



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA

L/55/02

"IMPACTO SOCIOLOGICO Y JURIDICO DEL ACUERDO QUE ESTABLECE LA EDAD DE 6 AÑOS COMO REQUISITO PARA EL INGRESO AL PRIMER GRADO DE EDUCACION PRIMARIA".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
MONICA ZENDEJAS ANGELES



ASESOR: DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN

MEXICO, D. F.

2002



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.

Paginación Discontinua



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/55/02

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

La pasante de la licenciatura en Derecho ZENDEJAS ANGELES MONICA, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

"IMPACTO SOCIOLOGICO Y JURIDICO DEL ACUERDO QUE ESTABLECE LA EDAD DE 6 AÑOS COMO REQUISITO PARA EL INGRESO AL PRIMER GRADO DE EDUCACION PRIMARIA", asignándose como asesor de la tesis al DR. CARLOS FRANCISCO QUINTANA ROLDAN.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, su asesor lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

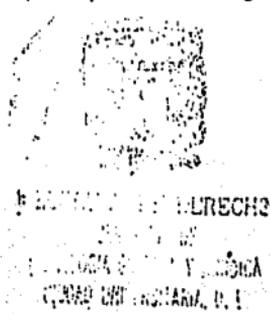
Apoyado en este y otro Dictamen, firmado por el Profesor Revisor LIC. JOSE DIAZ OLVERA, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESIÓN, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día 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.

Le envió un cordial Saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
CD. Universitaria D.F. 01 de octubre de 2002.

MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO





ACADEMIA NACIONAL
DE INVESTIGACIONES
PSICOLÓGICAS

México, D.F., 9 de Septiembre de 2002.

MAESTRO JORGE ISLAS LOPEZ
Director del Seminario de Sociología
General y Jurídica de la
Facultad de Derecho
Presente.

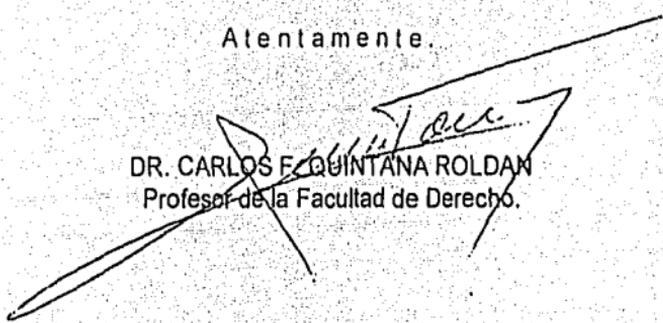
De acuerdo a la autorización del Seminario a su digno cargo, he venido dirigiendo la tesis de licenciatura de la alumna MÓNICA ZENDEJAS ANGELES, intitulada "IMPACTO SOCIOLOGICO Y JURIDICO DEL ACUERDO QUE ESTABLECE LA EDAD DE 6 AÑOS COMO REQUISITO PARA EL INGRESO AL PRIMER GRADO DE EDUCACIÓN PRIMARIA"

Se trata de una investigación interesante que aborda lo referente a un acuerdo de orden administrativo de la Secretaría de Educación Pública, que ha marcado como requisito mínimo de edad para ingresar a la Primaria el de tener 6 años cumplidos. La sustentante interpreta a mi juicio muy acertadamente el alcance de este decreto, proponiendo su derogación o sustitución.

Estimo que, la tesis se encuentra concluida por lo que la remito a usted, para que, de no existir inconveniente, se autorice a la sustentante a continuar con sus trámites recepcionales.

Sin otro particular aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente.


DR. CARLOS E. QUINTANA ROLDAN
Profesor de la Facultad de Derecho.

C.c.p. Mónica Zendejas Angeles.- Para su conocimiento.

Al la Universidad Nacional Autónoma de México,

A la Facultad de Derecho,

El principio de mis mayores logros.

A Dios,

Por su gran amor.

A mi madre,

Por tu fortaleza, tu grandeza y tus enseñanzas.

Porque todo lo que soy, es gracias a ti.

A Rafi,

Por tu dedicación, tu valor y nobleza.

Por tu cariño incondicional.

Mi mayor orgullo.

A Vero,

Mi alma gemela.

Porque dos son siempre mejor que uno.

Por ser mi complemento.

Mi mejor amiga.

A mis maestros.
Por su verdadera vocación y entrega.

Al Dr. Carlos Quintana Roldán,
Por su paciencia y apoyo.

Al Lic. Moisés Gutiérrez Gómez
Por su ayuda constante.
Por su confianza.
Gracias.

