del país, promoverán en los respectivos concejos la expedición de acuerdos mediante los cuales los editores distribuidores o libreros, sean exonerados de por lo menos en un setenta por ciento (70%) de los impuestos de industria y comercio cuando estén dedicados exclusivamente a la edición, distribución o venta de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural.

Parágrafo 1º.- Para efectos de esta Ley, se entiende por distribuidor, la persona natural o jurídica dedicada exclusivamente a la comercialización al por mayor de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural.

Parágrafo 2º.- Para efectos de esta Ley, se entiende por librero, la persona natural o jurídica que se dedica exclusivamente a la venta de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural, en establecimientos mercantiles legalmente habilitados y de libre acceso al público consumidor."

- España: la ley del libro de competencia nacional, prevé todo un régimen fiscal y de comercio exterior en apoyo a la industria editorial y a los actores que participan de ella; esta ley anuncia en su capítulo quinto, sección primera, "Beneficios en el Orden Tributario", lo siguiente:

"Artículo 38.- Industria de interés preferente.- El Gobierno puede declarar de interés preferente el sector industrial del libro o parte del mismo, sin perjuicio de los beneficios que se establecen en esta Ley.

Artículo 39.- Impuestos directos.-

1. a) Tendrá carácter de gasto deducible en el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas el coste efectivo de la compra de libros donados a bibliotecas públicas.

b) En los impuestos sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industrias y General sobre la Renta de Sociedades y demás Entidades Jurídicas, tendrán la consideración de gasto deducible las cantidades empleadas por los sujetos pasivos de los mismos en la adquisición de libros para bibliotecas de la propia entidad destinadas a uso de su personal.

c) En los Impuestos sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales, sobre los Rendimientos de Trabajo Personal, en cuanto a los profesionales y en el General sobre la Renta de las Sociedades y demás Entidades Jurídicas, tendrán la consideración de gasto deducible las cantidades empleadas en la adquisición de libros necesarios y directamente relacionados con la actividad de la empresa o profesión ejercida.

2. Las personas naturales o jurídicas dedicadas a la edición, producción, distribución y venta al público de libros podrán acogerse al Fondo de Previsión para Inversiones. Dentro de este régimen, las empresas editoriales podrán invertir

en patentes, marcas, derechos y cualesquiera otros conceptos de activo fijo inmaterial, así como cantidades con destino a la creación, proyecto o diseño de libros y prototipos, guardando siempre directa relación con la actividad de edición de libros desarrollada.

3. Las empresas dedicadas a la edición, distribución y venta al público de libros gozarán de los beneficios previstos en los artículos 32.4 del texto refundido del Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales y 17.4 del texto refundido del Impuesto General sobre la Renta de Sociedades y demás Entidades Jurídicas. Transcurridos diez años desde la respectiva fecha de publicación, dichas empresas podrán dar de baja definitivamente sus fondos editoriales, siempre que acrediten la cesión gratuita en favor de bibliotecas públicas del 50 por 100 de las existencias de dichos fondos.

Artículo 40.- Impuestos indirectos.-

1. Gozarán de una bonificación del cincuenta por ciento en la base liquidable del Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados los actos de constitución, ampliación de capital, transformación y modificación de sociedades editoriales, de distribución y de librería, siempre que estas actividades constituyan su objeto social exclusivo. De igual beneficio gozarán las sociedades gráficas que tengan por único y exclusivo objeto social la producción de libros. El beneficio atribuido se considera con carácter provisional y, sin perjuicio de las sanciones que puedan corresponder, serán giradas las liquidaciones complementarias procedentes cuando, de hecho o de derecho, se altere la exclusividad del objeto social.

2. Estarán exentas del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, así como de los recargos que sobre el mencionado impuesto existen o puedan establecerse:

a) Las ventas, entregas, transmisiones y exportaciones de libros elaborados y semielaborados, así como de elementos primarios que se incorporen a aquéllos, directamente o por reproducción.

b) Las importaciones de libros elaborados, semielaborados y elementos primarios que se incorporen a aquéllos, directamente o por reproducción, cuando los mencionados libros se hayan editado o los elementos primarios se hayan producido en países iberoamericanos o en Filipinas.

Artículo 41.- Arbitrio sobre Radicación.

1. Las Corporaciones municipales podrán conceder una reducción de hasta el treinta por ciento en la cuota líquida del Arbitrio Municipal sobre radicación que grave los establecimientos de las empresas editoriales, destinados a los fines propios de su objeto, que se contemplan en la presente Ley.

2. Igual beneficio podrá concederse a las empresas gráficas, de distribución y de librería, autorizadas de acuerdo con lo preceptuado en el artículo décimo.

3. El beneficio que se conceda de acuerdo con este artículo habrá de estar condicionado a que las entidades que lo gocen mantengan como actividad exclusiva alguna o algunas de las reguladas en esta Ley."

Así mismo, en la sección segunda del mismo capítulo se ordena:

"Artículo 42.- Medidas de estímulo al Comercio Exterior.-

1. La Administración estimulará, sin perjuicio del adecuado respeto a los convenios internacionales en la materia, las exportaciones de libros editados o impresos en España en las mismas condiciones que se apliquen a la exportación de los productos españoles más favorecidos, con objeto de garantizar en todo momento el máximo de su competitividad en los mercados exteriores.

2. Será aplicable en el Comercio exterior del libro el Seguro de Crédito a la exportación, de acuerdo con la normativa vigente sobre el particular.

3. A la importación de originales, fotograías, grabados y elementos reproducibles para la impresión de los libros, podrá aplicársele el régimen de Importación temporal libre de toda clase de derechos e impuestos.

4. a) Con el fin de ampliar la capacidad de competencia del libro español en el mercado internacional, el Estado adoptará las medidas que sean necesarias para que los editores o las empresas gráficas dispongan del papel de edición suficiente en favorables condiciones de calidad y precio. A tal objeto, el Estado agilizará los sistemas de Tráfico de Perfeccionamiento, haciendo, en este caso, compatibles los distintos regímenes del mismo, y pudiéndose considerar las compraventas en el interior del país entre empresas concesionarias de este tráfico como si de importaciones y exportaciones se tratase.

b) A partir del 1 de enero de 1978 quedará suprimida la «exacción para la protección del libro español» regulada por el Decreto 4296/1964 de 24 de diciembre. Esta exacción continuará exigiéndose hasta la mencionada fecha, en cada período que se indica, según los siguientes tipos y bases tributarias.

Años 1975, 1976 y 1977: el 1,75 por 100, el 1,50 por 100 y el 1,25 por 100, respectivamente, sobre el precio del papel cartón o cartoncillo en fábrica, libre de impuestos. Esta exacción será repercutible y seguirá ordenada y administrada según lo dispuesto en el citado Decreto regulador y disposiciones complementarias, por lo que la determinación de sus bases, liquidación y pago podrá continuar llevándose a cabo, por el período que resta de vigencia de la exacción, en régimen de convenio que acoja a todas las empresas sujetas a la misma, sin más excepciones que las derivadas del ejercicio del derecho de renuncia.

c) Una vez desaparecida la «exacción para la protección del libro español», el Estado habilitará los medios necesarios para compensar al sector de dicha supresión, en forma tal que se proporcione un nivel de protección en cifra no inferior al existente en el ejercicio de 1975. Análogamente, se adaptarán las dotaciones presupuestarias del Instituto Nacional del Libro Español, para compensar a este Organismo de la correlativa desaparición del recurso económico prevenido en el artículo 15, apartado 1, letra g).

5. El Estado facilitará la importación de publicaciones extranjeras y los pagos de derecho de autor y traductor con sujeción a la normativa vigente, en cumplimiento de los Acuerdos internacionales en la materia y, en su caso, del principio de reciprocidad.

Artículo 43.- Crédito Oficial para editores, empresas gráficas, distribuidores y libreros.- 1. El Estado facilitará el desarrollo de la actividad de las empresas editoras y gráficas a través de líneas de Crédito Oficial establecidas para aquel fin; entre las mismas se contemplará especialmente la actividad exportadora.

2. Asimismo, las empresas de distribución y librería autorizadas de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 10 tendrán acceso al Crédito Oficial para la modernización de sus estructuras comerciales.

Artículo 45.- Beneficios en tarifas postales.-

Los libros y sus catálogos disfrutarán de tarifas especiales de franqueo en el régimen interior y, cuando los Convenios y Acuerdos suscritos por España con otros países lo permitan, en el internacional, siempre que sean remitidos por editores o libreros.

Artículo 46.-

Publicidad en medios de comunicación oficiales.- Las redes estatales de radiodifusión sonora y de imagen, dentro de sus espacios destinados a publicidad y con sujeción a las normas que reglamentariamente se determinen otorgarán una

*reducción sobre sus tarifas de hasta el 30 por 100 para la publicidad de los libros editados en España, límite que se elevará al 50 por 100 cuando dichos libros sean, además de autores españoles, hispanoamericanos o de Filipinas."*

En la Ley del Libro de la Comunidad Autónoma de Madrid, se mencionan de manera general los apoyos que recibirán los actores del proceso productivo literario, otorgando al órgano de gobierno que corresponda, facultades discrecionales para la actuación en el fomento de la industria editorial y el libro. Se mencionan como medidas generales, el mantenimiento del precio único para el libro español, tratamiento preferencial de ediciones extranjeras siempre que el libro madrileño tenga el mismo trato en aquellas naciones; también se mencionan apoyos al comercio exterior especialmente con los países miembros de la Unión Europea, Latinoamérica y Filipinas; se hace referencia también a las subvenciones financieras y fiscales, convenios de participación a nivel estatal, intraregional, comunitario e internacional. Por último, mantiene el compromiso de la defensa de los derechos de autor frente a la comunidad española e internacional.

La Ley Tipo recomienda la realización de un ordenamiento jurídico y coherente de la demanda editorial y de los hábitos de lectura, para lo cual ofrece un patrón de medidas generales a tomar, por los Estados que se interesen en asignarle categorías jurídicas a sus políticas culturales de fomento del libro y la lectura; estas medidas son las contenidas en su capítulo cuarto; expresan el deber del estado de fomentar la demanda de libros y de los hábitos de lectura, para su democratización, mediante campañas educativas e informativas, a través de los establecimientos de enseñanza y los medios de comunicación, éstos, deberán ofrecer tarifas publicitarias preferenciales o reducidas y establecerán espacios de promoción institucional para la difusión de libros editados o impresos en el país; además el fomento se realizará también organizando premios literarios, bolsas de estudio de obras inéditas, apoyos económicos a creadores nacionales, exposiciones, ferias del libro, adquisiciones de libros para la actualización y reforzamiento constante de las bibliotecas públicas, archivos y centros de documentación. Así mismo, menciona dos líneas de apoyo por parte del Estado a la difusión del libro, a la creación y sostenimiento de los hábitos de lectura, a través del trato preferencial en las políticas que para el efecto se apliquen en los programas de desarrollo social y económico de la población y; mediante la adquisición de un porcentaje mínimo razonable de la primera edición de cada libro impreso y editado en el país, que por su valor cultural o interés científico o técnico enriquezca la bibliografía nacional, con destino a la red de bibliotecas públicas. La Ley anual del presupuesto,

o su equivalente, incluirá la partida correspondiente, para que esta política se ejecute regularmente y de tal forma que los recursos presupuestales se incrementen cada año. Además, el gobierno, a instancias del Consejo Nacional del Libro, o su equivalente, podrá dictar las medidas necesarias para el fomento de la capacitación y la educación permanente de los trabajadores de la industria editorial y de artes gráficas, y en especial de los libreros, bibliotecarios, traductores, redactores editoriales y agentes literarios, a fin que se vinculen activamente a la gestión del sector y se beneficien de su desarrollo (artículos 10º a 14º).

- Argentina: la LFLyL contiene todo un capítulo destinado a las medidas de fomento de la demanda editorial y de los hábitos de lectura; del artículo 17 al 20, menciona que la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación promoverá la formación de hábitos de lectura mediante campañas educativas e informativas, a través de la coordinación con las autoridades educativas nacionales, provinciales o municipales y con los medios de comunicación; la organización de concursos literarios, exposiciones y ferias en el orden nacional, regional, provincial, municipal y del MERCOSUR; la adquisición de obras con destino a las bibliotecas públicas y populares, archivos y centros de documentación, y su modernización, de acuerdo al presupuesto que para tal efecto se asigne. Menciona también que el Estado, previo dictamen de la Comisión Asesora del Libro, podrá adquirir no menos del cinco por ciento de la primera edición de cada libro editado e impreso en el país, de autor argentino, que por su valor cultural o editorial enriquezca la bibliografía nacional. Por último, esta ley ordena la coordinación de los tres sectores de gobierno para organizar y llevar a cabo los programas de capacitación de los autores, los trabajadores de la industria editorial y las artes gráficas, los libreros, bibliotecarios, traductores, redactores editoriales y agentes literarios.
- Chile: en cuanto a la LFNFLyL, nos remitimos de nuevo a su cuarto artículo en el que menciona los programas originarios de todo el desarrollo de las políticas de fomento del libro y la lectura. Prescribe la creación o reforzamiento de los hábitos de lectura; la difusión, promoción e investigación del libro y la lectura; la organización de ferias locales, regionales, nacionales e internacionales del libro, estables o itinerantes, en las participen autores chilenos; la organización de eventos y cursos de capacitación vinculados al trabajo editorial y bibliotecológico; la adquisición de libros, sin embargo, los recursos del estado no podrán utilizarse, en ningún caso, para adquirir más del 20% de los ejemplares de una misma edición; la promoción, modernización y mejoramiento de centros de lectura y

bibliotecas públicas: la creación de cualquier género literario, mediante recursos, becas, encuentros, talleres, premios y otras fórmulas de estímulo a los creadores; la capacitación y motivación de profesionales de la educación y la bibliotecología u otros miembros de la sociedad en el área de la lectura y el libro; y la adquisición, para las bibliotecas públicas dependientes de la Biblioteca Nacional, de trescientos ejemplares de libros de autores chilenos, según las normas que al efecto establecerá el Consejo Nacional del Libro y la Lectura.

- Colombia: la LNDFLC ordena en sus artículos 13 a 16 que el gobierno, el Ministerio de Educación Nacional, los gobiernos departamentales y las alcaldías distritales y municipales, promoverán en todo el país la celebración periódica de ferias del libro, incluida la Feria Internacional del Libro de Santafé de Bogotá. De igual modo, el Ministerio de Comercio Exterior, el Banco de Comercio Exterior y Proexport, fomentarán la participación del libro colombiano en ferias internacionales. También menciona que el gobierno procurará la adquisición a través de Colcultura, de una cantidad de ejemplares por cada título, no inferior al 50% del número de las bibliotecas públicas registradas en Colcultura, de la primera edición de cada libro de carácter científico o cultural, editado e impreso en el país, para la dotación de bibliotecas públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, y para la Biblioteca Nacional. Para dichas compras el Instituto Colombiano de Cultura, deberá recibir un descuento equivalente al que el editor concede al librero.

La creación, funcionamiento y sostenimiento de bibliotecas públicas deberá formar parte del equipo urbano de la comunidad. Los gobiernos departamentales y las alcaldías distritales y municipales, tomarán las providencias del caso para que todas las entidades territoriales cuenten con las bibliotecas públicas necesarias para atender las necesidades de educación, ciencia, cultura, recreación y aprovechamiento del tiempo libre de sus habitantes en las áreas urbana y rural.

El Gobierno Nacional incluirá todos los años en su presupuesto y las leyes conducentes las partidas necesarias para crear, mejorar, dotar y sostener el mayor número posible de bibliotecas públicas, universitarias y escolares; éstas darán atención al público, además de sus jornadas ordinarias de lunes a viernes durante los sábados, domingos y festivos en un horario no inferior a cuatro horas diarias en la jornada que corresponda a las necesidades de la comunidad a la que presta servicio. Por último, en los artículos 30 y 35

de la normatividad comentada se hace referencia al reconocimiento de la Fundación para el Fomento de la Lectura (Fundalectura), como entidad que promueve la lectura en el país y en consecuencia como organismo asesor del gobierno nacional para la formulación de planes y programas de fomento de la lectura.

El Congreso de Colombia seguirá editando obras que guarden relación con el desarrollo legislativo y que sirvan además para proyectar las bondades de las regiones y de la historia del país. Así mismo las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales harán lo propio y recogerán las obras de los autores locales para publicarlas y divulgarlas.

- España: la legislación del libro, de competencia nacional, es omisa al respecto del tema tratado, únicamente menciona el especial apoyo a la promoción de libros cuyos autores sean hispanos, latinoamericanos o filipinos. El estatuto del libro de la Comunidad Autónoma de Madrid, establece en sus artículos 4º, 6º a 8º y 10º a 12º lo siguiente:

*“Artículo 4. Ayudas a la modernización del sector del libro*

*1. Con el fin de promover la cultura, la Comunidad de Madrid destinará ayudas a las iniciativas de renovación tecnológica y modernización del sector editorial, de artes gráficas y de distribución y venta del libro, incluidas las que se refieren a la utilización de medios informáticos y audiovisuales y redes de telecomunicación, prestando especial atención a la implantación y desarrollo del telepedido como instrumento fundamental en la modernización del sector, siempre que tales ayudas sean compatibles con el Derecho Comunitario y el resto del ordenamiento jurídico.*

*.....*  
*Artículo 6. Participación de la Comunidad de Madrid en ferias, nacionales o internacionales del libro*

*La Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Educación y Cultura, participará en las ferias nacionales e internacionales relacionadas con el libro y podrá integrarse en los comités organizadores de las que se celebren en su territorio, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso.*

*Artículo 7. Promoción de actividades feriales en el sector*

*1. La Comunidad de Madrid, a través de Orden de la Consejería de Educación y Cultura, establecerá ayudas económicas y prestará asistencia técnica, en la forma y requisitos que en cada caso se determinen, para la promoción y realización de actividades feriales relacionadas con el libro en los municipios de su territorio, ya sea a favor de entidades locales o de los organismos e instituciones que tengan esa finalidad.*

*2. La Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Educación y Cultura, fomentará la asistencia de las empresas madrileñas del sector del libro a ferias o exposiciones que se celebren fuera de su ámbito territorial, incluidos los certámenes internacionales, siempre que éstos tengan interés para la comercialización o difusión de las publicaciones o servicios de dichas empresas, o sean de interés para la región.*

*Artículo 8. Acciones de promoción*

*1. En las formas y términos reglamentarios que se establezcan en cada caso, la Consejería de Educación y Cultura otorgará subvenciones y ayudas destinadas a la promoción del libro. De tal manera, se apoyará la edición de revistas culturales y pedagógicas, se adoptarán medidas orientadas para la formación específica de*

editores, impresores, distribuidores y personal de librerías, así como se fomentarán las reuniones de expertos y creadores literarios, las obras de creación de los jóvenes, y la ayuda a proyectos de investigación y estudios bibliográficos. Al mismo tiempo y de manera continuada, la Comunidad de Madrid, realizará información, seminarios y cursos de formación entre sectores relacionados con el libro y el fomento de la lectura, incluyendo el apoyo a la celebración del Día del Libro, con una especial referencia al Derecho de Autor.

.....  
Artículo 10. Fomento de la lectura en las bibliotecas

1. La Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Educación y Cultura y en coordinación con las bibliotecas públicas y con las de interés público de la región, elaborará programas de fomento de la lectura, ya sea para el conjunto de la población o dirigidos a sectores específicos de la misma.

2. La Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Educación y Cultura, destinará ayudas a los proyectos e iniciativas de fomento de la lectura elaborados por las bibliotecas integrantes del Sistema Bibliotecario de la Comunidad de Madrid, en las formas y términos que se determinen en cada caso, prestando especial atención a la difusión de la creación literaria, potenciando la presencia de los escritores.

3. La Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Educación y Cultura realizará campañas de difusión de las Bibliotecas Públicas y de las Bibliotecas de interés público de la región para sensibilizar a los ciudadanos, coadyuvar a incrementar los hábitos de lectura y fomentar el uso de las mismas.

Artículo 11. Medios de comunicación social

1. La Consejería de Educación y Cultura cooperará con los medios de comunicación social de la Comunidad de Madrid en la producción de programas de difusión del libro, la lectura y la creación literaria.

2. La Consejería de Educación y Cultura iniciará campañas de sensibilización y fomento de la lectura a través de los medios de comunicación social.

3. La Consejería de Educación y Cultura establecerá acuerdos con medios de comunicación públicos y privados ubicados en la Comunidad de Madrid, en especial, con la Televisión autonómica para la realización de campañas y programas específicos de fomento del libro y de la lectura.

Artículo 12. Otras acciones de promoción

1. La Consejería de Educación y Cultura otorgará subvenciones y ayudas para la realización de actuaciones o acciones piloto destinadas al fomento de la lectura emprendidas por las entidades locales, centros escolares, Universidades, asociaciones u organizaciones sin fines de lucro, prestando especial atención al fomento de la lectura y escritura en los planes de estudio y diseño curriculares.

2. A tal efecto, la Consejería de Educación y Cultura podrá celebrar convenios de colaboración con otras Administraciones y con las Instituciones educativas existentes en su territorio, así como con las organizaciones profesionales culturales y sociales interesadas o con entidades privadas que deseen cooperar en la realización de los mismos fines, dentro del marco de la legislación vigente. Un importante objetivo a desarrollar dentro de estos convenios ha de consistir en que la Consejería de Educación y Cultura financie acuerdos para subvenciones de suscripción de periódicos y revistas culturales y pedagógicas por parte de los centros educativos de enseñanza secundaria para fomentar la lectura y coadyuvar a la igualdad de oportunidades.

Por último, en la disposición adicional séptima, de esta misma legislación, se menciona que como instrumento para promocionar la lectura y para analizar los problemas del libro

en el ámbito de la Comisión Regional de Archivos y Patrimonio Documental y Bibliográfico se constituirán Mesas de Trabajo para diagnosticar, analizar y realizar propuestas en torno a los nuevos soportes informáticos, los nuevos hábitos de lectura en la región de Madrid, la política cultural en torno al libro, etcétera. En dichas mesas, participarán la Administración Regional, a través de las Consejerías de Educación, Cultura, Economía y Empleo, las organizaciones y asociaciones más representativas de la industria del libro y de las revistas culturales en la Comunidad de Madrid, expertos de reconocido prestigio, la Asociación Colegial de Escritores, la Escuela de Letras, así como un representante de cada uno de los grupos parlamentarios con representación en la Asamblea de Madrid. Además de una serie de medidas adicionales que se encuentran también en este apartado de la ley madrileña del libro.

El quinto capítulo de la ley que sirve de guía para la presente comparación, Control de Ediciones y Protección de Derechos de Autor (artículos 15º a 17º), está orientado al control estadístico de las obras literarias y a la defensa de los derechos de autor; en este sentido, se menciona la obligatoriedad de hacer constar en todo libro impreso o editado en el país de que se trate, el título de la obra; el nombre del autor, compilador o traductor; el número de la edición y la cantidad de ejemplares, el lugar y la fecha de la impresión, el nombre y el domicilio del editor, y el número internacional normalizado para libros (ISBN). Negando los beneficios legales correspondientes a todo libro que no incluya los datos anteriores, que los incluya de manera incompleta o inexacta, o que sea impreso, editado o reproducido sin autorización o mediante violación de la ley.

Para la debida protección de los derechos de autor, todo impreso o editado en el país de que se trate será registrado en la Agencia Oficial de Derechos de Autor o su equivalente. Y para efectos del Depósito Legal, de cada edición nacional se enviarán tres ejemplares a la Biblioteca Nacional o su equivalente. Sin el cumplimiento de estos dos requisitos, el libro no gozará de los beneficios legales. Por último menciona que todos los derechos editoriales (de impresión, de edición, de coedición, de traducción, de distribución, de representación literaria y otros) deberán otorgarse por escrito, serán obligatorios para las partes y se registrarán en la Agencia Oficial de Derechos de Autor o su equivalente, so pena de surtir efectos ante terceros.

- Argentina: el artículo tercero de la Ley del Libro argentino suscribe, como objetivo fundamental de ésta, en su inciso d) la protección de los derechos patrimoniales y morales

de los autores y editores, de acuerdo con la reglamentación nacional e internacional, por lo que el Estado se compromete a adoptar medidas para sancionar y erradicar las ediciones clandestinas y toda copia no autorizada de libros. Para el mismo fin el capítulo sexto de la LFLyL, Control De Ediciones y Protección de los Derechos de Autor, menciona, en los artículos 21, 22 y 24, lo que sigue: establece la obligatoriedad de insertar en todo libro editado en Argentina, el título de la obra, el nombre del autor, compilador, coordinador o traductor, el número de la edición y la cantidad de ejemplares impresos, el nombre del impresor, el lugar y la fecha de impresión, el nombre y el domicilio del editor, el código ISBN y la ficha de catalogación en fuente. Para lo cual el número de ejemplares de cada edición estará sujeto a control de tirada a través del registro oficial del libro en la Dirección Nacional del Derecho de Autor. El editor deberá comunicar fehacientemente al autor la cantidad de ejemplares de cada edición y/o reimpresión de la obra. El incumplimiento de estas disposiciones será causa suficiente para negar los beneficios que ofrece el orden jurídico argentino en la materia; además si el incumplimiento es por parte del editor, se facultará al autor o a sus causahabientes para resolver el contrato, sin perjuicio de las sanciones penales a las que el hecho diera lugar.

- Chile: el artículo cuarto de la LFNFLyL menciona que los recursos del Fondo creado en esta ley deberán destinarse al desarrollo de sistemas integrados de información sobre el libro, la lectura y el derecho de autor, para lo cual, el artículo octavo menciona que en todo libro impreso en Chile deberá constar el código ISBN, que figurará en un registro público a cargo de la entidad pública o privada que lo represente.
- Colombia: respecto a los fines de este apartado, la LNDFLC, sólo menciona, en los artículos 26 y 27, que todo establecimiento que ponga a disposición de cualquier usuario aparatos para la reproducción de las obras de que trata esta ley o que efectúe copias que sean objeto de utilización colectiva y/o lucrativa, deberá obtener autorización previa de los titulares de los derechos correspondientes a tales obras, bien sea directamente o bien mediante licencia otorgada por la entidad de gestión colectiva que designe para tal efecto la Cámara Colombiana del Libro; y que los autores de obras literarias científicas o culturales conjuntamente con los editores de las mismas, tendrán derecho a participar de una remuneración compensatoria por la reproducción de las obras mencionadas.
- España: la Ley del Libro de jurisdicción nacional, es omisa en cuanto al control de ediciones y la protección de los derechos de autor. La legislación madrileña únicamente

establece, en su disposición adicional segunda, que la Comunidad de Madrid, en el marco de sus competencias, colaborará con las demás Administraciones Públicas y entidades de ellas dependientes en la protección y salvaguarda de los derechos de propiedad intelectual, y apoyará las iniciativas dirigidas al cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación vigente en la materia.

El sexto capítulo de la Ley de Guayaquil ofrece un panorama general de las sanciones que deben aplicarse a los infractores de las correspondientes leyes del libro y demás ordenamientos conducentes. De este modo, se menciona:

*"Sanciones*

*Artículo 18: La utilización indebida o la destinación impropia de los estímulos crediticios, las exenciones tributarias y los demás beneficios previstos por esta Ley serán sancionadas con la suspensión o la cancelación del beneficio o con multas hasta de mil salarios mínimos, a juicio del Gobierno, sin perjuicio de las sanciones fiscales o penales a que hubiere lugar.*

*Artículo 19: La publicación clandestina o la reproducción no autorizada de libros será sancionada con multa hasta de mil salarios mínimos, a juicio del Gobierno, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar."*

- Argentina: el inciso f) del artículo tercero de la ley del libro de este país andino prescribe como uno de los objetivos fundamentales de las políticas de fomento del libro y la lectura, adoptar las medidas necesarias para sancionar y erradicar las ediciones clandestinas y toda copia no autorizada de libros. Asimismo los artículos 22 y 23 del mismo cuerpo legal mencionan que se considerará infractor y no gozará de los beneficios legales, todo libro que no incluya los datos requeridos por el capítulo sexto o los incluya de manera incompleta o inexacta. El mismo tratamiento se dará a aquellos libros impresos editados y reproducidos sin autorización o con incumplimiento de las normas establecidas por la legislación conducente. Para lo cual el editor podrá perseguir civil y penalmente a quienes reproduzcan ilegítimamente su edición, pudiendo estar en juicio, incluso en acciones penales como querellante. Esta acción es independiente de la que le corresponde al autor. En el plano internacional, el Estado adoptará medidas tendientes a evitar y sancionar la violación en el exterior de los derechos autorales y editoriales argentinos. De igual modo el capítulo séptimo, sanciona a quienes utilicen indebidamente o abusen ilegalmente de los estímulos previstos; serán sancionados, siempre que el hecho no constituya un delito más severamente penado, con una multa de hasta cinco mil pesos; así como también serán sancionados quienes editen libros fraudulentamente con una multa

mínima igual al valor de venta al público del total de la edición, y cuyo máximo podrá llegar a cinco veces dicho valor. Esta multa se aplicará siempre que el hecho no constituya un delito más severamente penado. Por último, el artículo 29 prescribe las sanciones correspondientes para quienes reproduzcan en forma facsimilar un libro o partes de él, sin autorización de su autor y de su editor, la multa será de setecientos cincuenta a diez mil pesos. En caso de reincidencia, la pena será de prisión de un mes a dos años. Estas sanciones se aplicarán aún cuando la reproducción sea reducida o ampliada y siempre que el hecho no constituya un delito más severamente penado.

- Chile: la LFNFLyL menciona en su título tercero, artículos 11 y 12, las sanciones que se aplicarán a los transgresores de la misma, éstas son: Las infracciones y delito que se comentan en relación a la presente ley, como asimismo sus sanciones, se regirán por lo dispuesto en las leyes número 17336, sobre Propiedad Intelectual; y 16.643, sobre Abusos de Publicidad, en los que fuere aplicable. Igualmente, se castigará con la pena establecida en el artículo 79 de la ley número 17.336; al que a sabiendas, comercialice libros de edición o impresión fraudulenta, o reproducidos sin autorización del titular de los derechos de autor, y/o que utilice procedimientos engañosos o fraudulentos para acceder indebidamente a los beneficios que otorga esta ley.

En todo caso, se presumirá fraudulento todo libro en el que no figuren o se hayan falseado, los antecedentes a que se refiere el artículo 8º, sin perjuicio de las sanciones que corresponda aplicar en virtud de lo dispuesto en otras leyes.

Por último, menciona que los libros materia del delito serán entregados al autor o al titular de los derechos patrimoniales. Si no lo hubiere o fuere imposible determinarlo, los libros serán entregados en dominio a la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, la que dejará constancia de esta sanción en cada ejemplar.

- Colombia: la LNDFLC es omisa al respecto, no por que sean inexistentes las medidas sancionadoras para quienes infrinjan esta ley u otros cuerpos legales conducentes, sino porque se encuentran en otras leyes relacionadas con las acciones de fomento del libro y de los hábitos de lectura.
- España: la ley nacional del libro prescribe en su capítulo cuarto las responsabilidades y sanciones para los infractores a esta normatividad. En el artículo 34 se mencionan las clases de responsabilidad en las que pueden incurrir los sujetos relacionados con el régimen del libro; que son la penal y/o la civil que deberán exigirse ante los tribunales de

justicia competentes; las infracciones a las normas de esta ley en sus disposiciones reglamentarias darán origen a las correspondientes responsabilidades administrativas. El artículo 35 clasifica las infracciones administrativas en muy graves, graves o leves. Serán infracciones muy graves las actividades que sean grave y manifiestamente contrarias a los derechos reconocidos por esta ley; el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 10 (derogada); el incumplimiento de la obligación, establecida en el artículo trigésimo tercero, de imprimir el precio de venta; y la reincidencia en infracciones graves.

Serán infracciones graves el incumplimiento de las obligaciones impuestas por los artículos 19 y 20 de esta ley (derogados); la venta al por menor de libros al público realizada contra lo dispuesto en el artículo trigésimo tercero; cualquier otra infracción de las disposiciones legales o reglamentarias que produzca una perturbación o daño graves a alguno de los sujetos relacionados en los contratos a que se refiere esta ley; y la reincidencia en infracciones leves. Por último, serán infracciones leves el incumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias no incluido en los números anteriores. Las infracciones tipificadas en la Ley del Libro prescribirán al año de producirse, o a los dos meses de su conocimiento por la Administración sin que haya iniciado el expediente sancionador.

Los acuerdos que impongan las sanciones sólo serán susceptibles de recurso de reposición, que pondrá fin a la vía administrativa; y después del cual procederá el recurso contencioso-administrativo.

La ley del libro de la comunidad de Madrid sólo establece las sanciones correspondientes a quienes infrinjan las normas relativas al Depósito Legal, lo que no es propiamente materia del presente trabajo.

El último capítulo de la Ley de Guayaquil, artículos 20 y 21, determina las condiciones de vigencia y reglamentación de la ley del libro; ordena la derogación de todas las disposiciones contrarias y su vigencia será efectiva a partir de su promulgación. El reglamento será emitido por el Estado previo examen del Consejo del Libro, o en su caso, por el mismo Consejo.

- Argentina: el artículo 30 de la Ley de Fomento del Libro y la Lectura ordena la derogación de la ley número 20.380 y todas las disposiciones contrarias a los contenidos y objetivos del régimen del libro argentino. Indica la no afectación de determinadas normas relacionadas y por último ordena su comunicación al Poder Ejecutivo.

- Chile: el segundo artículo transitorio de la Ley que crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura indica que una vez cumplido el mandato del artículo 82 de la Constitución Política de la República de Chile, se ordena su promulgación y observancia como ley de la república. El reglamento que determinará las actividades específicas tanto del Consejo Nacional del Libro y la Lectura como del Fondo estará a cargo del Estado mediante los Ministerios competentes.
- Colombia: el artículo 36 de la Ley que dicta Normas sobre Democratización y Fomento del Libro Colombiano ordena que su entrada en vigor será a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sea contrarias. El Ministerio de Educación Nacional a través del Instituto Colombiano de Cultura, tendrá a su cargo la aplicación y vigilancia de esta ley.
- España: en el ámbito nacional, la Ley del Libro indica, como disposiciones finales, la derogación de la Ley de Protección al Libro Español de 18 de diciembre de 1946; y su entrada en vigor se hará efectiva una vez publicada en el Boletín Oficial del Estado. La reglamentación de sus disposiciones estarán a cargo de los Ministerios competentes. La Ley de Fomento del Libro y la Lectura en la Comunidad Autónoma de Madrid, ordena en las disposiciones finales tercera y cuarta, que se autoriza al Consejo de Gobierno de la misma ciudad para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de esta ley; y establece que su vigencia se hará efectiva al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Para concluir, cabe mencionar que las legislaciones comparadas no contienen únicamente las normas que se han presentado en esta ocasión; son cuerpos legales muy completos y precisos pues contienen todo un marco conceptual, determinan quiénes son los sujetos relacionados directa e indirectamente con el régimen de fomento del libro, aluden a casos específicos, remiten con certeza a leyes relacionadas y tienden al aprovechamiento de los recursos y fondos otorgados por organismo internacionales como la UNESCO o mediante acuerdos de cooperación internacional en el sector cultural.

En resumen, el objetivo de plantear el fomento del libro y la lectura como un fin prioritario dentro de las políticas públicas de los países que hemos estudiado, y darles un orden jurídico coherente y eficaz; es deponer todo tipo de barreras que se opongan o dificulten la difusión, edición y distribución del libro, sean éstas políticas, económicas, fiscales o incluso sociales.

La presente comparación nos permite observar que tras la adopción de los compromisos en materia cultural, específicamente con el mundo del libro, a partir de la creación del CERLAC y de la adhesión de muchos países de la región Iberoamericana, se han homologado, actualizado y enriquecido las legislaciones de estos países a partir del modelo orientador de la Ley de Guayaquil; reconociendo la difusión y promoción del libro y el fomento del hábito de la lectura como asuntos de interés nacional.

Estos compromisos no sólo se restringen a las jurisdicciones nacionales de los países que los han adoptado, también se llevan a cabo a nivel regional, el ejemplo más claro de ello es la VII Conferencia Iberoamericana de Cultura, llevada a cabo en octubre de 2003, celebrada por los Ministros de Cultura de la región y que dio pauta a la Declaración de Cochabamba; esta reunión se da en el marco de la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada también en Bolivia en noviembre de 2003, y que da origen a la Declaración de Santa Cruz de la Sierra sobre políticas culturales. A continuación haremos una relatoría de estos documentos que inciden en el desarrollo cultural de la región.

La Declaración de Cochabamba indica que en Iberoamérica, complejos procesos de exclusión han generado formas de coexistencia que aún mantienen estructuras nacionales inequitativas. Este es el origen de varias de las situaciones actuales que mantienen en la pobreza y marginalidad a una significativa parte de las poblaciones Iberoamericanas por lo que los gobiernos Iberoamericanos están comprometidos en revertir esta situación, procurando una mayor inclusión social. Desde el campo de la cultura, afirman la imperiosa necesidad de elevar de manera sustantiva la contribución de las políticas culturales a la generación de condiciones de mayor integración social.

Los gobiernos suscriptores manifiestan el respeto de los derechos humanos, y lo toman como punto originario para garantizar la cohesión social, la democracia, la justicia social y la paz, como valores fundamentales para la construcción de la Comunidad Iberoamericana. En este contexto, la relación entre cultura y economía como una aproximación necesaria del reconocimiento de la diversidad cultural, favorece la competitividad y la inclusión social en nuestros países. Por lo cual reafirman el derecho de los Estados de formular y ejecutar plena y libremente sus políticas culturales; y postulan:

"1) Resaltar la importancia creciente del sector cultural como factor de desarrollo sustentable y generador de empleo, que eleva la calidad de vida y propicia un impacto positivo en las economías nacionales.

2) Fomentar políticas públicas integrales y transversales que reúnan aspectos culturales, sociales, económicos y fiscales que potencien las características específicas de los bienes y servicios.

3) Reconocer que en las negociaciones comerciales internacionales y en la creación de nuevas normas para el comercio mundial, la cultura debe ser tratada en su integridad y especificidad, considerando el valor agregado que incorpora en la producción de los bienes y servicios. Por tanto, se recomienda considerarlos como rubros diferenciados del trato generalizado que caracteriza a las negociaciones comerciales internacionales, debido a que sus contenidos conforman las identidades. En estas negociaciones es recomendable tomar en consideración las posiciones de todos los actores involucrados.

4) Prestar mayor atención a las poblaciones migrantes -internas y hacia el exterior- desde las políticas culturales, con el objeto de que se mantengan fuertes lazos culturales con sus lugares de origen, con resultados en importantes flujos de cultura y capital.

5) Expresar la necesidad de que Iberoamérica genere acuerdos que lleven a aportar la visión y la experiencia histórica de la región en la discusión del futuro instrumento internacional sobre la diversidad cultural en el ámbito de la UNESCO.

6) Impulsar el desarrollo de mercados de obras audiovisuales y de los medios electrónicos en Iberoamérica, como un factor de integración social y regional, con el fin de hacer más amplio y equitativo el acceso y fluido el diálogo e intercambio entre nuestras culturas. En este contexto realizaremos esfuerzos para perfeccionar nuestras legislaciones y normas administrativas en beneficio de la producción y circulación de nuestros productos audiovisuales. Asimismo, valoramos los resultados de IBERMEDIA, y alentamos el desarrollo de CIBERMEDIA y de la Televisión Iberoamericana.

7) Incentivar acciones que a partir de saberes tradicionales y científicos promuevan el incremento y el desarrollo de innovaciones tecnológicas que respondan a necesidades de nuestras poblaciones, en particular las que se encuentran en situación de exclusión.

8) Ayudar a erradicar los múltiples tipos de analfabetismo desde las políticas culturales, ya que es una de las peores formas de exclusión social que padecen nuestros países.

9) Adoptar el Plan Iberoamericano de Lectura presentado por la OEI y el CERLALC y comprometernos a respaldar su desarrollo, entendiendo que entre sus objetivos se encuentra contribuir a la erradicación del analfabetismo. En este sentido, solicitamos a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica declarar el año 2005 como Año

Iberoamericano de la Lectura. Asimismo, proponemos dar inicio al proceso orientado a convertir el Plan Iberoamericano de Lectura en Programa Cumbre.

10) Fomentar procesos de participación ciudadana asociados a la formulación y puesta en marcha de políticas culturales, de manera que éstas sean cada vez más incluyentes de las necesidades y demandas de las comunidades, en particular de aquellos grupos tradicionalmente postergados o discriminados.

11) Animar, desde las políticas públicas, las acciones de la sociedad civil dirigidas al sostenimiento de la diversidad cultural, por medio de iniciativas tales como microempresas e industrias culturales; redes de instituciones y servicios culturales; movimientos ciudadanos y comunitarios, y otras formas de organización de la sociedad civil que contribuyen desde la cultura a la inclusión social. Todo ello, procurando reducir los requerimientos y los costos administrativos.

12) Resaltar la vinculación estrecha entre el patrimonio y el turismo cultural, como factor fundamental del desarrollo, que genera recursos orientados a la autosustentabilidad.

Reconocemos la importancia de los avances realizados por los Programas Cumbre IBERMEDIA, ABINIA, PICBIP, ADAI, RILVI, Fondo Indígena; así como de los proyectos en desarrollo del Marco de Acción de Cooperación Iberoamericana aprobado en la VI Conferencia Iberoamericana de Cultura. Consideramos que las acciones futuras deben procurar reducir las brechas existentes dentro de la misma Comunidad Iberoamericana. También valoramos la propuesta de IBERESCENA y alentamos la búsqueda de mecanismos adecuados de financiamiento que permitan la participación mayoritaria de los países.