A Luis, Lors, Toño, Don Manuel, Isa, Malibe, Jesús, Andrea, Federico Bonilla,
Isabel, Federico Arce, Mayita, Enrique, Adolfo, Aída, Elisa, Ruth, Adriana, Ivonne, Lesbia,
Humberto, Fernando, por su amistad.

A Sofía y Emilio, por su inocencia y amor.

A mi amor.
Porque siempre estarás junto a mí.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
MARCO HISTÓRICO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.	
1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA	1
EDUCACIÓN DOMÉSTICA	4
EDUCACIÓN ESCOLAR	5
EL CALMÉCAC	5
EL TELPOCHCALLI	7
EDUCACIÓN ESCOLAR FEMENINA	8
INSTITUCIONES EDUCATIVAS AUXILIARES	8
1.2 LA COLONIA.	9
1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE.	15
1.3.1 ANTECEDENTES AL ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL, PLANES, PROGRAMAS Y MÉTODOS EDUCATIVOS.	15
1.3.1.1 EL PRIMER IMPERIO	17
1.3.1.2 LA INSTAURACIÓN DE LA REPÚBLICA (1823-1833)	18
1.3.1.3 PUGNAS ENTRE FEDERALISTAS Y CENTRALISTAS (1834-1854)	22
1.3.1.4 LA REVOLUCIÓN DE AYUTLA, LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y LAS LEYES DE REFORMA	25
1.3.1.5 EL SEGUNDO IMPERIO Y LA RESTAURACIÓN DE LA REPÚBLICA	26
1.3.1.6 EL PORFIRIATO	28
1.3.1.7 LA REVOLUCIÓN DE 1910	29
1.3.1.8 LA CONSTITUCIÓN DE 1917 HASTA NUESTROS DÍAS.	30
1.3.2 EL ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL, TEXTO ORIGINAL, REFORMAS, TEXTO VIGENTE.	38
1.3.2.1 TEXTO ORIGINAL	38
1.3.2.2 REFORMAS	39
1.3.2.2.1 LA REFORMA DE 1934	39
1.3.2.2.2 LA REFORMA DE 1946	41
1.3.2.2.3 LA REFORMA DE 1979	42
1.3.2.2.4 LA REFORMA DE 1992	42
1.3.2.2.5 LA REFORMA DE 1993	43
1.3.2.3 TEXTO VIGENTE	44

CAPITULO II LA FACULTAD REGLAMENTARIA

2.1	PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.	47
2.2	LEGISLACIÓN SECUNDARIA.	56
2.2.1	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	56
2.2.2	LOS REGLAMENTOS.	57

CAPITULO III ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL ACUERDO QUE ESTABLECE COMO REQUISITO DE INGRESO AL PRIMER GRADO DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN LAS ESCUELAS DEL PAÍS, HABER CUMPLIDO SEIS AÑOS DE EDAD AL 1º DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DE INICIO DEL CICLO ESCOLAR.

3.1	EL ACUERDO 209.	64
3.1.1	MARCO CONCEPTUAL	66
3.1.1.1	ACUERDOS	66
3.1.1.2	PLANES	69
3.1.1.3	PROGRAMAS	71
3.1.1.4	REQUISITOS	72
3.2	ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL	72
3.3	GARANTÍA DE LEGALIDAD (ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL)	91
3.4	GARANTÍA DE AUDIENCIA (ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL).	95

CAPITULO IV ASPECTOS E IMPACTO SOCIOLOGICO

4.1	LA SOCIOLOGÍA COMO CIENCIA AUXILIAR EN EL DERECHO.	105
4.1.1	SIGNIFICADO Y OBJETO DE LA SOCIOLOGÍA	105
4.1.2	CAMPOS DE LA SOCIOLOGÍA	107
4.1.3	LOS MÉTODOS DE LA SOCIOLOGÍA	109
4.1.4	DERECHO Y SOCIOLOGÍA	111
4.1.5	SOCIOLOGÍA JURÍDICA	114
4.1.5.1	UTILIDAD DE LA SOCIOLOGÍA DEL DERECHO	116
4.1.5.2	LAS NORMAS JURÍDICAS Y SU ESTUDIO POR PARTE DE LA	