Acogemos con gran beneplácito la celebración en Barcelona del Fórum Universal de las Culturas en 2004; compartimos los grandes ejes con que se articula: la diversidad cultural, el desarrollo sostenible, las condiciones para la paz y expresamos nuestra solidaridad y compromiso con este evento.<sup>221</sup>

Esta Conferencia Iberoamericana de Cultura, junto con las demás que se realizaron sobre los diferentes temas de interés para la agenda de la región, fueron tomadas como parte integrante de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, el documento cumbre de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la zona. En este documento se confirman, reconocen y ratifican los compromisos de las naciones parte, en temas como la alimentación, la salud, la pobreza, SIDA, discriminación y racismo, discapacidad, migración, género, grupos vulnerables,

<sup>221</sup> El subrayado es del sustentante y la información fue obtenida de [www.oic.org](http://www.oic.org)

urbanismo y vivienda, además del irrestricto respeto a los principios del derecho internacional y a los derechos humanos; así mismo reconocen la autoridad de la Carta de las Naciones Unidas, de la Corte Penal Internacional y del Consejo de Seguridad de la ONU, como instrumentos y organismos internacionales fundamentales para el mantenimiento de la paz, el desarrollo y la sana convivencia entre las naciones; de igual modo se confirman el respaldo a la libertad de tránsito terrestre, marítimo y aéreo, de reunión, información y expresión, de comercio internacional. También ratifican el compromiso de lograr una alta calidad en cuanto a la función pública de cada país, luchar contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo. Se concertaron medidas y apoyos para lograr un desarrollo económico equilibrado y sostenible tanto en el campo como en las ciudades, lograr reajustes de la deuda externa y aminorar los desequilibrios y la vulnerabilidad de las economías nacionales mediante la cooperación financiera con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

También se plantean los principios fundamentales para las políticas laborales, la reivindicación del trabajo digno como motor del mejoramiento social y económico de la población así como el apego a los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo. Ratifican como de importancia incalculable el desarrollo de la agricultura, la protección del medio ambiente, las comunicaciones y el desarrollo empresarial de la región.

En el ámbito de la educación y la cultura, proclaman textualmente:

*"Apartado 31. Somos conscientes de la importancia de la educación como factor de inclusión social para la erradicación de la pobreza, el logro del desarrollo sostenible y la construcción de sociedades prósperas y democráticas. Reiteramos nuestro compromiso para alcanzar las metas educativas establecidas en la Declaración de Bariloche en 1995, y para impulsar un Movimiento en favor de la Educación. Asimismo, acordamos que el día 2 de octubre sea adoptado en nuestros países como el día iberoamericano de la Educación.*

*Apartado 32. Destacamos la posibilidad de llevar adelante estudios técnicos, diálogos y negociaciones conjuntas ante organismos internacionales con el objeto de explorar la viabilidad y puesta en marcha de estrategias, iniciativas e instrumentos de conversión de la deuda externa por inversión en educación, ciencia y tecnología, según sea del interés de los Estados, con el doble objetivo de reducir y aliviar el nivel de endeudamiento de nuestros países y a la vez aumentar la inversión genuina en dichos sectores críticos para el desarrollo.*

*Apartado 33. Afirmamos que la cultura contribuye al desarrollo humano sostenible como elemento de cohesión social, basado en una perspectiva integral de la persona, que toma en cuenta la pluralidad de sus necesidades y aspiraciones. Reconocemos la riqueza de nuestra diversidad cultural como un valor fundamental de la Comunidad Iberoamericana y destacamos la conveniencia de fomentar, plena y libremente, políticas públicas integrales y transversales que fomenten la producción de bienes y servicios culturales como fuentes de valor agregado. Este*

*último aspecto, también deberá considerarse en las negociaciones comerciales internacionales actuales y futuras.*

*.....*  
*Apartado 35. En el convencimiento del valor de la cultura para contribuir en la búsqueda de la equidad social, proclamamos el año 2005 como el año Iberoamericano de la Lectura, y proponemos aunar esfuerzos del sector público y del privado para llevar a buen término el Plan Iberoamericano de Lectura aprobado por la VII Conferencia Iberoamericana de Cultura."*

En cuanto a la cooperación iberoamericana, los Estados parte reconocieron que la lectura es un instrumento real para la inclusión social y un factor básico para el desarrollo social, cultural y económico de los países de la región; por lo que aprobaron el Plan Iberoamericano de Lectura "ILÍMITA", como Programa Cumbre.

Al calce firman los Jefes de Estado y de Gobierno de España; Bolivia; Argentina; Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; Cuba; Dominicana; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Honduras; México; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; Portugal; Uruguay; y Venezuela; en noviembre de 2003.

El Plan Iberoamericano de Lectura, "ILÍMITA", es entendido como un compromiso de los gobiernos, los actores del sector privado y las organizaciones no gubernamentales para emprender en los países iberoamericanos una acción decidida y a largo plazo en favor de la lectura y la escritura, como vía de acceso privilegiado al conocimiento y como requisito imprescindible para el desarrollo educativo, cultural y económico de nuestros países.

Este Plan tiene como instituciones participantes a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC). Los países participantes son los mismos que firmaron la Declaración de Santa Cruz de la Sierra en 2003; tiene como antecedentes el resultado de las conclusiones aprobadas en la VI Conferencia Iberoamericana de Cultura; (Santo Domingo, 2002), atendiendo el estratégico papel de la lectura como factor de desarrollo y como instrumento concreto para garantizar la inclusión social; y a partir de numerosas determinaciones internacionales como la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Tailandia, 1990) y la Década de las Naciones Unidas de la Alfabetización (2002), entre otros, la OEI y el CERLALC han adelantado acciones con el fin de poner en marcha el Plan Iberoamericano de Lectura.

El objetivo primario del Programa es reconocer en la lectura un factor de desarrollo social, educativo, económico y cultural, y como herramienta de inclusión social. Los objetivos específicos están definidos en las siguientes líneas de acción:

- Acciones orientadas a convertir el desarrollo de la lectura y la escritura en un asunto de política pública.
- Acciones orientadas a crear conciencia sobre el valor social de la lectura.
- Acciones para fortalecer el desarrollo de las bibliotecas públicas.
- Acciones para fomentar la lectura en los centros docentes.
- Acciones para renovar la pedagogía de la lectura y la escritura.
- Acciones para conquistar nuevos espacios para la lectura.
- Acciones enfocadas a mejorar el acceso al libro y otros materiales de lectura.
- Acciones para vincular al sector privado al fomento de la lectura.
- Acciones encaminadas al fortalecimiento de la cadena para la creación, producción y comercialización del libro.
- Acciones para el desarrollo y divulgación de investigaciones relacionadas con la lectura y la escritura.

Se han establecido grupos de interés para los que se diseñarán proyectos específicos en el marco del Plan Iberoamericano de Lectura, estos son: docentes, bibliotecarios, asociaciones gremiales del sector, editoriales, empresas privadas con interés en el tema de la lectura y la educación, la comunidad educativa y, la población en general

El valor total del Programa se estima en tres millones de dólares (USD 3.000.000) que corresponden a las inversiones que actualmente cada uno de los países proponentes (Colombia, Chile y México), están realizando en sus Planes de Lectura. Se resalta que el propósito central del Plan Iberoamericano de Lectura es la articulación y gestión de las experiencias exitosas que en materia de promoción de lectura se adelantan en iberoamérica. Desde esta perspectiva, el desarrollo de tal iniciativa, por parte de los países que la favorezcan, no debe implicar erogaciones adicionales al propio presupuesto que destinan al fomento de la lectura. Para esa labor de cooperación la OEI y el CERLALC aportarán, para el primer año, una suma de cincuenta y cinco mil dólares (USD 55.000), según el Convenio Marco suscrito entre ambas entidades.

Las principales actividades serán:

- Participación y gestión en las Conferencias Iberoamericanas de Cultura y Educación.
- Asesoría técnica a los gobiernos de los países interesados en la formulación de políticas públicas de fomento a la lectura.
- Diseño de campañas que sensibilicen a la población en general sobre la relación directa Lectura- Desarrollo con el apoyo de la empresa privada.
- Realización de un Encuentro Iberoamericano de Expertos en Lectura y la formulación de una agenda de políticas públicas de lectura para la región.
- Participación del Plan Iberoamericano de Lectura- ILÍMITA en Ferias Internacionales del Libro.

- Incremento de los materiales de lectura de bajo costo con la vinculación de las asociaciones gremiales y de las editoriales.
- Divulgación de estudios, investigaciones y mediciones sobre la materia a nivel regional.
- Establecimiento de redes de investigadores y de grupos comprometidos con la promoción del libro, la lectura y la escritura.

El responsable técnico del Programa es la Lic. Adelaida Nieto, Directora del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y El Caribe (CERLALC).<sup>222</sup>

En conclusión, no es difícil observar la importancia que las naciones iberoamericanas otorgan al sector educativo y cultural; desde los puntos primordiales como erradicar el analfabetismo y el acceso al libro, hasta la creación y desarrollo de alta tecnología; considerando la firme convicción de que la libre circulación de las ideas y de los conocimientos y, en términos generales, la difusión más amplia de las diversas formas de expresión de las civilizaciones son condiciones imperiosas tanto del progreso intelectual como del desarrollo nacional y la comprensión internacional, contribuyendo así al mantenimiento de la paz en el mundo; y dado que esos intercambios se efectúan principalmente por medio de libros, publicaciones y objetos de carácter educativo, científico o cultural; consideran un alto deber del Estado la procuración de un orden jurídico y económico coherentes, desarrollados a partir de políticas culturales firmes, sustentadas en principios universales y aceptando al mismo tiempo las características regionales y nacionales, para trazar los senderos del desarrollo integral de la persona y de la sociedad en su conjunto.

Así mismo, de la discusión internacional se rescatan dos vertientes en cuanto a la educación y la cultura; las políticas de la UNESCO y las del Banco Mundial, cuyas posiciones no son convergentes. En el caso del Banco Mundial, la inversión en estos sectores es un prerrequisito para reducir los niveles de pobreza; identifica una similitud entre sistema educativo y sistema de mercado, entre escuela y empresa; entre aprendizaje y producto, ignorando la esencia de la educación y la cultura. La UNESCO, también hace consideraciones de mercado y comercio internacional, pero la gran diferencia es que, al mismo tiempo, pone un acento especial en los fines y objetivos de la educación y la cultura, como elementos fundamentales para el sano desarrollo individual y social, y no únicamente como productos susceptibles de lucro. Esto se manifiesta en uno de los mandatos fundamentales de la UNESCO, que a la letra dice: "*... ( la UNESCO) Fomentará el conocimiento y la comprensión mutuos de las naciones... a este fin, recomendará los acuerdos internacionales que estime*

<sup>222</sup> Los datos correspondientes al Programa Iberoamericano de Lectura fueron tomados de [www.oie.org](http://www.oie.org)

*convenientes para facilitar la libre circulación de las ideas por medio de la palabra y de la imagen."*

12X  
12/11

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La necesidad social que tiene nuestro país, su economía, su sistema político y jurídico de una práctica generalizada de la lectura y la escritura, y la necesidad de generar opciones frente a los insuficientes resultados que en estos campos han logrado las políticas públicas, el orden jurídico nacional, la escuela, el magisterio, los sistemas bibliotecarios y las anquilosadas campañas de fomento, por no hablar de los medios de comunicación masiva; ha generado una serie de reflexiones y propuestas que presentamos en esta ocasión, y que ayudarán, dentro de justa dimensión, a la discusión histórica y actual acerca del mejoramiento social y cultural del pueblo mediante la promoción del libro y la creación, mantenimiento y desarrollo de los hábitos de lectura.

**PRIMERA.-** La educación permanente es la esencia, según la tripartita composición del progreso (alimentación, salud y educación), que deberá condensarse en un concepto general válido y eficaz para todo el sistema educativo y cultural mexicano, es decir, deberá constituirse como el medio más sublime para lograr el desarrollo armónico del individuo y por tanto de la sociedad.

La necesidad de una política nacional de lectura, se proyecta en primera instancia en la educación; nosotros sostenemos que la educación permanente es el principio organizador que implica un sistema completo, coherente e integrado que ofrece los medios necesarios para responder a las aspiraciones de orden educativo y cultural de cada individuo de acuerdo con sus capacidades; permite a cada uno el desarrollo de su personalidad durante toda su vida, por medio de su trabajo y de sus actividades intelectuales y de recreación, y que tiene en cuenta las responsabilidades de todo individuo como miembro de la sociedad.

**SEGUNDA.-** La educación tiene dos naturalezas, la pedagógica y la jurídica. La primera señala que la educación es un proceso histórico-social, de enseñanza y aprendizaje, que asiste y dirige el crecimiento intelectual, físico y espiritual del individuo de forma permanente. Cuando la educación se eleva a la categoría de una prerrogativa jurídica, al intervenir el Estado y el derecho en su observancia y reglamentación, se constituye la naturaleza jurídica de la educación. que en principio, podemos mencionar que es un derecho universal, una garantía o derecho histórico-social reconocido por el orden jurídico mexicano y por los instrumentos legales internacionales, que establece principios y valores obligatorios para todos los actores del sistema educativo nacional en la realización de las actividades propias de este campo;

como el aumento de conocimientos, la vivacidad intelectual, la sensibilidad afectiva, la cualificación profesional, el fortalecimiento del cuerpo mismo (salud y estética) y la adquisición de instrumentos metodológicos, para continuar la formación profesional.

**TERCERA.-** El nuevo compromiso público, privado y social en materia educativa y cultural debe estar caracterizado no por nuevos modelos de sociedad, sino por acciones presentes que redundarán en el futuro y por duras luchas que permitirán una visión crítica, una imaginación fértil y la emergencia de una nueva conceptualización en las materias educativa y cultural, que necesariamente tendrán en cuenta la complejidad de las realidades política, económica y cultural de nuestro país y del mundo en su totalidad. No hablamos de modernizar ni de aplicar flamantes teorías pedagógicas, políticas o económicas hablamos de ofrecer a la nación bases y principios sólidos, fuertes y permanentes para lograr el desarrollo social deseado; la modernidad y el progreso se darán por añadidura.

**CUARTA.-** La educación permanente debe tener como fundamento filosófico los principios de la educación democrática en lo general y los principios patrióticos y cívicos en lo particular.

La democracia como concepto integrador del sistema político y social de la nación, cobra especial significado en nuestro vigente artículo tercero constitucional, donde se expresa que el gobierno del pueblo debe ir siempre encaminado al mejoramiento social, económico y cultural mediante la integración de todo un sistema de vida en el cual, la educación constituye una de las tres columnas sobre el que éste descansa.

La concepción democrática de la educación, consideramos, tiene dos campos de aplicación: el social y el individual; el primero en cuanto a que la democracia es posible, como sistema político, únicamente dentro de un grupo social establecido con fines y propósitos comunes y generales, por lo que constituye un modo de vida gregario y es base del progreso económico y cultural de la nación; el segundo en cuanto a que la forma de vida democrática que practica el individuo no se encuentra encaminada únicamente hacia el bien común, sino a su propio bien, a su ser: mente = educación intelectual, cuerpo = educación física y estética, y espíritu = educación cívica, moral y ética; y a sus acciones, que al ser democráticas para sí, lo son necesariamente para la sociedad donde se ubica. Cabe aclarar que estas dos vertientes no se dan por separado, una es condición necesaria de la otra y viceversa.

**QUINTA.-** Por educación democrática, debemos entender el fomento y desarrollo de las capacidades intelectuales, físicas y axiológicas del individuo para consigo mismo, proyectadas

hacia la sociedad, organizada bajo principios políticos que impliquen el orden público y el interés social, para que ésta, a su vez, permita el desarrollo de tales capacidades ofreciendo un campo de acción social orientado hacia el orden, el progreso y el bien común. Es decir, no sólo consiste en conocer la integración del sistema político mexicano o los derechos y deberes políticos como el sufragio; sino también en la permanente experiencia de vida que ofrece la democracia tanto en los aspectos estrictamente individuales como en las relaciones que cada sujeto mantiene con los diferentes elementos que componen la estructura social en la que se ubica según el tiempo y el espacio.

**SEXTA.-** La educación permanente y democrática es una práctica, una política, un objetivo y un método; que implica la organización de un sistema educativo y cultural completo, coherente e integrado que ofrece los medios necesarios, mediante las actividades jurídicas y políticas del Estado, para el desarrollo vitalicio de las capacidades intelectuales, físicas y axiológicas del individuo con el fin de analizar e interpretar racionalmente la realidad natural y social. Capacidades mismas que serán proyectadas hacia la sociedad, previamente organizada bajo principios jurídicos y políticos democráticos con justicia social, a efecto de que a su vez, ofrezca esta oportunidad al individuo dentro de un campo de acción colectivo orientado hacia el orden, el progreso y el bien común; caracterizado por firmes principios patrióticos y cívicos.

**SÉPTIMA.-** La educación permanente y democrática, dada su trascendencia temporal, debe constituirse como el principio originario para definir normas, políticas, estrategias y acciones capaces de contribuir a eliminar las injusticias educativas; de manera consecuente con sus fines, ineludibles y absolutos, como los son: la formación del desarrollo mental, físico y social del individuo para convertirlo en una persona integrada en la sociedad y capaz de aportar su contribución a la actividad colectiva. Propiciar el desarrollo de su inteligencia, de valores y virtudes por medio del libro y del fomento de los hábitos de lectura; también fortalecer su cuerpo y su salud, para que pueda analizar racionalmente e interpretar la realidad natural y social, dirija su propia acción y sea capaz de resolver problemas. Igualmente, impulsar su capacidad de comunicación con los otros individuos por los distintos medios posibles; adquirir los elementos esenciales de la cultura humana, lo cual supone familiarizarse con la ciencia natural y social, y con la historia de la humanidad, al mismo tiempo que con las producciones artísticas y las distintas formas de creación. Conocer los elementos de la tecnología y el trabajo como formas de actuación, movilidad social y transformación de la realidad.

**OCTAVA.-** La educación permanente y democrática no debe circunscribir su campo de acción a la educación formal, pues constituiría su propia negación; debe hacerse acompañar y auxiliar de todo un bagaje cultural aportado en el seno de la sociedad misma. Educación y cultura constituyen medios y fines en sí mismos, hechos sociales que constituyen la base social de los fines humanos; son proceso y resultado.

Basta que la cultura abandone esta posición de servicio a todo el pueblo, basta que adopte una posición de preferencia o de indiferencia para que pierda su calidad de generadora de conocimientos, degenera al ser humano y lo condene a la anarquía y la disgregación social. Lejos estamos de pensar en la cultura únicamente como un acto de gobierno, sino más bien, como la acción cotidiana y creativa del conjunto de la sociedad en sus más variadas expresiones; lo que de ninguna manera disminuye la responsabilidad que el Estado tiene para con estas actividades, es decir, el conjunto social tiene el deber de perpetuar la infinita variedad de manifestaciones culturales nacionales, obligación que necesariamente requiere del respaldo estatal, fundamentalmente en el aspecto jurídico, económico y político.

En tanto que la cultura nacional es un elemento fundamental en el proceso de transformación de la sociedad mexicana, la política cultural representa una alta prioridad como factor generador de acciones identificadas con los más altos intereses nacionales. La viabilidad de los diversos proyectos culturales de las instituciones públicas y privadas, radica en la posibilidad de articular éstos con un desarrollo social general para los mexicanos y con la distribución de bienes y servicios para que éstos puedan mantenerse y florecer, es decir, llevar a la conciencia nacional la apreciación de la diversidad cultural, la identificación de lo propio y el aprecio hacia las demás culturas, esto es seguramente, la base de un nacionalismo renovado, actuante en el fomento y la defensa de lo nuestro, frente al escenario internacional.

Con esto, queremos decir que se deben reconocer los valores positivos de la cultura dentro de la familia y la escuela, misma que debe estar subordinada al desenvolvimiento integral de la persona, al bien común de la sociedad, siempre bajo un clima de libertad para desarrollarse; a la autoridad pública compete, no el determinar el carácter propio de cada cultura, sino el poner las condiciones y tomar las medidas que promuevan la vida cultural de todos y para todos, aun dentro de las minorías. Por eso hay que insistir en los principios comentados para evitar que la cultura, apartada de su propio fin, se convierta en un instrumento del poder político o económico.

**NOVENA.-** El libro y la lectura son los elementos originarios para lograr en la práctica una educación de calidad, permanente y democrática, que en conjunto, constituirán las armas contra la crisis presupuestal, conceptual, administrativa y de contenido de la educación pública y la cultura mexicanas. Elementos que llevarán necesariamente al individuo y a la sociedad en general, a recorrer una espiral intelectual y moral ascendente en la cual el libro, la lectura y la cultura mismos serán tránsito y objetivo, durante la vida del individuo y mientras persista la sociedad. Lo que constituirá el remedio ideal (en conjunto con la alimentación y la salud) contra la ignorancia, los prejuicios, los fanatismos, el analfabetismo y sus efectos.

El libro es el perfecto transmisor del pensamiento, por lo que debe ser objeto y objetivo de todas las políticas públicas culturales y de las mayores defensas constitucionales; por lo que la lectura de calidad se debe infundir en el espíritu del individuo y en la conciencia social mediante actividades con un grado razonable de eficacia, pues los libros y la lectura por sí mismos no cambiarán los denigrantes modos de vida que una gran parte de la sociedad mexicana padece actualmente. La prístina función del libro moderno debe consistir en contribuir a que la sociedad mexicana, en especial la juventud, pueda vivir la representación de la cultura natural y social que la envuelve, que existe en realidad, reconozca sus problemas y contribuya a resolverlos.

Sin embargo, en la insistencia de plantear el valor del libro, todas sus funciones y misiones perderían su sentido y serían inútiles si no se cuenta con la voluntad de leerlos, de dialogar con ellos y conocer sus ideas. No debemos concebir a la lectura solamente como una habilidad a desarrollar, o bien, como una simple técnica para entender el sentido de las palabras; la lectura es mucho más que un sistema que hay que decodificar, es un proceso destinado a construir el significado de un contexto<sup>223</sup> en el que se producen transacciones entre pensamiento, realidad, imaginación, creación y lenguaje.