	SOCIOLOGÍA JURÍDICA	118
4.1.5.3	IMPACTO SOCIOLÓGICO DEL ACUERDO QUE ESTABLECE LA EDAD DE 6 AÑOS COMO REQUISITO PARA EL INGRESO AL PRIMER GRADO DE EDUCACIÓN PRIMARIA	123
4.2	EDUCACIÓN	124
4.2.1	EL CARÁCTER SOCIAL DE LA EDUCACIÓN	125
4.2.2	SOCIOLOGÍA DE LA EDUCACIÓN	127
4.3	SOCIEDAD Y FAMILIA.	129
4.3.1	LA FAMILIA COMO NÚCLEO DE LA SOCIEDAD	129
4.3.2	FUNCIÓN DE LA FAMILIA EN EL ASPECTO DE EDUCACIÓN	130
4.3.3	LA ECONOMÍA FAMILIAR Y SU RELACIÓN CON LA EDUCACIÓN DE LOS HIJOS.	132
4.4	TASA DE ANalfabetismo	133
4.5	LA MADUREZ PSICOLÓGICA REQUERIDA PARA EL INGRESO A PRIMARIA	136
4.6	LA EFICACIA DEL ACUERDO	151
CAPÍTULO V		
ACTUAL POLÍTICA EDUCATIVA EN EL PAÍS		
5.1	SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	153
5.2	LA COMPETENCIA EN MATERIA DE EDUCACIÓN	157
5.3	LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	158
5.4	LA CONCURRENCIA EN MATERIA EDUCATIVA	158
5.4.1	LA CONCURRENCIA	159
5.4.2	LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LEGISLACIÓN EDUCATIVA ESTATAL	162
5.4.3	ACTUAL POLÍTICA EDUCATIVA	175
CONCLUSIONES		190
APÉNDICE I (Gráficas sobre encuesta efectuada a padres de familia)		195
APÉNDICE II (Propuesta de reforma a la Ley General de Educación)		199
BIBLIOGRAFÍA		201

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En toda sociedad moderna la educación es considerada en forma unánime como factor de primera importancia para el desarrollo de los pueblos. Así también se ha manifestado en México desde sus inicios como país independiente.

Pese a los esfuerzos que desde la época de la independencia se han llevado a cabo en materia de educación, en la actualidad aún se presenta un grave problema, derivado del desigual desarrollo de nuestro país, esto es, la falta de equidad en la educación.

Persisten aún niños, niñas y jóvenes que no son atendidos por el sistema educativo, especialmente entre las entidades y regiones de mayor marginación y entre los grupos más vulnerables, como los indígenas, los campesinos y los migrantes.

Aunado a lo anterior, se han establecido mecanismos de ingreso, específicamente en cuanto al primer grado de primaria se refiere, en los que, con el afán de mantener el carácter nacional de la educación, se ha dejado a un lado a los niños y niñas con características especiales o sobresalientes que, sin ser superdotados, bien cumplen con las aptitudes para la comprensión de planes y programas de estudio de la educación primaria, y que, por la edad biológica, han sido limitados para ingresar a las escuelas del país.

Específicamente, con fecha 13 de marzo de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo número 209, por el que se reformaron los planes y programas de estudio, adicionándose un segundo artículo, por el que se determinó como requisito de edad para el ingreso al primer grado de educación primaria, el tener seis años cumplidos al primero de septiembre de cada ciclo escolar, iniciándose con ello un gran descontento entre la población, así como diversas protestas en contra del referido Acuerdo.

Por lo anterior, el presente trabajo de investigación tiene como objeto, analizar desde los aspectos jurídico, y sociológico el Acuerdo emitido por el Secretario de

Educación Pública, respecto al requisito de edad para el ingreso de los menores al primer grado de educación primaria.

Ello, con el fin de verificar la legalidad o ilegalidad del Acuerdo en comentario, así como su impacto social y, por lo tanto, determinar si debe mantenerse en nuestro sistema jurídico o, en todo caso, proponer su reforma, derogación o abrogación, en aras de la equidad en la educación.

Se siguieron diversos métodos de investigación, esto es, el histórico, para determinar el origen del establecimiento del requisito de edad en las diferentes etapas históricas; el método de observación de los fenómenos sociales, el método estadístico y las técnicas de investigación documental y la encuesta, a efecto de conocer el cumplimiento o incumplimiento del Acuerdo motivo de la investigación, su eficacia o ineficacia, de acuerdo a los fines perseguidos por el Estado al emitir el citado Acuerdo, para así estar en posibilidad de determinar si efectivamente hay una necesidad de establecer un requisito de edad de ingreso a la educación primaria, y su consecuente mecanismo implantación.

El trabajo consta de cinco capítulos, el primero, se refiere al marco histórico de la educación en México, los antecedentes de programas y métodos, especialmente en lo referente a los requisitos de edad, con el propósito de demarcar el origen de las políticas educativas en nuestro país.

Toda vez que una hipótesis planteada por el autor, es que el Acuerdo constituye un acto que no corresponde emitir al Secretario de Educación Pública, el segundo capítulo, referente a la facultad reglamentaria, sienta el marco jurídico inductorio para el análisis jurídico del Acuerdo número 209, por el que se estableció en primer lugar el requisito de edad.

En el tercer capítulo se realiza el análisis jurídico del Acuerdo 209 por el que se reformó el diverso 181, por el que se establecieron los planes y programas de estudio de educación primaria, mismo en el que se señala la legalidad o ilegalidad del mismo.

El cuarto capítulo está referido al estudio sociológico del Acuerdo, a la educación y a los factores que influyen en la misma.

Para el ciclo escolar 2002-2003, se estableció una nueva política respecto a los criterios para el ingreso al primer grado de educación primaria, especialmente con fecha 15 de abril del año 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo número 312 por el Secretario de Educación Pública, que también se refiere al requisito de edad, por lo que, el quinto capítulo hace referencia a la actual política y legislación educativa, por la que se establecieron nuevos requisitos de ingreso al primer grado de educación primaria.

Las conclusiones del presente trabajo de investigación, constituyen la exposición de motivos de la propuesta que se presenta al final del mismo.

CAPÍTULO I

CAPITULO I

MARCO HISTÓRICO DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.

1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA

No se conoce con exactitud de dónde o cuándo arribaron los primeros hombres al territorio que ocupa en la actualidad México. La mejor evidencia sugiere que emigró de Asia, probablemente hace más de 25,000 años.¹

El esquema del poblamiento del México antiguo es casi como una prolongación o continuación del de Norteamérica. Sus primeros pobladores procedían probablemente de la región del sudoeste de los Estados Unidos. El resto humano más antiguo de México que se conoce es el llamado "hombre de Tepexpan", cuya antigüedad probable es de 10,000 años a.c. Era hombre de grupos cazadores en busca de la fauna pleistocénica representada por el mamut.

Al lado de este grupo de cazadores, vivían otro grupo de recolectores con tendencia a convertirse en sedentarios. Entre éstos se observó hacia 5,000 años a.c. una agricultura incipiente que andando el tiempo lograría someter plantas como el maíz, la calabaza, el frijol, el chile. Un último dato sobre el cultivo del maíz en el México antiguo se remonta hasta 3,600 a 250 años a.c. y con la aparición de la agricultura la caza pasó a segundo término. Hacia 2,300 años se registra la aparición de la cerámica.

Ya en el México prehistórico se observaba una dualidad cultural entre cazadores nómadas y recolectores sedentarios. Estos se convertirían más tarde en agricultores. Tal dualismo sería en adelante una constante histórica a través de los siglos, haciendo de México un plantel permanente de incorporación cultural de pueblos.

Al hablar del México antiguo, necesariamente habrá que referirse a la superárea denominada Mesoamérica, en la que florecieron y decayeron sucesivamente una serie de

¹ GILL, CLARK C., *Education in a Changing Mexico*, p. 5.

culturas, todas nutridas de una base cultural común. Es, por consiguiente, histórico-cultural el carácter de dicha superárea, que a lo largo de los siglos se contrajo unas veces y se ensanchó otras hasta extinguirse a principios del siglo XVI, al ser sorprendida por la conquista española.

Para el siglo III a.c. la cultura Olmeca se había difundido en grados diferentes por buena parte de Mesoamérica, convirtiéndose así en la cultura madre. Ya para entonces tenía Mesoamérica, además del conocimiento del cero, los dos logros culturales que más la caracterizan: el calendario y la escritura.

La simiente Olmeca no tardó en brotar, dando nacimiento a un nuevo y gran periodo de la historia cultural de Mesoamérica que por tales características se puede denominar "periodo clásico". A partir de este periodo, la tradición cultural mesoamericana se divide en dos ramas principales: una maya, y otra de la altiplanicie central, ambas alimentadas por una raíz común: la Olmeca.

A partir de la mitad del siglo VII las ciudades más representativas del periodo clásico, como Teotihuacan, entraron en decadencia. Hay hipótesis que explican que este fenómeno se debió a convulsiones internas, invasiones de bárbaros, cataclismos, etc. Pero no se esclarece en forma satisfactoria.

A pesar de tal situación, no se perdió la tradición mesoamericana ya que se transmitió a distintos centros mayas.

Tras años de confusión, la nueva capital de la altiplanicie central fue instalada en Tula, heredera de Teotihuacan. A partir de este periodo, denominado posclásico, su historia se presenta más violenta y más matizada de belicismo que antes. La propia posición estratégica que ocupó Tula y su corta duración de tres siglos frente a la de Teotihuacan lo verifican.