Por lo que su fomento, debe apoyarse en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, mismo que debe abandonar las retóricas declaraciones y los sublimes propósitos y convertirse en el mapa, el sendero que permita desarrollar con eficacia y eficiencia cada uno de sus objetivos y acciones, y en particular la defensa y promoción del libro y el fomento de los hábitos de lectura; de manera autónoma pero al mismo tiempo íntimamente relacionados.

---

<sup>223</sup> El texto es la unidad lingüística comunicativa que concreta una actividad verbal con carácter social en que la intención del emisor produce una conexión semántica-comunicativa, de modo que el texto es generador-transmisor-generador del conocimiento.

**DÉCIMA.-** Nosotros sostenemos que el libro y la lectura son derechos sociales fundamentados y reconocidos por el orden jurídico nacional e internacional, que forman parte integral de los derechos humanos, y por lo tanto, son susceptibles de exigibilidad.

Como producto de la misma progresividad de los derechos humanos, la aparición y ampliación de éstos ha ido abarcando diferentes temas. Los derechos sociales son hechos históricos, sociales, permanentes y democráticos que, por ser fundamentales para el bien común y el desarrollo nacional, el Estado mediante normas jurídicas y políticas públicas, se debe encargar de generar, mantener, fomentar, controlar, regular y dirigir; observando obligatoria y previamente, los valores y fines que la nación orienta y condiciona de acuerdo a sus necesidades histórico sociales.

Los derechos económicos, sociales y culturales se presentan como demandas o exigencias a las que se debe someter la autoridad pública; estos derechos ya no sólo responden a valores como la libertad y la dignidad de la persona sino también a principios de igualdad y solidaridad; e implican necesariamente obligaciones positivas en relación con la sociedad o determinados grupos de ella. Estos derechos, dentro de los cuales contamos el derecho a la educación, a la cultura, al trabajo, la seguridad social y el derecho agrario; tienden a hacer menos grande la desigualdad entre los que viven en desventaja con relación a los individuos más afortunados por nacimiento o condición social, o sea, consolidan la democracia en el entendido de que las libertades de sufragio y de libertad de expresión no absuelven ni compensan la ignorancia, la insalubridad y la miseria; incluso se verían disminuidas o vulneradas tales libertades si no se contemplan los derechos sociales.

Una gran parte de la doctrina atinente indica, también como característica, que no son exigibles de manera inmediata, sino que, su realización se encontrará condicionada a un desarrollo progresivo de los mismos y hasta que la capacidad económica del Estado lo permita. Lo que consideramos inadmisibles y producto de la fantasía nefasta de las "generaciones de los Derechos", dado el grave deterioro y empobrecimiento de las condiciones de vida de enormes segmentos de la población tanto nacional como de la región latinoamericana.

El derecho social se encuentra en el texto de la Constitución Política de México y se caracteriza por la intervención del Estado para proteger jurídica y culturalmente a los más débiles; se basa en la igualdad de los integrantes de la población y en el ejercicio democrático como forma de vida. Concretizando, la educación, la cultura, el libro y la lectura forman parte del catálogo de los derechos y libertades fundamentales establecidos y reconocidos en el

sistema jurídico interno e internacional, en este sentido, de acuerdo con nuestra Carta Magna, la educación y la cultura se ubican dentro de las garantías sociales, y por extensión interpretativa y mayoría de razón, también lo están el derecho al libro y la lectura, pues si bien es cierto que el orden jurídico mexicano se proyecta en las normas prescritas expresamente en los cuerpos legales, también se compone de las normas que aunque no expresas, se encuentran implícitas en tales cuerpos normativos<sup>224</sup>, en consecuencia con el principio de la plenitud hermenéutica del Derecho<sup>225</sup>.

Es importante recalcar que al darse a la educación, a la cultura, al libro y la lectura un principio social, solidario e integral, fueron tomados dos elementos de naturaleza colectiva: la exigencia de un desarrollo armónico de todos los grupos que constituyen la comunidad mexicana, no únicamente del difuso derecho general al desarrollo sino precisamente el desarrollo individual que inviste el hombre en concreto y sus potencialidades; considerándose que sólo así puede obtenerse un amplio sentido de solidaridad y amor a la patria; y en otro plano, el reconocimiento necesario de que en la independencia y el empeño por justicia, se encuentra la clave de una sana convivencia internacional. El pueblo exige aprender, al mismo tiempo que la forma de lograr el respeto a sus derechos y el conocimiento universal para la defensa de los mismos.

El derecho educativo y cultural, implican necesariamente el derecho del libro y la lectura. Nosotros sostenemos que, dado el carácter preeminente de estos elementos para la generación, promoción, transmisión, desarrollo y mantenimiento del conocimiento; su importancia fundamental para lograr una educación permanente y verdaderamente democrática; el hecho de constituir un requisito indispensable para el pleno ejercicio de otros derechos, y dado que son los instrumentos originarios por excelencia que se reconocen y utilizan para la consecución de los fines y objetivos educativos y culturales que marca el orden jurídico nacional e internacional; se deben integrar al sistema jurídico nacional tanto en los aspectos sustantivos como procedimentales de manera plena, efectiva y responsable.

---

<sup>224</sup> Ejemplo de ello es el precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo 2231/97, en el cual se determinó que la garantía constitucional de protección a la salud incluye el derecho a recibir los medicamentos necesarios para el tratamiento de una enfermedad. Valencia Carmona, Salvador. Educación Ciencia y Cultura. et. al. s/e Ed. III-UNAM, México, 2002, p. 105.

<sup>225</sup> Que no es otra cosa sino el principio que indica que el juez no puede dejar de resolver una controversia so pretexto de no existir una norma jurídica atinente al caso, para lo cual se auxiliará en la jerarquía de las leyes (Constitución, tratados internacionales, jurisprudencia, leyes federales, leyes locales, reglamentos, principios generales del derecho). Soberanes Fernández, José Luis. Los Principios Generales del Derecho en México. s/e Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p. 7.

**DÉCIMO PRIMERA.**- En cuanto a la exigibilidad, de los derechos sociales y en particular del derecho al libro y la lectura, es importante señalar que se debe plantear el carácter integral de su protección; es decir, crear verdaderas medidas de protección y exigencia de tales derechos, o como indica el Dr. Sergio García Ramírez, "la posibilidad efectiva de protección jurisdiccional, promovida a través de una acción procesal y alcanzada por medio de una sentencia de necesario cumplimiento para el obligado; una sentencia que convierte la pretensión en certeza, y la certeza en ejecución"<sup>226</sup>. Equiparando al desarrollo normativo de tales derechos, el plano procesal de los mismos; llevando la consecución de los objetivos planteados por los derechos humanos a un plano que vaya más allá de las recomendaciones o esperanzas, sino al plano de la efectividad en su protección y actuación.

Por que si bien es cierto que en nuestro país, los derechos sociales como lo son el derecho al libro y la lectura, son considerados como programables, es decir, sujetos únicamente a las políticas públicas que al efecto formule el poder público y de acuerdo con la capacidad económica proyectada para cada ejercicio fiscal; al momento de establecerlos formalmente como derecho positivo, necesariamente se imponen al Estado tres tipos de obligaciones: respetar (exige que el Estado tome providencias para evitar medidas que obstaculicen o impidan el disfrute de los derechos sociales), proteger (constríne al estado para adoptar medidas que impidan la obstaculización de los derechos sociales por terceros) y cumplir, esta última implica facilitar y proveer (obliga al Estado a facilitar el goce de los derechos sociales a los individuos o grupos sociales cuando éstos no pueden, por razones ajenas a su voluntad, es decir, cuando no pueden ejercer tales derechos por sí mismos con los recursos a su disposición), con lo prescrito en los cuerpos legales conducentes. En suma, el Estado no puede recurrir a las bases de la "aplicación progresiva" como pretexto para el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de tales derechos<sup>227</sup>. Por lo que el poder público debe adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos.

<sup>226</sup> García Ramírez, Sergio. "Protección Jurisdiccional Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". En *Cuestiones Constitucionales*. Núm. 9, México, julio-diciembre 2003, p. 131.

<sup>227</sup> Ejemplo de ello es el artículo segundo transitorio correspondiente a la reforma, del 30 de diciembre de 2002, del artículo 25 de la Ley General de Educación, en la cual se establece que "se contemplará un incremento gradual anual, a fin de alcanzar en el año 2006, recursos equivalentes al 8% del PIB", es decir, a un derecho social vinculante como lo es el educativo, le imponen un progresividad propia de un derecho programático. Este fenómeno trae consigo la pregunta obvia, ¿si es el caso de no alcanzar tal porcentaje en el año 2006, que recursos procesales tendrían los individuos con interés jurídico y legítimo afectado, para exigir su cumplimiento? Insistimos, la retórica y las reformas legales estériles nos alejan cada vez más de las soluciones a los rezagos históricos que padece el país.

**DÉCIMO SEGUNDA.-** Para el disfrute de los derechos sociales como lo son el libro y la lectura, necesariamente el Estado debe tener en cuenta cuatro particularidades: la disponibilidad, que implica el desarrollo de instrumentos jurídicos, políticos y económicos, y el establecimiento de instituciones atinentes a tales derechos tanto cuantitativa como cualitativamente. La accesibilidad, es decir, lograr por todos los medios posibles que el grueso de la población tenga acceso a los beneficios de los derechos sociales. La aceptabilidad, es decir, que los instrumentos jurídicos, políticos, económicos e institucionales de protección, difusión, fomento, vigilancia y administración que se establezcan, sean de buena calidad teniendo en cuenta las variables socioeconómicas de la población; y la adaptabilidad, o sea, la necesidad de que todo el sistema creado ex profeso para la consecución de un derecho social sea flexible a las condiciones y necesidades sociales en cada momento determinado.

**DÉCIMO TERCERA.-** Una verdadera protección a los derechos sociales del libro y la lectura, no puede constituir únicamente en una mera adición al texto constitucional o a la creación de leyes como lo indican las actuaciones del Congreso actual, sino crear paralelamente toda una estructura constitucional (orgánica y dogmática) que atienda a las particularidades del caso mexicano; un adecuado desarrollo de las normas secundarias, de la infraestructura institucional, los procedimientos para su exigibilidad y una serie de mecanismos para subsanar la muchas veces deficiente gestión administrativa con medios de control y de iniciativa popular. Ya que un derecho programático, es decir no vinculante, nunca pretenderá establecer derechos fundamentales, por lo cual es obligación del poder público incorporar aspectos relativos a las acciones administrativas o judiciales que los hagan efectivos, es decir, establecer los procedimientos necesarios para que aquellos que consideren lesionado su interés legítimo o jurídico, sea un individuo o un grupo social, puedan solicitar la actuación de las autoridades administrativas o jurisdiccionales correspondientes o tengan mecanismos privados que puedan superar la debilidades de la tutela estatal en este campo.

**DÉCIMO CUARTA.-** Dado que los medios de comunicación en mucho han contribuido para mantener durante décadas la concepción utilitaria como idea del destino humano, y la igualdad en lo mediocre como norma de la proporción social, ambos aspectos elementos de la fórmula de la ignorancia y la miseria espiritual en nuestro país. Y considerando que de acuerdo con estudios realizados por la Universidad Nacional Autónoma de México, un niño invierte más de dos mil horas del año frente al televisor, mientras que sólo acude a la escuela 600 horas en el mismo periodo. Y que la situación se agrava todavía más si se observa la "judicialización de

los medios", es decir, las transmisiones que, obedeciendo su afán de lucro, abusan del amarillismo y la nota roja, el rating, la censura, la opinión superficial y yerma, las imágenes que no corresponden con nuestra realidad, todo esto que los vuelve jueces y guías de la opinión pública incidiendo en los fanatismos, la alienación, los prejuicios, la pereza intelectual y la enajenación sociales. Consideramos que deben abandonar sus frívolos parámetros y servir a la nación de acuerdo con la función social que la Ley Federal de Radio y Televisión, les asignan en los artículos 4, 5, 6 y 7; consistente en contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana; elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana, el conocimiento y aprecio por la cultura propia y la universal, el respeto por los símbolos y próceres nacionales y la revalorización del libro y la lectura como medios para el progreso social.

**DÉCIMO QUINTA.-** Las bibliotecas públicas forman parte de la estrategia social de las sociedades democráticas. Ellas tienen por misión promover el aprendizaje, la difusión y creación del saber, de responder a las necesidades de información de las colectividades que las frecuentan y de hacer de las personas ciudadanos informados.

Una biblioteca pública es una institución de carácter social, cuyos objetivos son: educativo, recreativo, informativo y cultural; financiada y reglamentada por el Estado, cuya finalidad es posibilitar el libre acceso a la información registrada en un soporte documental, y que responde a específicos criterios de selección y adquisición para la satisfacción de necesidades en el plano educativo, informativo, cultural y de uso del tiempo libre. Es decir, no debe conformarse sólo con propiciar el libre acceso a la información, debe paralelamente formar lectores autónomos, críticos y universales, que sean cada vez más selectivos frente al cúmulo de información que a diario se genera, debe ser el centro público de información más importante de un ámbito territorial, un centro de actividad cultural de primer orden, un portal de acceso a la información que las tecnologías ponen a nuestro alcance, y lo más importante, que debe facilitar la igualdad social en su acceso. Debe ser un lugar de comunicación, adquisición e intercambio de conocimientos.

**DÉCIMO SEXTA.-** Para que la biblioteca pública pueda cumplir esta importante misión, debe llevar a cabo las siguientes funciones: A) Informativa, que garantice a la población que se atiende, el acceso a la información que satisfaga sus necesidades e intereses y que además garantice la difusión de la información producida por la comunidad. B) Apoyo a la educación,

que garantice el acceso de la población a aquella información que satisfaga sus necesidades en sistemas formales o informales de educación. C) Promoción cultural, tendientes a promover el rescate, comprensión, difusión y defensa de la cultura. D) Promoción social, que contribuyan a la participación cívica de la población en la vida nacional y; E) Promoción de la lectura, que contribuya a la formación de lectores críticos y selectivos.

**DÉCIMO SÉPTIMA.-** Como dos de los mayores y más prestigiados triunfos que pudo haber alcanzado el pueblo mexicano en su evolución social y política, se muestran la Universidad Nacional Autónoma de México y la Biblioteca Nacional de México. La primera en perfecta sintonía con sus altos fines de docencia, investigación y difusión de la cultura, se ha constituido como el centro creador, editor y promotor de la cultura y la ciencia en nuestro país, ejemplo de ello son sus sistemas bibliotecario y editorial. La segunda, amparada en la autonomía de la Universidad Nacional, tiene como funciones la responsabilidad de reunir, organizar, preservar y difundir la memoria bibliográfica y documental del país, con el fin de apoyar el desarrollo científico, educativo y cultural de México; el Depósito Legal en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Educación Pública. Ambas constituyen sólidas atalayas de reconocimiento universal en la creación, difusión y fomento de las humanidades, ciencias y artes, por lo que constituyen referentes y colaboradores de excepcional importancia en la planeación y ejecución de las políticas públicas y el marco jurídico que regulen las actividades de fomento del libro y la lectura.

**DÉCIMO OCTAVA.-** Nosotros consideramos que la legislación nacional existente que norma el fomento del libro y la lectura es de nula aplicación, desconocida e inoperante, y que en todo caso su aplicación resultaría una falaz simulación de prácticas tendientes a hacer de México un país de lectores, dada su evidente insolvencia en cuanto que las normas que instituye no consideran organismos, prácticas y conceptos necesarios para revitalizar en los mexicanos una concepción democrática de la lectura que redunde directamente en el desarrollo educativo, social, económico y cultural del pueblo. Dejando clara la distancia infinita entre el dicho de campaña y el hecho de gobierno de hacer de México un país de lectores, que se reveló en sentido exactamente contrario. Consideramos que un verdadero fomento implica la formulación de políticas públicas y de un marco jurídico coherente con las dos realidades del libro: la económica y la cultural, y dejando en claro que el problema no sólo es de índole financiera o política sino sociológica y de psicología social; campos de acción que requieren de un diagnóstico serio y objetivo, la identificación de los actores relacionados directamente con el

fomento del libro y la lectura, el planteamiento de posibles soluciones y la elección de las más idóneas.

**DÉCIMO NOVENA.-** El ejercicio de la lectura es una condición democrática que ciudadaniza, politiza, moraliza, nos hace históricos y concientes de nuestro compromiso cívico; en este sentido, el fomento de la lectura no implica construir más recintos del libro (bibliotecas, salas de lectura, etc.) que en sexenios pasados, cuando nadie asiste a ellos; tampoco es gestionar legislaciones anquilosadas, ineficaces y atroces que evidencian lo absurdo de promover una ley general de cultura cuando las legislaciones existentes referentes al patrimonio histórico nacional, los archivos históricos y centros de documentación, a la lectura misma se encuentran en el mejor de los casos desactualizadas y en el peor de ellos ni siquiera existen; tampoco implica mostrar cifras y porcentajes cuando en realidad no se muestra si estas acciones han tenido un verdadero impacto en el pueblo lector y no lector, no existe un instrumento estadístico que dé seguimiento a las acciones de promoción del libro y la lectura, no existen parámetros, estudios analíticos, objetivos y serios acerca de esta problemática.

El fomento del libro y la lectura implica una diligencia indirecta por parte del Estado encaminada a mejorar, proteger o promover los aspectos materiales y espirituales que giran en torno del libro y la lectura, es decir, un verdadero fomento no implica solamente una derrama de recursos públicos, el poder público debe participar y estimular con medidas jurídico-políticas la voluntad de los gobernados, especialmente en niños y jóvenes, dentro y fuera de la escuela, para coordinar acciones tendientes a satisfacer necesidades sociales concretas como lo es el mejoramiento de las condiciones de vida de la nación mediante la adquisición de conocimientos y el sustento espiritual de la sociedad a través del libro. Las medidas políticas consisten en la voluntad del poder público de fomentar la lectura y proteger el libro en su doble carácter como elementos del progreso nacional, igualmente se debe contar con un determinado grado de civismo, voluntad y compromiso social para poder avanzar en la consecución de estos fines comunes. En cuanto a las medidas jurídicas, éstas se empiezan a gestar en la dogmática constitucional para ser proyectadas posteriormente en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se sustentan en la legislación federal y local y se visualizan a través de las acciones de los servidores públicos y la acción social, planteando actividades eficaces en el corto y mediano plazo.

**VIGÉSIMA.-** Nosotros proponemos un conjunto de reformas de contenido básicas a la Ley General de Educación para incluir el concepto de educación permanente y democrática

como el orientador práctico de la educación nacional, es decir, consecuentemente con los principios jurídicos que se encuentran establecidos en el artículo tercero constitucional, que es el fundamento del Sistema Educativo Nacional, en las actividades de éste, en la práctica se deben plantear parámetros propios de la educación permanente y democrática, con el fin de evitar reinversiones educativas sexenales, disminuir todo lo posible las desventajas y ficciones de la democracia representativa; las irregularidades de los sistemas electorales así como la obstrucción, superficialidad o parcialidad de los procedimientos parlamentarios; la situación inmune de las decisiones gubernamentales; la nulidad de la iniciativa popular, y la ausencia de referéndum; robustecer nuestra economía a menudo diezmada; fortalecer el sentido de servicio y la responsabilidad de los elementos humanos y aprovechar al máximo los recursos materiales del sistema educativo y cultural nacionales, que actualmente no son capaces de acometer la obligada empresa; además, corregir las internas diferencias ideológicas y sociales, la anticuada legislación y la irresponsabilidad administrativa y gremial más lamentable. Estas reformas, consideramos, tienden a proyectar en la cotidianidad educativa, los principios básicos del sistema educativo nacional.

Por lo que proponemos la adición de un párrafo tercero al primer artículo de la Ley General de Educación que actualmente indica:

*"Artículo 1*

*Esta Ley regula la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.*

*La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones."*

Y que proponemos indique:

*"Artículo 1*

*Esta Ley regula la educación.....*

*La función social educativa de las universidades.....*

*Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se hará mención de los diagnósticos, actividades, programas y objetivos educativos y culturales únicamente en lo que respecta a los principios del artículo tercero constitucional y los que marca esta ley."*

*fid.*

También proponemos una adición a la fracción primera del octavo artículo de esta misma ley, que indica actualmente:

*"Artículo 8*

*El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación 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 perjuicios. Además:*

*I.- 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;*

*II.- Será nacional.....*

*III.- Contribuirá a la mejor convivencia humana....."*

Y que proponemos prescriba:

*"Artículo 8*

*El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación 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 perjuicios. Además:*

*I.- 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; a partir de las acciones y actividades democráticas que redunden positivamente en la conducta del individuo mismo, y mediante actividades que involucren a la familia y la escuela, que proyecten tal forma de vida a favor de la sociedad.*

*II.- Será nacional.....*

*III.- Contribuirá a la mejor convivencia humana.....*

Asimismo consideramos necesario adicionar una fracción cuarta a este mismo artículo, que actualmente prescribe:

*"Artículo 8*

*El criterio que orientará a la educación.....*

*I.- Será democrático.....*

*II.- Será nacional.....*

*III.- Contribuirá a la mejor convivencia humana....."*

Y que proponemos señale:

*"Artículo 8*

*El criterio que orientará a la educación.....*

I.- Será democrático.....

II.- Será nacional.....

III.- Contribuirá a la mejor convivencia humana.....

IV.- La educación que el Estado imparte será permanente, consecuente con los principios del artículo tercero constitucional, se deberán desarrollar e implementar programas y acciones que permitan a todos los habitantes del país la continua formación y desarrollo de sus capacidades intelectuales, físicas y axiológicas mediante la adquisición de conocimientos y habilidades durante y en cualquier etapa de su vida utilizando la infraestructura del sistema educativo nacional y del subsistema cultural federal con la concurrencia de los estados y municipios en los aspectos de planeación, técnicos, financieros y de recursos."

**VIGÉSIMA PRIMERA.-** El artículo séptimo de la Ley General de Educación muestra los fines que debe perseguir el Sistema Educativo Nacional, sin embargo, para que éstos dejen de contemplarse como simples metas a seguir o como objetivos que se alcanzarán después de un incuantificable espacio temporal, y con el fin de aplicarles un determinado grado de dinamismo en la realidad, acotar la discrecionalidad del Estado y del educador en su aplicación, y sean observados obligatoriamente no sólo como rutas sino como prácticas y métodos a fin de alcanzar el progreso nacional; proponemos una reforma al artículo séptimo de esta ley que en la actualidad prescribe:

"Artículo 7

*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 Mexicanos, los siguientes:*

I.- Contribuir al desarrollo integral del individuo.....

II.- Favorecer el desarrollo de facultades.....

III.- Fortalecer la conciencia de la nacionalidad.....

IV.- Promover mediante la enseñanza el conocimiento.....

V.- Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia.....

VI.- Promover el valor de la justicia.....

VII.- Fomentar actitudes que estimulen la investigación.....

VIII.- Impulsar la creación artística.....

IX.- Estimular la educación física.....

X.- Desarrollar actitudes solidarias en los individuos.....

XI.- Inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental.....

XII.- Fomentar actitudes solidarias....."

Y que proponemos tenga la siguiente redacción:

"Artículo 7

Será obligación del Estado, sus organismos descentralizados, del educador y los particulares con autorización o con reconocimientos de validez oficial de estudios, formar, difundir y fomentar mediante acciones y recursos reales, concretos y suficientes, además de los fines establecidos en el segundo párrafo

del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I a XII.- .....

Cualquier acción u omisión contraria a las disposiciones de este artículo se sustanciará de acuerdo con el procedimiento previsto en esta ley y los demás ordenamientos conducentes, pudiendo ser demandadas por cualquiera que tenga interés jurídico legítimo."

**VIGÉSIMA SEGUNDA.-** La cultura, entendida ésta no sólo como el patrimonio material o inmaterial de la nación, sino también como el conjunto de conocimientos adquiridos por medio de la lectura y cuyo instrumento fundamental es el libro, es un factor clave para incrementar el capital intelectual, humano y social de la nación.

El ejercicio cultural es a un tiempo factor de integración y estabilidad política; es elemento principal en el equilibrio del poder y la crítica, es agente y objeto de las políticas públicas; es el mecanismo para la persistencia de la memoria, la identidad y las aspiraciones sociales. La cultura cristaliza en el discurso de los derechos humanos a través de instrumentos jurídicos internacionales, nacionales y regionales fundados en la igualdad, la libertad y la dignidad humanas. Es el fundamento de la Constitución y a su vez objeto de protección de la misma. Se le reconoce para construir social y jurídicamente sujetos individuales y colectivos que demandan legitimidad y legalidad dentro del Estado que se define democrático.

Así, para establecer de manera expresa el derecho a la cultura, que necesariamente implicaría el derecho al libro y la lectura, con el carácter de garantía social, no programático como se establece actualmente sino vinculante, con los fundamentos necesarios para hacerlo exigible jurisdiccional o administrativamente; consideramos necesaria una reforma constitucional, para hacer, dentro de lo humanamente posible, que cada institución y persona adquiera la conciencia de este derecho, lo promueva y exija, sentando las bases para la formación y desarrollo de toda una infraestructura legal, institucional y social cultural acorde con los retos de la modernidad.

Esta reforma constitucional se aplicaría a la fracción V del artículo tercero constitucional, para adicionar una novena fracción. Actualmente este artículo constitucional a la letra menciona:

"Artículo 3.-

*Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y*

secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

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 a IV.- .....

V.- Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

VI a VIII.- ....."

Para quedar como sigue:

"Artículo 3.-

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

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 a IV.- .....

V.- Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica.

VI a VIII.- ....."

IX.- El Estado reconoce y hará plenamente efectivo el derecho a la cultura que tienen todas las personas protegidas por esta Constitución mediante el establecimiento, mantenimiento, desarrollo y fomento de los objetos materiales e inmateriales, servicios, instituciones e industrias culturales; para lo cual el Congreso establecerá las concurrencias legales, técnicas, financieras y de cualquier otro tipo entre los tres poderes de la Unión, las entidades federativas, y los sectores privado y social necesarias para el cabal cumplimiento de este derecho, que tendrá como principios y características generales el impulso a la creación artística, propiciar la protección, adquisición, el enriquecimiento y la difusión del patrimonio, los bienes y valores materiales e inmateriales de la cultura nacional y universal; además fortalecerá 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.

Paralelamente y para que esta reforma tenga un grado razonable de eficacia, el Congreso de la Unión deberá crear un cuerpo normativo procesal en el cual se indiquen con certeza los procedimientos de defensa constitucional y legal para la exigibilidad del derecho a

la cultura, y por lo tanto al libro y la lectura, frente a las autoridades administrativas y judiciales, por parte de los individuos afectados en sus intereses.

**VIGÉSIMA TERCERA.-** Uno de los elementos fundamentales para que las políticas públicas y las actividades de fomento tengan eficacia es el conocimiento que la autoridad pública tenga acerca del objeto que se pretende definir como objetivo público o fomentar en su caso. Por lo que nosotros proponemos que en el establecimiento de políticas públicas y en el fomento de la lectura, ésta se conciba, se infunda, se fomente y reglamente como un acto voluntario que conduce a la adquisición de un juicio razonablemente aceptable acerca de los hombres, los acontecimientos y las cosas; como la acción de comprender o asimilar el pensamiento de otros, mediante el repaso visual de un texto compuesto en caracteres gráficos; y presupone la reflexión de las ideas expresadas en la publicación, la deducción de las ideas que puedan ser útiles tanto por sus posibles aplicaciones prácticas en la vida como para el cultivo del espíritu, y la transmisión de las ideas, tanto de las expresadas por el autor como de las generadas por la reflexión al momento de la lectura; para lo cual influyen de manera decisiva en el interés del lector: el autor, el contenido del libro y su fomento, la región geográfica donde se ubica, el idioma (de aquí la importancia de las traducciones), la industria editorial, la biblioteca pública, la legislación que verse al respecto, la política educativa, el sistema educativo, la economía, las circunstancias históricas del lector así como su nivel intelectual y su condición física. Elementos que constituyen y que deben observarse en una política integral de lectura.

Asimismo el libro debe concebirse, infundarse, fomentarse y reglamentarse en las políticas públicas que al efecto se instrumenten y en las actividades de fomento cuyo objeto sea éste mismo, en su doble carácter. En cuanto al carácter jurídico económico del libro, este debe ser entendido como lo indica la Ley Federal del Derecho de Autor en su artículo 123, que a la letra menciona.

*"El libro es toda publicación unitaria, no periódica, de carácter literario, artístico, científico, técnico, educativo, informativo o recreativo, impresa en cualquier soporte, cuya edición se haga en su totalidad de una sola vez en un volumen o a intervalos en varios volúmenes o fascículos. Comprenderá también los materiales complementarios en cualquier tipo de soporte, incluido el electrónico, que conformen, conjuntamente con el libro, un todo unitario que no pueda comercializarse separadamente."*

En cuanto a su carácter cultural, el libro debe ser contemplado como el perfecto transmisor y creador del pensamiento, como el medio a través del cual la herencia intelectual de la humanidad se distribuye entre todos los hombres.

Consideramos necesaria la reflexión de los anteriores conceptos pues conociendo la naturaleza del libro y la lectura podemos definir con mayor certeza y eficacia los medios idóneos para su fomento y protección, y la planeación eficiente para su desarrollo en el mundo jurídico y político nacional.

**VIGÉSIMA CUARTA.-** Cada seis años, desde la óptica gubernamental, el país aparentemente se reinventa, pero en realidad la sociedad sigue padeciendo inercias y rezagos, sigue siendo la misma. Detrás de los cambios políticos hay una inconsistencia lógica: las soluciones son sexenales, pero los problemas son históricos, por lo que su conducción no debería orientarse a la angosta perspectiva de los límites sexenales sino plantear soluciones respecto de los problemas inmediatos y generar acciones en el mediano y largo plazo, con voluntad política y certeza jurídica, que garanticen su eficacia y que tengan por efecto la revaloración del magisterio, la familia, la lectura y la biblioteca; como parte medular para la formación de nuevas generaciones de lectores. Por lo que proponemos una reforma al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en la actualidad ordena:

*"Artículo 38*

*A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

*I a XXX.- .....*

*XXXI.- Los demás que fijen expresamente las leyes y reglamentos."*

Para quedar como sigue:

*"Artículo 38*

*A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

*I a XXX.- .....*

*XXXI.- Corresponde a la Secretaría, a través del Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y el Libro, proponer, ejecutar y evaluar la política nacional del libro y la lectura atendiendo a los principios y fines del artículo tercero constitucional, la Ley de Fomento de la Lectura y el Libro, al Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.*

*XXXII.- Los demás que fijen expresamente las leyes y reglamentos."*

**VIGÉSIMA QUINTA.-** Como principal valuarte de la memoria documental nacional, consideramos que la Biblioteca Nacional de México debe ser protegida en uno de los aspectos más importantes que le han sido conferidos y que es actualmente el más vulnerable: el

Depósito Legal. En el texto del Decreto que lo establece, se impone a todos los editores y productores de materiales bibliográficos y documentales, la obligación de contribuir a la integración del patrimonio cultural de la nación, mediante la entrega de ejemplares de cada una de las ediciones y producciones de sus obras, a la Biblioteca Nacional y a la Biblioteca del Congreso de la Unión, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su edición o producción y de manera inmediata en cuanto a las publicaciones periódicas. Asimismo se establecen las sanciones que se aplicarán en caso de incumplimiento, y es precisamente en este punto donde la dinámica propia de la administración pública y la ignorancia o indiferencia de los titulares de ésta misma han dejado en estado de indefensión a la Biblioteca Nacional. Me explico, el Decreto impone a la Dirección General del Derecho de Autor dependiente de la SEP la obligación de enviar a las bibliotecas beneficiadas una relación de las obras registradas en esta dependencia, en congruencia con sus facultades respecto del ISBN y el ISSN, a fin de verificar el cumplimiento del depósito legal, sin embargo, esta Dirección General desapareció al momento de crearse el Instituto Nacional del Derecho de Autor con la expedición de la ley autoral, misma que entre las funciones del Instituto (arts. 209 y 210) no contempla las obligaciones que le deben corresponder respecto del depósito legal. De igual modo, el artículo décimo primero del Decreto establece que en caso de omisión, las autoridades darán parte a la Secretaría de Hacienda para que imponga las sanciones correspondientes, sin establecer quiénes son esas autoridades, lo que obliga a suponer que se trataba de la Dirección General hoy desaparecida, hecho que no se subsanó sino que empeoró debido a que su sustituto carece de tales facultades. Esto generó y sigue sucediendo, que por negligencia o indiferencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no sancione las omisiones de los editores; cuestiones que se agravan si nos damos cuenta de que no existe una base de datos que establezca estadísticamente y con certeza el número, calidad, y producción de las editoriales y las obras que se editan. Por lo que proponemos tres puntos a saber:

El primero consiste en exigir al Congreso de la Unión, la protección de la Biblioteca Nacional mediante la emisión de una ley del Depósito Legal que derogue el decreto existente, con atribuciones, obligaciones y responsabilidades concretas respecto de esta materia. Asimismo se deben establecer las actividades de cooperación entre la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Cámara Nacional de la Industria Editorial, y las dos bibliotecas beneficiadas para la constante aplicación de este cuerpo legal.

La segunda propuesta consiste en la reforma a la Ley Federal del Derecho de Autor en su artículo 209 que actualmente expresa:

*"Artículo 209*

*Son funciones del Instituto:*

- I. Proteger y fomentar el derecho de autor;*
- II. Promover la creación de obras literarias y artísticas;*
- III. Llevar el Registro Público del Derecho de Autor;*
- IV. Mantener actualizado su acervo histórico, y*
- V. Promover la cooperación internacional y el intercambio con instituciones encargadas del registro y protección del derecho de autor y derechos conexos."*

Para quedar como sigue:

*Artículo 209*

*Son funciones del Instituto:*

*I a V.....*

*VI.- Enviar semestralmente una relación de las obras registradas en esta dependencia, a la Biblioteca Nacional y a la Biblioteca del Congreso de la Unión, para la verificación del cumplimiento de la obligación del depósito legal. Asimismo realizará todos los actos jurídicos y de gestión necesarios para el cumplimiento y permanente observancia del mismo.*

Como tercer punto, proponemos que mediante un reglamento se instituya la organización de una base de datos, un sistema integral de información coordinado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, en la que tenga una participación activa la Biblioteca Nacional de México, la Biblioteca del Congreso de la Unión, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Cámara Nacional de la Industria Editorial, y cualquier otra institución que pueda coadyuvar con los fines de este sistema estadístico. Y que tenga como parámetros crear, desarrollar y mantener actualizado el sistema; que contenga indicadores, evaluaciones, estadísticas, diagnósticos, actividades, entre otros sobre el depósito legal, el libro, su distribución, indicadores sobre la lectura y los derechos de autor, así como catálogos y directorios colectivos de autores, obras, editoriales, industria gráfica, bibliotecas y librerías mexicanas, disponible para la consulta en red desde cualquier lugar del país o el extranjero.

**VIGÉSIMA SEXTA.-** México no podrá participar en la universalidad cultural si no se define, se conquista y se consolida antes en el plano educativo y cultural. La conquista de la personalidad cultural mexicana, y por ende, la posibilidad de que los jóvenes se identifiquen con su sociedad, la vivan y la reivindiquen pasa por el conocimiento y la buena utilización generalizada de los materiales, medios e instituciones educativas y culturales nacionales. La biblioteca pública, a lo largo de la historia nacional, se ha constituido como uno de los medios

M

idóneos para el enriquecimiento cultural de la comunidad nacional. Por lo que planteamos, estando concientes de la permanente actualización que deben tener sus fines, la reforma siguiente.

Proponemos una reforma al artículo segundo de la Ley General de Bibliotecas, para establecer un cuarto párrafo. Actualmente este artículo prescribe:

*"Artículo 2*

*Para los efectos de la presente ley, se entenderá por biblioteca pública...*

*La biblioteca pública tendrá como finalidad ofrecer en forma democrática los servicios de consulta de libros y otros servicios culturales complementarios que permitan a la población adquirir, transmitir, acrecentar y conservar en forma libre el conocimiento en todas las ramas del saber.*

*Su acervo podrá comprender..."*

Que será renovado clarificando el principio democrático que ya posee y asignando los principios dinámicos que marcan las funciones que debe tener una biblioteca pública moderna; reforma que sostenemos está orientada a reestructurar social, funcional y legalmente las funciones de la biblioteca pública, convertirla en una verdadera formadora de lectores y una importante promotora social del desarrollo, para quedar como sigue:

*"Artículo 2*

*Para los efectos de la presente ley, se entenderá por biblioteca pública...*

*La biblioteca pública tendrá como finalidad ofrecer en forma democrática, en el sentido que indica el artículo tercero constitucional, los servicios de consulta de libros y otros servicios culturales complementarios que permitan a la población adquirir, transmitir, acrecentar y conservar en forma libre el conocimiento en todas las ramas del saber.*

*Su acervo podrá comprender..."*

*Será obligación del Estado -federación, estados y municipios- y de los recursos humanos que laboren en las bibliotecas de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas que el desarrollo de sus actividades, funciones, programas y servicios que realicen, desde su proyección en el Sistema Nacional de Planeación Democrática hasta las actividades que cotidianamente efectúen: se rijan y orienten bajo los siguientes principios:*

*I.- Universalidad, entendida como un servicio dirigido a todos los ciudadanos sin excepciones, sin discriminación por razón de edad, raza, sexo, religión, nacionalidad, idioma o condición social.*

*II.- Gratuidad, para poder ofrecer un acceso verdaderamente igualitario a todos, independientemente de su posición socio-económica.*

*III.- Geografía, sus servicios deben ser diseñados en relación con su comunidad, geográficamente definida, tomando en cuenta sus necesidades e intereses.*

*IV.- Información, que deberá orientarse hacia dos ámbitos interrelacionados: la educación en todos sus tipos y modalidades, proporcionando materiales y técnicas de apoyo a la misma y, sobre todo, a la formación continua y el*

autoaprendizaje que permitan a los ciudadanos, mantenerse al día y enfrentar las cambiantes necesidades del mundo laboral.

Y para el desarrollo, proporcionando a los agentes sociales una fuente de información neutra y gratuita con el único objeto de fomentar el desarrollo social y económico de toda la comunidad.

V.- Auxilio y apoyo a la cultura, al ofrecer al individuo la oportunidad de abrirse paso hacia nuevos horizontes y desarrollar su capacidad personal, al proporcionarle el acceso a contenidos culturales que enriquecerán su conocimiento y estimularán su creatividad y al mismo tiempo fomentarán sus hábitos de lectura.

VI.- Procurar el mayor nivel de cobertura y profundidad en lo que se refiere a la información local, para lo cual, debe contar con una colección general y un colección completa y permanentemente actualizada de los materiales informativos en todo tipo de soportes que contengan información relacionada con la localidad, así como establecer y mantener relaciones con todas las instituciones que puedan ser generadoras o consumidoras de información de interés local.

VII.- Atender las necesidades informativas de usuarios especiales, como los niños, los adolescentes y las personas con capacidades diferentes, mediante locales, instalaciones y servicios específicos para los mismos. De igual modo, debe rebasar sus muros para llevar sus servicios a personas de la comunidad que no les es posible asistir a sus locales, y utilizar todos los medios posibles para tal efecto."

**VIGÉSIMA SÉPTIMA.-** Como ya lo mencionamos, en estudios realizados por la Universidad Nacional Autónoma de México, un niño invierte más de dos mil horas del año frente al televisor, mientras que sólo acude a la escuela 600 horas en el mismo periodo. De igual manera, según estudios recientes del Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas de la UNAM, se estima que el mexicano promedio lee entre 1 y 2.5 libros al año; entre otras causas, debido a la baja escolaridad, el incremento de lectura chatarra, no inculcar el hábito de la lectura en el seno familiar o en las escuelas y el hecho de privilegiar la imagen sobre la escritura. Este último punto es el que pretendemos remediar mediante acciones jurídicas.

Nosotros sostenemos que los medios de comunicación masiva deben regresar a sus fines originarios, por lo cual se encuentran obligados a cooperar con espacios efectivos dentro de sus transmisiones para la promoción de la cultura en general y del libro y la lectura en lo particular; claro está que esta participación no va a surgir de la buena voluntad de los empresarios de la actividad mediática, por lo que la ley debe cumplir su función regulatoria y de protección para el sano desarrollo de las personas.

Por lo cual fundamentándonos en el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución, que indica que el espacio situado sobre el territorio nacional corresponde al dominio directo de la nación; en el artículo 74 de la Ley General de Educación que ordena la contribución de los

10/11

medios de comunicación masiva, en el desarrollo de sus actividades, en el logro de las finalidades previstas en el artículo séptimo, conforme a los criterios establecidos en el artículo octavo de esta misma ley. En la Ley Federal de Radio y Televisión; y en consonancia con el hecho de que el servicio público de radiodifusión y teledifusión tiene por objeto satisfacer indiscriminadamente la necesidad de carácter general de los radio-escuchas o televidentes, de información, capacitación, culturización, educación y esparcimiento; nosotros proponemos que, en cuanto que el gobierno federal se encuentra facultado para exigir tal cooperación; reformar el artículo 74 de la Ley General de Educación, de tal manera que se establezcan las formas y los tiempos efectivos de apoyo para la promoción y fomento de la educación, la cultura, el libro y la lectura. Igualmente proponemos una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión en la cual se establezca con certeza las obligaciones de las estaciones radiodifusoras y televisoras para el fomento educativo, cultural, del libro y la lectura; que deberán consistir en tiempos, formas, etc. mismos que deberán ser lo suficientemente eficaces para generar en la sociedad un sentido revalorizador de la educación y la cultura en lo general, y del libro y la lectura en lo particular.

**VIGÉSIMA OCTAVA.-** La vigente Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, fue aprobada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el día 8 de junio del año 2000, en este cuerpo legal, se establece que para su correcta instrumentación y observancia, se deben llevar a cabo dos requisitos indispensables: la creación del Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y el Libro, a los noventa días de la entrada en vigor de dicha ley; y a los sesenta días de creado este Consejo se deberá expedir su reglamento. Han transcurrido cuatro años de su entrada en vigor, y ninguna de las dos cosas han ocurrido, lo que constituye una violación por omisión sistemática y continua a la LFLyL, pues el Congreso y el Ejecutivo Federal se han encargado de imponerle la innegable e indefendible calidad de letra muerta. Nosotros sostenemos que por más que se proclame la supuesta generosidad y eficiencia del programa político sexenal "Hacia un País de Lectores" impulsado desde el CONACULTA, en cuanto al fomento del libro y la lectura, éste no puede sustituir bajo ningún argumento la letra de la ley.

Es decir, una vez que la política pública de fomento del libro y la lectura se convierte en norma legal vigente y positiva, ya no puede instrumentarse de acuerdo a la discrecionalidad de la autoridad federal o local ejecutora, sino que en observancia al principio jurídico de que la autoridad únicamente puede hacer lo que la ley le indica, debe apegarse a las obligaciones y

facultades que le establece la legislación atinente, mismas que no puede soslayar a riesgo de ser sujeto de las responsabilidades a que haya lugar según la Constitución y el orden jurídico vigente. Puesto que la autoridad no puede prescindir de la ley so pretexto de la aplicación de políticas públicas para tal o cual actividad. Por que si bien el fomento implica el impulso de la voluntad de los gobernados para que participen en actividades consideradas de interés social, mediante acciones políticas implementadas por el Estado; también es cierto que al momento de presentarse un cuerpo legal vigente y positivo para tal efecto, la actividad de fomento debe apegarse necesariamente a tal normatividad.

En este sentido, nosotros proponemos que a los titulares de la Secretaría de Educación Pública, del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y los que resulten responsables, sean sujetos a un procedimiento de responsabilidades administrativas, fundado en los siguiente hechos y normas jurídicas.

Con fundamento en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en correlación con el artículo segundo de su ley reglamentaria: la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP); son sujetos de las responsabilidades a que alude este título, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal (art. 108). Así mismo, el artículo 109 fracción tercera de la Constitución establece que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Y en concordancia con la tesis jurisprudencial emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>228</sup>, respecto del objetivo del procedimiento de responsabilidad, que al efecto menciona:

*"Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone..."*

Se sigue que las autoridades facultadas para aplicar la LFRASP en el caso de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro serán la otrora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo

<sup>228</sup> Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, tomo XVI, p. 473.

Administrativo, actualmente Secretaría de la Función Pública y los Contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de la SEP y del CONACULTA ( arts. 3º y 4º LFRASP y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Por lo cual, nosotros sostenemos que la procedencia de la acción de responsabilidad administrativa se fundamenta jurídicamente; considerando:

- Que la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro (LFLyL), aprobada el 29 de abril del año 2000 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio del mismo año, ha sido desde estas fechas, objeto de una permanente violación por omisión por parte de las autoridades obligadas y facultadas para su ejercicio, entendiéndose la Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Que la administración pública federal actual, que entró en funciones en diciembre del año 2000, realizó el Programa Nacional de Educación 2001-2006, el Programa Nacional de Cultura 2001-2006 y el Programa Nacional de Fomento de la Lectura y el Libro 2001-2006 en total desacato a la LFLyL; y que durante el bienio 2003-2004 el Director General de Publicaciones de CONACULTA ha presidido el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, por lo que necesariamente las autoridades educativas y culturales del país debieron tener conocimiento de la existencia y de los mandatos que expresa la LFLyL.
- Que a pesar de que el artículo segundo transitorio de la LFLyL indica que a los noventa días, contados a partir de la entrada en vigor de dicha ley, deberá formarse el Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y el Libro y que a sesenta días de tal acontecimiento debió emitirse su reglamento; a cuatro años de vigencia de esta normatividad, el Consejo y su reglamento son inexistentes.
- Que debido a la inexistencia tanto del Consejo como de su reglamento, no se ha llevado a cabo la elección, obligación impuesta al presidente del Consejo que no es otro más que el titular de la SEP, de los titulares de los institutos de cultura de las entidades federativas en la forma y para las atribuciones que les marcan los artículos décimo y el transitorio tercero de la LFLyL.
- Que debido a las irregularidades antes mencionadas, y por consecuencia lógica, no se han llevado a cabo las actividades de fomento que marca la LFLyL en los artículos primero, cuarto a séptimo y décimo a duodécimo de esta legislación.

- Que por los mismos motivos, no se ha llevado a cabo la realización del Programa Nacional de Fomento a la Lectura y el Libro; que por ley debe organizarse en coordinación entre la autoridad educativa federal y el Consejo Nacional de Fomento de la Lectura y el Libro, y que establece parámetros directamente obligatorios para el Sistema Educativo Nacional, para el Ejecutivo Federal y para los integrantes del mismo Consejo.
- Que debido a estas inconsistencias legales, son responsables administrativamente por el constante desacato a la LFLyL, los titulares de la Secretaría de Educación Pública, como autoridad máxima de la LFLyL, de acuerdo con lo que establece esta misma ley en sus artículos cuarto, sexto y noveno fracción primera, y el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, como órgano desconcentrado de la SEP, según los artículos primero y segundo contenidos en su decreto de creación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1988, y del artículo noveno fracción segunda de la LFLyL.
- Que tal responsabilidad se hace efectiva al momento en que las mencionadas acciones y omisiones de la autoridad quebrantan lo establecido por los siguientes artículos de la LFRASP, que a la letra expresan:

*"Artículo 7*

*Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.*

*Artículo 8*

*Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

*I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*

*II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*

*III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;*

*IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;*

*.....*

*VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes*

*M*

que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

.....  
XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

.....  
XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

.....  
XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público."

Y que de acuerdo con la jurisprudencia: "*SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO*": que al efecto emitió el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito<sup>229</sup>, la responsabilidad administrativa en cuanto a la violación por omisión de la LFLyL, de la SEP y de CONACULTA se actualiza.

- Que en virtud de lo establecido en el artículo 34 de la LFRASP, existe la posibilidad de acción para iniciar el procedimiento de responsabilidad apuntado; el mencionado artículo prescribe lo siguiente:

*"Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.*

*En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.*

*La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción."*

- Y que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es norma suprema de la nación, según el artículo 133 de la Constitución Mexicana, obliga al gobierno mexicano a respetar los siguientes principios: a) Obligatoriedad de tomar medidas inmediatas para el progreso sostenido de los derechos económicos, sociales y culturales; b) Adecuación del marco legal nacional para otorgar certeza y viabilidad jurídica a estos derechos; c) Obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos mencionados mediante estándares de perfeccionamiento; d) Obligación de progresividad y; e) prohibición de regresividad en el perfeccionamiento de los derechos sociales: todos consagrados en el Pacto mismo y en los Principio de Maastricht<sup>230</sup>, que en su numeral 14, violación por comisión, en consonancia con el principio de prohibición de regresividad, expresa que es violatorio de los derechos económicos, sociales y culturales la derogación o suspensión de la legislación necesaria para el goce continuo de un derecho económico, social o cultural del que ya se goza; la adopción de legislación o políticas manifiestamente incompatibles con obligaciones legales preexistentes relativas a esos derechos, salvo que su propósito y efecto sean el de aumentar la igualdad y mejorar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales para los grupos más vulnerables; y la adopción de cualquier medida deliberadamente regresiva que reduzca el alcance en el que se garantizan tales derechos. Así mismo en su numeral 15 menciona que el Estado incurre en violación por omisión, cuando por falta de vigilancia de la efectividad de estos derechos, incluyendo la elaboración y aplicación de criterios e indicadores para evaluar el acatamiento, el goce de los derechos sociales se ve mermado.

Además el texto del Pacto menciona que el Estado es responsable conforme al derecho internacional, de asegurar la realización tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales, dada la indivisibilidad de los derechos humanos; de lo que se sigue que el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones (respetar, proteger y cumplir) estatales, adquiridas por medio de este tratado, constituye una violación a tales derechos y al tratado mismo.

Y dado que estos supuestos se actualizan en el caso de la legislación que norma el fomento del libro y la lectura en nuestro país, además de que no se ha cumplido con el

---

<sup>230</sup> Documento en el que se vierten los estándares internacionales de perfeccionamiento y progreso de los derechos económicos, sociales y culturales, contenidos en el Pacto. Estos principios son considerados la jurisprudencia oficial del Pacto.

numeral 22 de los principios de Maastricht que indica que toda persona o grupo víctima de una violación a los derechos económicos, sociales y culturales deberá tener acceso a recursos legales eficaces o a otros recursos adecuados a nivel nacional e internacional, de acuerdo con los argumentos expresados con anterioridad, la responsabilidad administrativa del Gobierno federal se vuelve más que manifiesta.

**VIGÉSIMA NOVENA.**- Considerando, que basadas las instituciones republicanas en la voluntad popular, su mejor defensa estriba en un marco jurídico eficiente y eficaz; y dado que es función del Estado fomentar el desarrollo de la cultura y sus expresiones creativas así como facilitar el acceso de los ciudadanos a ellas, favoreciendo su producción, libre difusión y promoción, conforme lo establecen la normatividad constitucional; y dada la improrrogable necesidad que proclama el pueblo mexicano de aplicar medidas eficaces (lo que se traducen en buscar, lograr y entregar resultados óptimos dentro de la administración pública) y eficientes (implica que tales resultados tengan como presupuestos la experiencia, la preparación académica de los servidores públicos, así como una legislación útil) de acuerdo a los fines más altos del derecho: justicia, libertad, igualdad, seguridad y bien común, se vuelve imperativo el mandato de defender lo que es bueno para la sociedad y para el individuo; y dado que no hay mejor manera de hacerlo que protegiendo y desarrollando los elementos de la fórmula tripartita del progreso verdaderamente democrático: educación, alimentación y salud; bien podemos empezar con la defensa del libro y la lectura, otorgándole un marco jurídico digno de su importancia. Si embargo, ante la inactividad estatal respecto de estas prerrogativas, su exigencia no sólo se vuelve necesaria sino urgente.

Para concluir, nosotros sostenemos que impera la absoluta necesidad de reformar integralmente la Ley de Fomento de la Lectura y el Libro existente y convertirla en un verdadero corpus normativo con carácter social en cuanto al fomento del libro y la creación, desarrollo, permanencia y trascendencia de los hábitos de lectura del pueblo mexicano; y en el cual las políticas públicas que al efecto se instituyan encuentren parámetros y posibilidades, legales y por lo tanto sociales, claros y certeramente definidos para lograr su viabilidad y eficacia, en consonancia con los instrumentos jurídicos internacionales que al efecto se encuentren vigentes en el país.

La Ley de Fomento de la Lectura y el Libro actual, presenta una serie de principios y actividades que resultan insuficientes para el contexto actual nacional, cuyas características y deficiencias hemos anotado con anterioridad en el punto 4.1.1 de este trabajo de investigación.

ht

Cabe mencionar que fue una ley cuya causa de origen estaba muy alejada del beneficio colectivo y de un verdadero fomento de la lectura; asimismo fue muy criticada antes y después de su aprobación, por quienes la impulsaban; además de ser aprobada sin mayor discusión y análisis en ambas Cámaras del Poder Legislativo, esto se demuestra con los únicos seis comentarios a esta ley que hicieron algunos diputados después de aprobada. Esta falta de profesionalismo en el quehacer legislativo queda evidenciada con dos propuestas de reforma a esta ley, una de ellas impulsada por el Partido Revolucionario Institucional en el senado, en materia indígena; y otra impulsada por el Partido de la Revolución Democrática en materia de género. Reformas carentes de todo sentido en una ley que se deja ver como letra muerta.

Por lo cual, en razón y consecuencia de lo mencionado anteriormente me permito, de manera respetuosa a la función legislativa del Estado, presentar y proponer el siguiente proyecto de ley:

**PROYECTO DE INICIATIVA DE LEY POR EL QUE SE DEROGA LA LEY DE FOMENTO PARA LA LECTURA Y EL LIBRO. PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE JUNIO DEL AÑO 2000; Y SE CREA LA LEY GENERAL DE FOMENTO PARA LA LECTURA Y EL LIBRO.**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se crea la Ley General de Fomento para la Lectura y el Libro para quedar como sigue.

## **LEY GENERAL DE FOMENTO PARA LA LECTURA Y EL LIBRO**

### **CAPÍTULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1.- Esta ley es de observancia general en toda la República; sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto:

- I. Promover y fomentar el libro y la lectura en toda la población residente en el país;
- II. Apoyar con recursos humanos y materiales, financiera y técnicamente a la Biblioteca Nacional y a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas;
- III. Promover, incrementar y mejorar la producción, distribución, difusión, comercialización y calidad del libro mexicano; facilitar su acceso en condiciones adecuadas de calidad, cantidad, precio y variedad;
- IV. Apoyar material y financieramente a los autores, editores, distribuidores y libreros mexicanos;

- V. Fomentar la producción y la calidad del libro mexicano y coediciones mexicanas; asegurando su presencia, distribución y difusión en los mercados internacionales.
- VI. Estimular la libre circulación nacional e internacional del libro mediante normas impositivas y aduaneras preferenciales.
- VII. La defensa del patrimonio bibliohemerográfico y documental de la nación por todos los medios económicos, jurídicos o políticos posibles.
- VIII. La adopción de una política nacional de lectura, de acceso al libro, de fomento de los hábitos de lectura, de fortalecimiento a la Biblioteca Nacional, las bibliotecas públicas del país, librerías y editoriales orientada bajo los principios del artículo tercero constitucional, de esta misma ley y los demás cuerpos legales conducentes.
- IX. Fomentar la lectura mediante campañas permanentes a través de los medios de comunicación.
- X. Distribuir, coordinar y concertar entre los gobiernos federal, local y municipal, el sector privado y social las actividades relacionadas con la función educativa y cultural de fomento a la lectura y el libro.
- XI. Asegurar el suministro, en condiciones preferenciales, de materias primas, capitales, equipos y servicios que garanticen el desarrollo sostenido y democrático del libro y la lectura.

Artículo 2.- Las actividades referidas en el artículo anterior y los subsecuentes, se rigen por la presente ley y su reglamento, y sin perjuicio se aplicará supletoriamente lo ordenado por la Ley de Imprenta, la Ley General de Educación, la Ley Federal del Derecho de Autor, la Ley General de Bibliotecas, la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, el Decreto que establece el Depósito Legal, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como por lo dispuesto en las legislaciones penales, fiscales y aduaneras vigentes en el país en lo conducente.

Artículo 3.- Para los efectos de esta ley se entiende por:

- Libro: Toda publicación unitaria no periódica, de carácter literario, artístico, científico, técnico, educativo, informativo o recreativo, impreso en cualquier soporte, cuya edición se haga en su totalidad de una sola vez en un volumen o a intervalos en varios volúmenes o fascículos. Comprende también los materiales complementarios en cualquier tipo de soporte, incluido el electrónico, que conforme conjuntamente con el libro un todo unitario que no pueda comercializarse separadamente.

X  
P

- Libro Mexicano: el editado y producido en México, sin importar la nacionalidad del autor.
- Coediciones mexicanas: las ediciones de libros acordadas en un convenio documentado entre empresas editoras mexicanas y con similares extranjeras, respecto de un libro cuyo proceso total o parcial de producción, según el caso, se realice en México y se catalogue con ISBN nacional.
- Autor: la persona que realiza alguna obra de manera parcial o total, destinada a ser difundida en forma de libro o como parte integrante de éste. También se considera como autor, sin perjuicio de los requisitos establecidos en la legislación vigente, al traductor respecto de su traducción, al compilador y a quien extracta o adapta obras originales, así como al ilustrador y al fotógrafo respecto de sus correspondientes trabajos.
- Autor nacional: el autor de nacionalidad mexicana y el autor extranjero legalmente domiciliado en México.
- Editor de libro: la persona física o moral, económica y legalmente responsable de la edición de un libro, que elige o concibe la obra y la realiza por cuenta propia o encarga a terceros los procesos para su transformación en libro y que es titular de los correspondientes derechos patrimoniales de autor, cuyos ingresos anuales provengan cuando menos de un noventa por ciento de su actividad editorial.
- Servicios editoriales: los prestados por personas físicas o morales legalmente domiciliadas en el territorio nacional, dedicadas a las tareas denominadas de "prerensa" de libros mexicanos y coediciones mexicanas, consistentes en la corrección y revisión de textos, la composición tipográfica, diseño o diagramación mecánica o electrónica de los mismos, la fotomecánica y la formación de los libros o de sus páginas, cuyos ingresos anuales provengan cuando menos de un noventa por ciento de su actividad editorial.
- Distribuidores: las personas físicas o morales legalmente domiciliadas en el territorio nacional, cuyos ingresos provenientes de la comercialización de libros, representen cuando menos el noventa por ciento del total de sus ingresos anuales.
- Librerías: los establecimientos comerciales, propiedad de personas físicas o morales, cuyos ingresos provenientes de la venta de libros al público en general representen cuando menos el noventa por ciento del total de sus ingresos anuales.

Artículo 4.- Es inviolable la libertad de escribir, editar y publicar libros sobre cualquier materia. Ninguna autoridad federal, estatal o municipal puede prohibir, restringir ni obstaculizar la

*M*

promoción, creación, edición, producción, distribución o difusión de libros, salvo por resolución judicial que haya causado ejecutoria.

## **CAPÍTULO II**

### **DEL CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO PARA LA LECTURA Y EL LIBRO**

Artículo 5.- Se crea el Consejo Nacional de Fomento para la Lectura y el Libro con carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, que tiene por objeto coordinar y ejecutar los mandamientos, las actividades y trabajos relacionados con el marco jurídico, las políticas públicas, y la creación de una cultura del fomento de la lectura y el libro, así como facilitar su acceso.

Artículo 6.- El Consejo Nacional de Fomento para la Lectura y el Libro se integra por:

- I. Un presidente que será nombrado por el Secretario de Educación Pública;
- II. Un Secretario Ejecutivo, que será primeramente el titular del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, y se rotará el cargo cada dos años entre las personas indicadas en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII de este mismo artículo;
- III. Un representante de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economía y de la Función Pública;
- IV. El Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México;
- V. El Director de la Biblioteca Nacional;
- VI. El Director General del Instituto Politécnico Nacional;
- VII. El Presidente de El Colegio de México;
- VIII. El Director del Instituto Nacional de Derechos de Autor;
- IX. El Director General de Bibliotecas;
- X. El Presidente de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana;
- XI. Un representante por cada uno de los siguientes sectores: impresores, editores, distribuidores, bibliotecarios y libreros ;
- XII. Dos personas del ámbito académico y cultural de reconocido prestigio, autoridad, experiencia e indudable competencia en una o más especialidades, propuestas por las personas indicadas en la fracción II de este mismo artículo, electas por mayoría simple;
- XIII. Cuatro titulares de los institutos de cultura o su equivalente de las entidades federativas que se rotarán cada dos años en el orden establecido por el artículo tercero transitorio de esta misma ley.

Artículo 7.- El patrimonio del Consejo Nacional de Fomento para la Lectura y el Libro, se integrará con:

- a) La asignación anual que se autorice dentro del presupuesto de la Secretaría de Educación Pública;
- b) Los bienes destinados al efecto por la Secretaría de Educación Pública, los que le sean otorgados por las entidades federativas, y los que el mismo Consejo obtenga para sí;
- c) Ingresos derivados de su propia actividad;
- d) Las aportaciones voluntarias que otorgue cualquier persona física o moral, que serán deducibles de impuestos;
- e) Las aportaciones que deberán otorgar las entidades federativas, que serán razonablemente impuestas respecto de sus ingresos brutos anuales, y según el orden establecido en el artículo tercero transitorio de esta ley;
- f) Donaciones y legados;
- g) Recursos que provengan de instituciones internacionales o nacionales por concepto de cooperación, asistencia técnica, cursos, conferencias, capacitación u otros; y
- h) El monto que corresponda por concepto de infracciones, multas o responsabilidades patrimoniales que correspondan, derivadas de la inobservancia de esta ley o las leyes que rijan la cadena productiva del libro, con excepción de las previstas en la Ley Federal de Derechos de Autor y el Decreto que establece el Depósito Legal.

Artículo 8.- El Consejo Nacional de Fomento para la Lectura y el Libro para el cumplimiento de su objeto, tendrá las siguientes atribuciones, mismas que deberá ejecutar y coordinar con las instituciones responsables:

- I. Realizar el programa nacional bienal de fomento de la lectura y el libro;
- II. Crear, desarrollar y mantener actualizado un sistema integral de información que contenga indicadores, evaluaciones, estadísticas, diagnósticos, actividades, entre otros sobre el libro, su distribución, la lectura y los derechos de autor, así como crear una base de datos que contemple: catálogos y directorios colectivos de autores, obras, editoriales, industria gráfica, bibliotecas y librerías mexicanas, disponible para la consulta en red desde cualquier lugar del país o el extranjero;
- III. Crear un sistema electrónico de consulta y conservación del patrimonio literario, desde los códices indígenas hasta los libros del siglo XIX. Los libros del siglo XX se irán

incorporando al sistema, a medida que pasen al dominio público; así mismo servirá de medio de difusión para nuevos creadores, novedades editoriales, artículos especializados, reseñas y eventos relativos al libro y la lectura;

- IV. Realizar campañas para la promoción, creación y reforzamiento del libro y de los hábitos de lectura dentro de los tiempos y emisiones que para el efecto le sean dados al Consejo, en radio y televisión, por mandato del Ejecutivo Federal, mismos que deberán ser reales, suficientes y gratuitos en horarios pertinentes;
- V. La "Hora Nacional", se transmitirá de lunes a domingo en los horarios de 9 a 10 a.m.; 13 a 14 horas; y 22 a 23 horas, cuyo contenido, coordinado por el Consejo y preparado por académicos e intelectuales de todo el país, estará enfocado casi exclusivamente al conocimiento y difusión de la cultura nacional, de todo tipo de manifestaciones artísticas o científicas, de la historia y la literatura mexicanas de todos los tiempos; con secciones para cada sector de la población. Se infundirá el conocimiento, aprecio y respeto por los símbolos y los próceres nacionales. El Himno Nacional será transmitido por radio y televisión al inicio de los horarios antes mencionados si perjuicio de lo que establezcan las leyes y reglamentos conducentes. Cada estación radiodifusora deberá transmitir, durante una hora por lo menos, fuera de los horarios antes mencionados, música folklórica mexicana o popular, esta última comprendida de los inicios de la radio en México a la década de 1970. "Radio UNAM", "Radio Politécnico" y "Radio Educación" podrán cooperar con los fines que marca esta ley en lo general, y en lo que marca este artículo en lo particular.
- VI. Llevar a cabo campañas educativas y culturales de fomento del libro y la lectura en todo el país, a través de todos los medios posibles en los establecimientos de enseñanza, bibliotecas, museos, galerías, plazas públicas, archivos, centros de actividad social, y en general en todo establecimiento posible, de acuerdo con el contexto regional del lugar en el que se realicen, así mismo fomentará a los creadores literarios locales y regionales;
- VII. Establecer becas, premios, concursos, estímulos a la promoción, edición y fomento de la lectura y el libro; para lo cual el Instituto Nacional de la Juventud, el Instituto Nacional de la Mujer y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, desarrollarán programas de estímulo a la creación literaria y a las actividades de fomento de los hábitos de lectura y del libro, en sus respectivas competencias;

X.  
huf

- VIII. Realizar permanentemente exposiciones, ferias y festivales del libro y la lectura fijas o itinerantes a nivel municipal, estatal, regional, nacional e internacional; así como apoyar a los editores de libros para su participación en ferias internacionales; para lo cual el Consejo convocara al sector privado y social a participar mediante patrocinios no condicionados y actividades voluntarias o remuneradas;
- IX. El Consejo tendrá un programa permanente de capacitación y adiestramiento vinculado con el trabajo editorial, gráfico, librero, bibliotecario y de desarrollo de los hábitos de lectura; mismo que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social adoptará para su aplicación y estará dirigido a los trabajadores en todas las ramas de la actividad laboral; igualmente se aplicará lo antes posible y mediante convenio de colaboración entre el Consejo y las autoridades penitenciarias, en los centros penitenciarios y de readaptación social. Así mismo, desarrollará acciones que favorezcan el acceso a los discapacitados a las bibliotecas;
- X. Promoverá y difundirá talleres literarios, rincones y círculos de lectura, salas de lectura, tertulias, lecturas en voz alta, entre otras actividades que deberán acompañarse necesariamente de otra expresión artística como la música, la pintura, el teatro o cualquier otra;
- XI. Llevar a cabo el registro de la tradición oral, material e inmaterial de las culturas indígenas de cada entidad del país, por medio de libros, revistas y soportes digitales; en coordinación con la Biblioteca Nacional de México y con el Instituto Nacional Indigenista, y de acuerdo con el orden y los tiempos establecidos en el artículo tercero transitorio de esta misma ley, de modo que las entidades federativas que formen parte del Consejo también se encarguen directamente de las actividades señaladas en esta fracción;
- XII. Desarrollar un programa de trabajo integral tendiente a infundir en la infancia y la juventud mexicanas los deberes cívicos, patrióticos, nacionales, ciudadanos y ecológicos, además de la valorización y conocimiento de la lengua nacional y la lectura, el manejo de la información, el análisis y comprensión de textos; en coordinación directa con el sistema educativo nacional; así mismo promoverá reformas a los planes y programas de educación básica con el fin de que "Literatura" se vuelva una materia obligatoria dentro del currículo de enseñanza.

- XIII. Elaborar un boletín mensual acerca de la historia de todos los municipios y las delegaciones políticas del Distrito Federal en cooperación con las entidades federativas y la Secretaría de Turismo, para su distribución en todo el país;
- XIV. Concertar con el titular del Sistema Nacional de Bibliotecas, la rehabilitación, modernización y revitalización del acervo y administración de las bibliotecas públicas, considerando su contexto geográfico y demográfico; de modo que la biblioteca pública se convierta en centro de información, educación y recreación en la comunidad de la que forma parte;
- XV. Realizar, en conjunto con la Academia Mexicana de la Lengua y las instituciones pertinentes, programas, talleres, publicaciones y todas las actividades necesarias, accesibles a todo público, para el conocimiento y defensa de la integridad de la lengua nacional;
- XVI. Crear, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, una base de datos educativa y cultural que será establecida en cada biblioteca pública para su consulta en red, que contendrá los enlaces con instituciones y centros culturales nacionales e internacionales, educativos, científicos, tecnológicos, artísticos, bibliotecarios, de estadística, económicos, académicos y de investigación;
- XVII. La promoción de las exportaciones de libros mexicanos y de coediciones mexicanas; además del desarrollo y coordinación de planes de cooperación internacional tanto financieros como técnicos en el campo de la lectura y del libro;
- XVIII. Apoyar las actividades en defensa de los derechos del autor, el traductor y del editor, dentro y fuera del territorio nacional; promover, mediante la Secretaría de Educación Pública, reformas fiscales tendientes a mejorar la situación de la industria editorial mexicana;
- XIX. Actuar como instancia responsable en todos los asuntos concernientes al seguimiento, evaluación y actualización de la política integral de la lectura y el libro;
- XX. Recomendar a los editores nacionales, la traducción y publicación de todo tipo de textos editados en lengua extranjera que contribuyan al conocimiento y a la cultura universal;
- XXI. Coordinar con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y con la Comisión Nacional del Agua el conocimiento, aprecio y conservación del medio ambiente nacional y regional.
- XXII. Cualesquiera otras medidas conducentes al fomento del libro y la lectura.

Artículo 9.- Son obligaciones del Consejo Nacional de Fomento para la Lectura y el Libro las siguientes:

- I. La difusión y promoción del libro y la lectura en actividades que no constituyan publicidad de empresas o libros específicos;
- II. El fomento y financiamiento de las traducciones de autores mexicanos a idiomas extranjeros y a lenguas indígenas de México o de estos últimos al idioma español;
- III. La promoción y realización de campañas y adopción de medidas destinadas a evitar las reproducciones no autorizadas de libros;
- IV. El otorgamiento de premios y estímulos para los editores y correctores de libros mexicanos y coediciones mexicanas; así como premios para los libros mejor escritos, los mejor traducidos y los de mejores índices y cuidados editoriales, entre otros conceptos que sugiera el Consejo;
- V. La promoción y fomento de la creación de todo género literario, mediante la organización de concursos, otorgamiento de becas y premios, así como la realización de talleres literarios y otros mecanismos de estímulos a los creadores.
- VI. Operar como órgano de consulta y conciliación en todos los asuntos concernientes a la política editorial y su ejecución, evaluación, actualización y promoción de la cultura del libro y;
- VII. Cualesquiera otras que estime necesarias.

Artículo 10.- El Consejo Nacional de Fomento para la Lectura y el Libro sesionará como mínimo tres veces al año, en la fecha que fije su reglamento y sobre los asuntos que el mismo establezca. El Secretario Ejecutivo en turno del Consejo, deberá continuar con los programas, actividades y proyectos del anterior, sin menoscabo de los que realice en su periodo, de modo que ningún programa, actividad o proyecto podrá suspenderse o cancelarse antes de concluir o lograr sus objetivos, salvo caso fortuito o fuerza mayor. Los programas, actividades y proyectos específicos que ordena esta ley deben continuarse y desarrollarse permanentemente y/o hasta lograr sus objetivos independientemente de la persona que se encuentre ocupando la Secretaría Ejecutiva.

Artículo 11.- El quórum para celebrar la sesión deberá ser de cuando menos el 50 por ciento mas uno de sus miembros, para que las decisiones sean válidas deberán ser aprobadas por la mayoría de los miembros presentes, salvo aquellos casos en que se requiera mayoría calificada según su reglamento, mismo que señalará la forma en que se celebrarán las

sesiones. Cada miembro del Consejo contará con un voto. El Secretario Ejecutivo tendrá voto de calidad en caso de empate.

Artículo 12.- El Consejo Nacional de Fomento para la Lectura y el Libro contará con la estructura profesional necesaria para su desarrollo, según se mencione en su reglamento, evitando en todo momento la burocratización excesiva del mismo Consejo o de la organización y aplicación de sus actividades. La ejecución efectiva de las normas que se mencionan en la presente ley, las actividades realizadas por el Consejo y sus resultados serán evaluados, por la Secretaría de la Función Pública, en un plazo no mayor a cinco años y en periodos iguales subsecuentes, con el fin de que las tareas en el fomento del libro y la lectura sean lo mas expeditas posibles, y para que en su caso, se imputen las responsabilidades a que haya lugar.

Artículo 13.- En las entidades federativas se formarán Consejos de Fomento para la Lectura y el Libro, que estarán formados por no más de cuatro integrantes y cuyas funciones, obligaciones y facultades serán homologadas de esta ley; actuarán de manera independiente respecto de sus proyectos locales y, coordinada con el Consejo Nacional en la consecución de los fines de la presente ley.

### **CAPITULO III**

#### **FOMENTO DE LA OFERTA Y LA DEMANDA EDITORIAL Y DE LOS HÁBITOS DE LECTURA**

Artículo 14.- La presente ley promueve y beneficia todas las fases de la industria editorial del libro y productos editoriales afines cuyo contenido sea educativo, cultural, artístico, científico o técnico, a cargo de empresas domiciliadas y legalmente establecidas en el país cuyos ingresos anuales provengan cuando menos de un noventa por ciento de las actividades mencionadas en este artículo; y fomenta el establecimiento de nuevas empresas editoriales, distribuidoras y librerías, siempre y cuando se trate de personas físicas o morales cuya actividad principal sea la edición, comercialización, exportación, importación y, distribución de libros o productos editoriales afines. Así mismo promueve el desarrollo de la industria gráfica y la pre prensa, siempre que se encuentren legalmente establecidos en el territorio nacional y cuyos ingresos anuales provengan cuando menos de un noventa por ciento de las actividades mencionadas en este artículo.

Artículo 15.- El Presidente del Consejo será sujeto de las responsabilidades a que haya lugar por el incumplimiento del Depósito Legal; para lo cual se coordinará con la Biblioteca Nacional de México para gestionar el cumplimiento de las obligaciones de las editoriales. Para este

mismo fin y para todo lo que resulte necesario a juicio del Consejo, la Agencia Nacional ISBN se encuentra obligada a coadyuvar con éste.

Artículo 16.- El Consejo, sin menoscabo de la responsabilidad del Ejecutivo Federal y sin intervención de las actividades que los demás sectores de la administración pública realicen para la consecución de los objetivos que marca esta ley, pondrá en práctica las políticas y estrategias encaminadas a promover e incrementar la creación, edición, producción, distribución, difusión, venta y exportación del libro mexicano y de las coediciones mexicanas y a asegurar su presencia en las ferias y eventos nacionales e internacionales.

Artículo 17.- Las entidades bancarias y financieras, públicas y privadas, ofrecerán cada año líneas de crédito de fomento que permitan incrementar y mejorar la producción y difusión de libros y publicaciones culturales en condiciones preferenciales de tasas, garantías, intereses y plazos. Igualmente lo hará el Banco de Comercio Exterior para asegurar la presencia del libro mexicano en el extranjero. En cuanto al apoyo financiero, comercial y técnico para incrementar y mejorar la producción y difusión de publicaciones culturales y científicas, la Secretaría de Economía deberá realizar un programa de trabajo y aplicarlo en coordinación con el Consejo.

Artículo 18.- Las empresas dedicadas exclusivamente a la impresión, edición o publicación de libros, al igual que las librerías y agencias literarias, estarán exentas del impuesto sobre la renta durante los diez primeros años siguientes a la entrada en vigor de esta ley o a partir de la iniciación de sus labores, en los términos del artículo 14. Para ser gravadas posteriormente en un 10% anualmente, hasta alcanzar un porcentaje no mayor a un 50% por concepto de ISR, mismo que se podrá deducir si es reinvertido en su totalidad para el mismo fin.

Artículo 19.- Las importaciones de originales, fotografías, películas, grabados u otros elementos reproducibles, materias primas, insumos, maquinaria y equipo para la impresión o edición de libros, estarán exentas de impuestos y derechos de aduana o gravadas de manera preferencial.

Artículo 20.- Los libros impresos y editados en el territorio nacional gozarán de tarifa postal preferencial o reducida, de acuerdo con la legislación conducente y con los convenios postales internacionales, y circularán libremente. Únicamente por sentencia judicial podrá limitarse la circulación de libros.

Artículo 21.- El Estado fomentará la demanda de libros y los hábitos de lectura mediante campañas educativas e informativas, a través de los establecimientos de enseñanza, los medios de comunicación y en todo lugar posible; premios literarios y bolsas de estudio a las

obras inéditas y a los creadores nacionales; exposiciones y ferias del libro; adquisiciones de libros con destino a la Red Nacional de Bibliotecas, archivos y centros de documentación de carácter público, y otras medidas conducentes a la democratización del libro y de la lectura.

Artículo 22.- Los medios de comunicación, en especial las empresas televisoras, ofrecerán espacios de promoción institucional en horarios preferenciales, para la difusión de los libros impresos y editados en el país. Estos espacios no deben ser utilizados para promocionar editoriales, fundaciones o alguna otra entidad pública o privada, remitiéndose únicamente al autor y a su obra.

Artículo 23.- La Secretaría de Educación Pública, previa consulta al Consejo, adquirirá un porcentaje mínimo razonable de la primera edición de cada libro impreso y editado en el país, que por su valor cultural o interés científico o técnico enriquezca la bibliografía nacional, con destino a la Red Nacional de Bibliotecas. Dentro de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación se incluirá la partida correspondiente, para que esta política de adquisición de libros nacionales para provisión de bibliotecas públicas se ejecute regularmente y de tal forma que los recursos presupuestales se incrementen cada año para adquirir obras de más autores.

Artículo 24.- El Consejo en coordinación con el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, dictará las medidas necesarias para el fomento de la capacitación y la educación continua de los trabajadores de la industria editorial y de artes gráficas, y en especial de los libreros, bibliotecarios, traductores, redactores editoriales y agentes literarios, a fin que se vinculen activamente a la gestión del sector y se beneficien de su desarrollo.

Artículo 25.- En los términos de esta ley, el desarrollo del sector editorial en general y el fomento de la demanda de libros y de los hábitos de lectura en particular, son objetivos prioritarios de la política cultural y educativa del Estado y recibirán tratamiento preferencial en los planes y programas de inversión pública y de desarrollo económico y social.

Artículo 26.- En ningún caso podrán gravarse por concepto de impuesto al consumo libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico, educativo o cultural editados e impresos en México.

Artículo 27.- Para que las personas físicas o morales sean objeto de los beneficios que establece esta ley, deben cumplir con lo establecido en el artículo 14, haber cumplido con las disposiciones que obligan al Depósito Legal en su caso y con los elementos que deben contener las obras según la Ley Federal del Derecho de Autor.

Artículo 28.- Cada municipio del país deberá contar por lo menos con una biblioteca pública; que contendrá un acervo estándar complementado con otro acervo enfocado a las características geográficas y demográficas de la región, y en las cuales se encontrarán, a juicio del Consejo y del CONACULTA, puntos de venta para las editoriales de universidades públicas y las librerías "Educal"; y cuyo funcionamiento, financiamiento, actualización, y capacitación del personal que deberán ser habitantes de la misma entidad, le corresponde en común a la entidad federativa a la que pertenezcan, al Consejo y a la Dirección General de Bibliotecas de CONACULTA.

Artículo 29.- La reproducción parcial o total de un libro o de partes de él con fines académicos y que se realice dentro de las universidades públicas no constituirá objeto o causa de pago de derechos autorales o de cualquier otro tipo durante diez años a partir de la entrada en vigor de esta ley; con posibilidad de prórroga para otros tantos periodos según lo determine el Consejo.

Artículo 30.- Dentro de la estructura orgánica del Consejo, se encontrará una Dirección que servirá de centro gremial de recepción de peticiones, proyectos, comunicaciones u otros para todas las personas físicas o morales cuyas actividades estén directamente relacionadas con las anotadas en el artículo 14, los creadores y/o posibles beneficiarios quienes tendrán derecho a voz mediante el integrante del Consejo que los represente según el reglamento del Consejo.

Artículo 31.- El Consejo en coordinación con la Dirección de Literatura del CONACULTA y las organizaciones relacionadas con el sector del libro y la lectura, deberán gestionar ante las autoridades correspondientes, se lleven a cabo las investigaciones pertinentes en contra de la reproducción ilegal de obras literarias en los términos de los artículos 424 bis, 424 ter, 427, 428 y 429 del Código Penal Federal y demás ordenamientos jurídicos administrativos y/o penales conducentes.

Artículo 32.- Cualquier trámite o petición que haga ante el Consejo toda persona física o moral para cualquier fin, deberá reunir los requisitos y se regirá por lo establecido en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Artículo 33.- Será obligación de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana o su equivalente, en coordinación con el Congreso de la Unión y la Biblioteca Nacional de México, crear y actualizar permanentemente una base de datos que contenga con certeza los datos cualitativos y cuantitativos de las editoriales radicadas en el país, para efectos estadísticos, de planeación y del Depósito Legal.

## **CAPITULO IV**

### **SANCIONES**

Artículo 34.- Todo servidor público que mediante acción u omisión dificulte, entorpezca, o impida por cualquier medio la realización de las tareas que menciona esta ley, será sancionado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a reserva de que se apliquen también los ordenamientos penales y civiles conducentes.

Artículo 35.- Al que utilice cualquier tipo de medida o procedimientos engañosos o fraudulentos para acceder indebidamente a los beneficios que otorga esta ley; o a quienes utilicen indebidamente o abusaren de los mismos, serán sancionados mediante las normas administrativas, civiles y penales conducentes.

Artículo 36.- A quien ilegalmente produzca, reproduzca, introduzca al país, almacene, transporte, distribuya, venda o arriende cualquier obra literaria contemplada en los términos de esta ley o en la Ley Federal del Derecho de Autor, incluidos los libros de texto gratuitos distribuidos por la SEP, será sancionado en los términos de éstas y/o del Código Penal Federal y cuerpos legales conducentes.

Artículo 37.- Toda institución, organización, entidad o cualquier otra persona física o moral que impida, obstaculice, ignore, abuse, reprima, detenga deliberadamente, interprete de forma tendenciosa, partidista, religiosa y/o perniciosa las normas y principios que rigen esta ley, será sancionada de acuerdo a las leyes administrativas, penales y civiles en procesos independientes. Las sanciones pecuniarias serán depositadas en el Departamento de Finanzas del Consejo o su equivalente según su reglamento.

Artículo 38.- El Presidente del Consejo tiene por obligación coordinar, gestionar, supervisar, desarrollar y poner en marcha todas las actividades, programas y proyectos que se lleven a cabo para lograr los fines que marca esta ley, por lo cual, será responsable por las acciones u omisiones que contravengan lo establecido por ésta, en los términos de la legislación administrativa, penal y civil.

### **TRANSITORIOS**

Artículo Primero.- La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Se derogan todas las disposiciones que contravengan la presente ley y se modifican los cuerpos legales conducentes. Así mismo, esta ley debe ser presentada y difundida por el Presidente de la República, el Secretario de Educación Pública y



las personas indicadas en el artículo sexto de esta ley, a través de todos los medios posibles a fin de que la mayoría de la población nacional la conozca.

Artículo Segundo.- En el término de noventa días contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, deberá formarse el Consejo Nacional de Fomento para la Lectura y el Libro, y a los sesenta días de integrado éste, se deberá expedir su Reglamento y Programa de Trabajo; de modo tal que esta institución ya quede contemplada en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005 y participe activamente en el Programa Iberoamericano de Lectura y el Año Iberoamericano de Lectura.

Artículo Tercero.- Para cumplir con lo ordenado en los artículos conducentes de esta misma ley, los titulares de los Institutos de Cultura de las entidades federativas y del Distrito Federal quedarán agrupados y se elegirán de la siguiente manera: Grupo uno: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa; Grupo dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas; Grupo tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala; Grupo cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit; Grupo cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí; Grupo seis: Distrito Federal, Guerrero, Estado de México y Morelos; Grupo siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz; Grupo ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Artículo Cuarto.- Cada dependencia, entidad u organismo de la administración pública federal y local que menciona esta ley, deberá contar con una partida presupuestal destinada única y exclusivamente para el apoyo y desarrollo de las actividades de fomento del libro y la lectura, que deberá ser lo bastante amplia para sustentar el desarrollo de las actividades, programas o proyectos, que ordena ésta; a más tardar en un año a partir de la emisión del reglamento del Consejo y/o de la formulación de su plan de trabajo.

En suma, concluimos esta investigación, asegurando que las juventudes mexicanas se encuentran decididas a enfrentar con unidad, visión, patriotismo y voluntad los desafíos de nuestro tiempo cuyas directrices originarias son necesariamente la salud, la alimentación y la educación; esta última encuentra en el libro y la lectura el sustento natural para su eficacia. Estamos conscientes de que las condiciones óptimas para lograr la aplicación efectiva de tales pautas no se producirán por generación espontánea, se necesita hoy más que nunca, de un desarrollo social, no sólo en lo económico o político, sustentado desde las raíces más profundas del espíritu de la mexicanidad, en cada uno y en todos; evitando siempre las acciones arbitrarias o perniciosas, en busca siempre del amor, el orden y el progreso.

De este modo concluye este trabajo de investigación, motivado por la lectura y el libro, condiciones absolutas para lograr el verdadero progreso; y que se dejan ver como medio y horizonte para la expresión de la subjetividad, para conocer los objetos del mundo objetivo desde la mayor y más comprometida de las voluntades y de las acciones más eficaces realizadas con patriotismo, orden y justicia social por parte de todos los sectores de la comunidad nacional; y para entendernos con otros hablantes, incluidos aquellos que no vemos ni oímos, incluidos aquellos que no veremos ni oiremos.



*[Handwritten mark]*

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A., 2ª ed. México, 1998.
- Altúzar, Roberto. Memoria de las XXVIII Jornadas Mexicanas de Biblioteconomía. et. al. s/e Ed. AMBAC, México, 1997.
- Alvear Acevedo, Carlos. Historia de México. Ed. JUS, 4ª ed., México, 1966.
- Arguinzóniz Barragán, María de la Luz. Guía de la Biblioteca. Ed. Trillas-ANUIES, 2ª ed., México, 1991.
- Arredondo Muñozledo, Benjamín. Historia Universal, Moderna y Contemporánea. Ed. Porrúa S.A., 14ª ed., México, 1974.
- Báez Martínez, Roberto. Ley General de Educación Comentada. s/e Ed. PAC. México, 1996.
- Barach, Eugene. Los Ocho Pasos para el Análisis de las Políticas Públicas. s/e Ed. CIDE, México, 1998.
- Barajas Montes de Oca, Santiago. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución de 1917. et. al. s/e Ed. IJ-UNAM, México, 1992.
- Barrow, R.H. Los Romanos. s/e Ed. FCE, México, 1992.
- Béjar Navarro, Raúl. El Mexicano. Ed. UNAM, 6ª ed., México, 1994.
- Beltrán Prieto Figueroa, Luis. Principios Generales de la Educación. Ed. Monte Ávila, 2ª ed., Venezuela, 1990.
- Bolaños Martínez, Víctor Hugo. Síntesis Histórica de la Educación en México. Ed. ECC, 2ª ed., México, 1984.
- Borges, Jorge Luis. La Biblioteca Personal. s/e Ed. Alianza Editorial, México, 2001.
- Bradú, Fabienne. Antonieta. s/e Ed. FCE, México, 2000.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa S.A., 7ª ed., México, 1972.

- \_\_\_\_\_. Derecho Constitucional Mexicano. Ed Porrúa S.A., 9ª ed., México, 1994.
- Buxó, José Pascual. Sor Juana Inés de la Cruz: Amor y Conocimiento. s/e Ed. UNAM-IMC, México, 1996.
- Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc. Plan de Gobierno 1997-2000. s/e Ed. PRD, México. 1997.
- Carpizo Mc Gregor, Jorge. Estudios Constitucionales. s/e Ed. UNAM, México, 1980.
- \_\_\_\_\_. La Constitución Mexicana de 1917. Ed. UNAM, 8ª ed., México, 1990.
- Castro Estrada, José. La Teoría del Servicio Público en el Derecho Mexicano. s/e Ed. Facultad de Derecho-UNAM, México, 2002.
- Castro Lozano, Juan de Dios. La Justicia Constitucional y la Interpretación de la Constitución en México. s/e Ed. Facultad de Derecho-UNAM, México, 2002.
- Castrejón Díez, Jaime. Educación Permanente. et. al. s/e Ed. FCE, México, 1974.
- Charters, Alexander. La Escuela y la Educación Permanente. Tomo II. et. al. s/e Ed. SEP, México. 1976.
- Chartier, Anne-Marie. Discursos sobre la Lectura 1880-1980. et. al. s/e Ed. Gedisa, España, 1994.
- Cipriano, Ivano. La Televisión. s/e Ed. Serbal, España, 1981.
- Cisneros Farías, Germán. Axiología del Artículo Tercero Constitucional. s/e Ed. Trillas, México, 2000.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro. Cultura de la Constitución en México. et. al. s/e Ed. IJ-UNAM, México. 2004.
- Cortázar, Julio. Historias de Cronopios y de Famas. Ed. Punto de Lectura, 6ª ed., México, 2003.
- Cortes Tamayo, Ricardo. Los Mexicanos se Pintan Solos. s/e Ed. SEP, México, 1966.
- Courtis, Christian. Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles. et. al. s/e Ed. Trotta, España, 2002.

- De Hostos, Eugenio María. El Día de América. s/e Ed. UNAM-CELA, México, 1978.
- De la Madrid, Miguel. Las Razones y las Obras. s/e Ed. FCE, México, 1988.
- De la Torre Villar, Ernesto. Breve Historia del Libro en México. s/e Ed. UNAM, México, 1987.
- Del Val, Juan. Los Fines de la Educación. s/e Ed. Siglo XXI, España, 1996.
- Dewey, John. Democracia y Educación. Ed. Morata, 2ª ed., España, 1997.
- Didriksson, Axel. Política Educativa y Movimiento Universitario 1983-1988. s/e Ed. UAZ, México, 1989.
- Eco, Umberto. El Nombre de la Rosa. Ed. Lumen, 4ª ed., México, 1985.
- Espinoza Padierna, Luz Elena. Diversidad Cultural, Económica y Política en un Mundo Global. s/e Ed. UNAM, México, 2001.
- Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Ed. Porrúa S.A., 2ª ed., México, 1984.
- Félix Bravo, Héctor. Régimen Fiscal de la Educación Nacional. s/e Ed. CICE, Argentina, 1968.
- Fernández de Zamora, Rosa María. Memoria del Primer Encuentro Internacional de Bibliotecas Públicas. et. al. s/e Ed. CNCA, México, 2001.
- Fernández Ruiz, Jorge. Educación, Ciencia y Cultura. et. al. s/e Ed. IIJ-UNAM, México, 2002.
- Fix-Zamudio, Héctor. La Constitución y su Defensa. s/e Ed. IIJ-UNAM, México, 1984.
- Freire, Paulo. Extensión y Comunicación. Ed. Siglo XXI, 12ª ed., México, 1983.
- Galindo, Carmen. México en el Primer Año de Gobierno de Vicente Fox. et. al. s/e Ed. Miguel Ángel Porrúa-UAZ, México, 2002.
- Galván, Luz Elena. Memorias del Primer Simposio de Educación. et. al. s/e Ed. CIESAS-SEP, México, 1994.
- García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa S.A., 47ª ed., México, 1995.

id -

- Garrido, Felipe. *El Buen Lector se Hace, no Nace.* s/e Ed. Ariel, México, 1999.
- Gelpi, Ettore. *La Educación Permanente como proceso de Transformación.* et. al. s/e Ed. MAD, España, 1994.
- Gómez Navas, Leonardo. *Política Educativa de México.* s/e Ed. Patria, México, 1968.
- Gonzalbo Aizpuru, Pilar. *Historia de la Educación en la Época Colonial.* Ed. Colegio de México, 2ª ed., México, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Historia de la Lectura en México.* et. al. Ed. Colegio de México, 2ª ed., México, 1999.
- Granjel Parra, María del Rocío. *Encuentro Latinoamericano sobre la Atención Bibliotecaria a las Comunidades Indígenas.* s/e Ed. UNAM, México, 2001.
- Guevara González, Iris. *Política Educativa y Reproducción de la Fuerza de Trabajo en México, 1970-1988.* s/e Ed. IIE-UNAM, México, 1993.
- Herrera, Felipe. *Unas y Otras Integraciones.* et. al. s/e Ed. Colegio de México-FCE, México, 1991.
- Homero. *La Iliada.* s/e Ed. Universidad Nacional de México, México, 1921.
- Iguíniz, Juan. *Disquisiciones Bibliográficas.* s/e Ed. Colegio de México, México, 1943.
- Iturriaga, José. *La Estructura Social y Cultural de México.* s/e Ed. INEHRM, México, 2003.
- Izquierdo Muciño, Martha Elba. *Garantías Individuales.* s/e Ed. Oxford, México, 2001.
- Jiménez, Armando Alfonzo. *Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión.* et. al. s/e Ed. IJJ-UNAM, México, 2002.
- Jitrik, Noé. *Lectura y Cultura.* et. al. s/e Ed. UNAM, México, 1987.
- Kweitel, Juana. *Derechos Sociales.* et. al. s/e Ed. Fontamara, México, 2003.
- La Biblia.* s/e Ed. Desclee de Brouwer, España, 1976.
- Labarre, Albert. *Historia del Libro.* s/e Ed. Siglo XXI, México, 2002.

*Aut.*

Larroyo Francisco. Fundamentos de la Educación. et. al. Ed. EUDEBA-UNESCO, 5ª ed., Argentina, 1981.

\_\_\_\_\_. Historia Comparada de la Educación en México. s/e Ed. Porrúa S.A., México, 1968.

Lasswell, Harold. El Estudio de las Políticas Públicas. et. al. s/e Ed. Porrúa S.A., México, 1992.

Ledesma Uribe, José de Jesús. Historia del Derecho Romano y los Derechos Neorromanistas. et. al. Ed. Porrúa S.A., 6ª ed., México. 1995.

Litton, Gastón. Los Lectores en sus Libros. s/e Ed. Bowker, Argentina, 1971.

Madrazo, Jorge. Consideraciones sobre el Derecho a la Educación y la Educación Superior en México. et. al. s/e Ed. CNDH, México, 2000.

Márquez Gómez, Daniel. Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública. s/e Ed. IIJ-UNAM, México, 2003.

Martínez Morales. Rafael. Derecho Administrativo 3º y 4º curso. Ed. Oxford, 3ª ed., México, 2000.

Matute, Álvaro. Historia de la Educación Pública en México. et. al. Ed. FCE-SEP, 2ª ed., México, 1982.

Melgar Adalid, Mario. Las Reformas al Artículo Tercero Constitucional. s/e Ed. IIJ-UNAM, México. 2003.

Méndez, José Luis. Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas. et. al. s/e Ed. Colegio de México, México, 2000.

Merryman, John Henry. La Tradición Jurídica Romano-Canónica. Ed. FCE, 2ª ed., México, 1997.

Montiel, Edgar. Juventud de la Crisis. s/e Ed. Nueva Imagen, México, 1985.

Moscona, Miriam. Memorias. et. al. s/e Ed. UNAM, México, 1983.

Noriega Chávez, Margarita. Las Reformas Educativas y su Financiamiento en el Contexto de la Globalización; el caso de México 1982-1994. s/e Ed. UPN-PyV, México, 2000.

Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A., 7ª ed., México, 1997.

Oria Razo, Vicente. Política Educativa Nacional. Ed. Imagen, 2ª ed., México, 1990.

Ortecho, Víctor Julio. Derecho a la Educación. s/e Ed. Liberal, Perú, 1972.

Paz, Octavio. El Laberinto de la Soledad. Ed. FCE, 3ª ed., México, 2000.

Pedroza de la Llave, Susana Thalia. Elementos de Técnica Legislativa. et. al. s/e Ed. UNAM, México, 2000.

Peppino Barale, Ana María. Radiodifusión Educativa. s/e Ed. Gernika-UAM, México, 1991.

Pérez-Rioja, José Antonio. Panorámica Histórica y Actualidad de la Lectura. s/e Ed. Pirámide, España, 1986.

Power, Edward. Educación para la Democracia. s/e Ed. OMEBA, Argentina, 1968.

Proust, Marcel. Sobre la Lectura. Ed. Pre-Textos, 3ª ed., España, 1997.

Radbruch, Gustav. Los Fines del Derecho. et. al. Ed. Facultad de Derecho-UNAM, 3ª ed., México, 1997.

Ramos Soriano, José Abel. Seminario de Historia de las Mentalidades. et. al. s/e Ed. INAH, México, 1989.

Reason, Charles. The Sociology of Law. s/e Ed. Butterworth, Canadá, 1978.

Reimer, Everett. La Escuela ha Muerto. s/e Ed. Guadarrama, España, 1981.

Ruiz Sánchez, Carlos. Manual para la Elaboración de Políticas Públicas. s/e Ed. Plaza y Valdez, México, 1996.

S.S. Juan XXIII. Documentos del Concilio Vaticano II. Ed. LPC, 17ª ed., México, 1966.

Saavedra, Manuel. Técnicas de Investigación Social para la Elaboración del Documento Recepcional. s/e Ed. Siglo Nuevo, México, 1980.

- Sánchez Vázquez, Rafael. Derecho y Educación. s/e Ed. Porrúa S.A., México, 1998.
- Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Ed. Porrúa S.A., 18ª ed., México, 2002.
- \_\_\_\_\_. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A., 22ª ed., México, 2001.
- Silva Meza, Juan. La Interpretación Constitucional en el Marco de la Justicia Constitucional y la Nueva Relación entre Poderes. s/e Ed. Facultad de Derecho-UNAM, México, 2002.
- Soberanes Fernández, José Luis. Historia del Sistema Jurídico Mexicano. s/e Ed. IJ-UNAM, México, 1990.
- \_\_\_\_\_. Los Principios Generales del Derecho en México. s/e Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- Solana, Fernando. Historia de la Educación Pública en México. et. al. Ed. FCE-SEP, 2ª ed., México, 1982.
- Souto Mantecón, Arturo. La Actividad Editorial Universitaria. s/e Ed. UNAM, México, 1988.
- Stalin, José. El Marxismo y los Problemas de la Lingüística. s/e Ed. Lenguas Extranjeras, República Popular China, 1976.
- Tamayo y Salmorán, Rolando. Elementos para una Teoría General del Derecho. s/e Ed. Themis, México, 1996.
- \_\_\_\_\_. Razonamiento y Argumentación Jurídica. s/e Ed. IJ-UNAM, México, 2003.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995. Ed. Porrúa S.A., 19ª ed., México, 1995.
- Torres Vargas, Georgina Araceli. La Universidad en sus Publicaciones. s/e Ed. UNAM, México, 1995.
- Torruco Gamas, José. Reflexiones sobre la Interpretación de la Constitución y la Nueva Posición del Órgano Judicial Federal. s/e Ed. Facultad de Derecho-UNAM, México, 2002.

Ulloa Herrero, Manuel. El Financiamiento de la Educación Básica en el Marco del Federalismo. et. al. s/e Ed. UNAM-FCE, México, 2000.

Valdeavellano, Paloma. El Video en la Educación Popular. s/e Ed. IPAL, Perú, 1989.

Varios Autores. Antología de la Planeación en México 1917-1985. s/e Ed. FCE-SPP, México, 1985.

Vidaurre Arenas, Carmen. La Exploración de las Fuentes de la Luz: Remedios Varo. s/e Ed. U. de G., México, 1999.

Weatherford, Willis. Fines de la Educación Superior. s/e Ed. UTEHA, México, 1963.

## REVISTAS

Alegatos. Núm. 5, México, enero-abril 1987.

Asamblea. Núm. 16, Vol. 2, México, enero 1999.

Cuestiones Constitucionales. Núm. 9, México, julio-diciembre 2003.

Derecho y Cultura. Núm. 4, México, octubre-diciembre 2000.

Desarrollo Académico. Núm. 3, México, abril 1994.

El Universo del Búho. Núm. 50. Año 5, México, marzo 2004.

Forum. Núm. 69, México, agosto 1998.

Gaceta UNAM. Núm. 3677, México, noviembre 2003.

Gaceta UNAM. Núm. 3713, México, abril 2004.

Istmo. Núm. 255, México, julio-agosto 2001.

La Revista Peninsular. Núm. 472, México, noviembre 1998.

Memoranda. Núm. 6, Año I, México, mayo-junio 1990.

Memoranda Núm. 40, Año VII, México, enero 1996.

Memoranda. Núm. 42. Año VII, México, mayo 1996.

Memoranda. Núm. 43, Año VIII, México, julio 1996.

Memoranda. Núm. 45, Año VIII, México, noviembre 1996.

Memoranda. Núm. 46, Año VIII, México, enero 1997.

Memoranda. Núm. 49, Año IX, México, julio 1997.

OMNIA-CGEP. Núm. 7, Año V, México, diciembre 1989.

Pasos. Núm. 59, Colombia, mayo-junio 1995.

Planeación y Evaluación Educativa. Núm. 21, México, abril 2001.

Proceso. Núm. 856, México, marzo 1993.

Revista de la Educación Superior. Núm. 117, Vol. 30, enero-marzo 2001.

Revista de la Educación Superior. Núm. 122, Vol. 31, México, abril-junio 2002.

Revista de la Universidad de México. Núm. 2, Vol. 1, México, UNAM, mayo 1991.

Revista Interamericana de Educación de Adultos. Núm. 2, Vol. 13, México, 1990.

Revista Interamericana de Educación de Adultos. Núm. Esp., México, 2001.

Revista Mexicana de la Investigación Educativa. Núm. 13. Vol. 6, México, septiembre-diciembre 2001.

Tercer informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 2003.

## PERIÓDICOS

La Jornada. 1 de Septiembre 2001, México

El Financiero. 18 de Septiembre 2001, México.

Reforma. Julio 17 2002, México.

## DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

Diario Oficial de la Federación, del 13 de mayo de 1943.

Diario Oficial de la Federación, del 6 marzo de 1944.

Diario Oficial de la Federación, del 6 enero de 1945.  
Diario Oficial de la Federación, del 13 abril de 1946.  
Diario Oficial de la Federación, del 4 de diciembre de 1962.  
Diario Oficial de la Federación, del 29 diciembre de 1970.  
Diario Oficial de la Federación, del 27 diciembre de 1974.  
Diario Oficial de la Federación, del 9 enero de 1981.  
Diario Oficial de la Federación, del 7 diciembre de 1988.  
Diario Oficial de la Federación, del 7 de julio de 1993.  
Diario Oficial de la Federación, del 20 de agosto de 1998.  
Diario Oficial de la Federación, del 1 septiembre de 1998.  
Diario Oficial de la Federación, del 8 de junio de 2000.  
Diario Oficial de la Federación, del 30 de mayo de 2001.  
Diario Oficial de la Federación, del 15 octubre de 2002.

## LEGISLACIÓN

Acuerdo de Cooperación Internacional entre el Gobierno de Colombia y la UNESCO, relativo al Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe.  
Código Civil del Distrito Federal (México).  
Constitución de la República Argentina.  
Constitución de la República de Chile.  
Constitución de la República de Colombia.  
Constitución del Reino de España.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Decreto por el que se dispone la creación de El Colegio de México y sus reformas.

Decreto por el que se dispone la creación del Colegio Nacional y sus reformas.

Decreto por el que se dispone la obligación de los editores y productores de materiales bibliográficos y documentales, de entregar ejemplares de sus obras a la Biblioteca Nacional y a la Biblioteca del Congreso de la Unión (Depósito Legal).

Decreto que crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Decreto que prohíbe la exportación de documentos originales relacionados con la historia de México y de los libros que por su rareza sean difícilmente sustituibles.

Estatuto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Estatuto Orgánico del Fondo de Cultura Económica.

Estatutos de la Academia Mexicana de la Lengua.

Estatutos del Colegio Nacional de Bibliotecarios.

Fix-Fierro, Héctor. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. et. al.

Tomo I. Ed. Porrúa S.A.-UNAM, 17ª ed., México, 2003.

Ley 19.227 que crea el Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura (Chile).

Ley 25.446 de Fomento del Libro y la Lectura (Argentina).

Ley 5 de 1999 de Fomento del Libro y la Lectura en la Comunidad de Madrid (Madrid).

Ley 9 de 1975 del Libro (España).

Ley 98 de 1993 Normas sobre Democratización y Fomento del Libro Colombiano (Colombia).

Ley de Fomento para la Lectura y el Libro.

Ley de Imprenta.

Ley de Planeación.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

Ley del Libro y de Fomento de la Lectura (Perú).

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal del Derecho de Autor.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Ley General de Bibliotecas.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley General de Educación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

Martínez Morales, Rafael. Legislación Comentada de la Administración Pública Federal. s/e Ed. Oxford, México, 1998.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004.

Reglamento del Archivo General de la Nación.

Reglamento General del Sistema Bibliotecario de la UNAM.

## **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

Diccionario de Ciencia Política. s/e Ed. Mexicana de Ediciones, México, 1997.

Diccionario Enciclopédico Ilustrado. s/e Ed. R.D., Tomo VII, España, 1975.

Enciclopedia Hispánica. s/e Ed. EBP, Estados Unidos, 1995.

Enciclopedia Jurídica Básica. s/e Ed. Civitas, España, 1995.

Enciclopedia Jurídica de México. s/e Ed. Porrúa S.A.-UNAM, México, 2000.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. IIJ-UNAM. s/e Ed. Porrúa S.A.-UNAM, México, 2002.



Para honra y gloria de Nuestro Señor Jesucristo, y de la Virgen María Santísima su madre Inmaculada, fue terminado este trabajo, consagrado a la venerable memoria de San Antonio de Padua, árbol siempre frondoso de todas las plegarias, en esta muy noble y muy digna Ciudad de México, siendo los veinte y ocho días del mes de octubre, festividad de San Judas Tadeo a dos mil cuatro años del anuncio del Arcángel San Gabriel, de la natividad de la flamante y adorable Verdad de los misterios de nuestra Santa Fe

A. M. D. G.