En Tula se presenta la tradición teotihuacana disminuida y modificada por nuevos elementos.

A pesar de su debilidad interna, el florecimiento cultural de Tula fue tal, que los mexicas posteriores, conquistados por sus valores, le atribuirían la paternidad de toda la realización cultural hasta entonces lograda y procurarían, presentarse como legítimos herederos de su tradición. Tula vino a tocar su fin a mediados del siglo XII.

Se asomaban para entonces al Valle de México nuevos invasores del norte: los chichimecas de Xólotl. La altiplanicie central entraba de nuevo en un periodo oscuro de decadencia cultural y de guerras, hasta que en la primera mitad del siglo XV surgió México-Tenochtitlan, que llevaría a cabo el último ensayo cultural del hombre mesoamericano, sintetizando en sus obras herencias culturales de diversa procedencia.

Este es el último periodo en la historia de Mesoamérica: el mexica. Dicho periodo se prolonga desde la primera mitad del siglo XIV con la fundación de México-Tenochtitlan hasta 1521, año en que se desmorona la ciudad ante la conquista española.²

Como en toda cultura, la educación es un reflejo tanto del aspecto social como del aspecto político predominante, por lo que, en tratándose de los mexicas, ésta tuvo en todo tiempo un carácter primordialmente religioso-militar.

La vida económica de Tenochtitlan fue fundamentalmente parásita, ya que se basaba en tributos, mismos que obtenía mediante la realización de guerras con otros pueblos, lo cual refleja la continuación fiel de sus precursoras Tula y Teotihuacan. Esto constituía, aparte de su rápido encumbramiento, la debilidad del Estado mexica. Su economía no estaba cimentada en el aumento de la producción y a medida que se acrecentaba la demanda de artículos por el boato de Tenochtitlan, sus fronteras necesitaban extenderse más y más. Por otro lado, la explotación unilateral que imponía a sus provincias

² KOBAYASHI, JOSÉ MARÍA. *La Educación como Conquista*. p.p. 8-17

provocaba un odio profundo entre sus habitantes como se verificó en Cempoala cuando la llegada de los españoles.

Tratándose de el aspecto social, existía entre los habitantes de Tenochtitlan división en grupos sociales, los pipiltin o nobles, y los macehualtin que constituían los comerciantes, artesanos, agricultores (calpule, teccale y maye) y tlaltacotin (algunos autores lo traducen como "esclavos"). Su categoría social era variada, misma que se reflejó en el aspecto educacional.

La base estructural de la sociedad mexicana, la constituyó la figura del calpulli; de calli (casa) y pulli (agrupación), el calpulli se puede traducir por "caserío" o "vecindario". Fue un clan basado en el parentesco por ascendencia común, pero hacía posible la admisión de amigos y allegados fuera del parentesco por ascendencia común. A los miembros de un calpulli les daba sentimiento de unidad el parentesco por ascendencia común lo mismo que un culto común, practicado entre todos ellos, por lo que, tanto lo biológico como lo religioso eran la base constitutiva de la institución calpulli.

Derivado de la estructura social, cuya célula fundamental era el Calpulli, la educación se hacía consistir tanto por la educación doméstica, como por la educación escolar, cada una cumpliendo debidamente con la tarea educativa que le correspondía.

EDUCACIÓN DOMÉSTICA: Según Clark C. Gill³, hasta la edad de 15 años, los niños eran educados por el padre y las niñas por la madre, de acuerdo a un sistema rígido que prescribía tareas determinadas para cada grupo de edad con castigos ejemplares si se fallaba en el aprendizaje. A la edad de 7 años, el niño comenzaba a aprender las labores del padre y la niña las de la madre. La educación moral enseñaba el amor y respeto por los parientes, devoción al deber, rechazo a los vicios y a las mentiras prevaleciendo la razón y la justicia como base de acción. El sistema era riguroso e incluso severo, pero no más que la vida para la que apuntaba a preparar a la juventud.

³ GILL, CLARK C., *Education in a Changing Mexico*, p. 14

EDUCACIÓN ESCOLAR: La educación escolar de los mexicas durante su periodo histórico se realizó principalmente en dos centros docentes: el *calmécac* y el *telpochcalli*. La nota distintiva entre estos dos centros de educación es que el *calmécac* estaba dedicado al dios Quetzalcóatl, en tanto que el *telpochcalli* estaba encomendado a la protección de dos grupos humanos que se distinguían uno del otro por su culto religioso: el uno adoraba a Quetzalcóatl y el otro a Tezcatlipoca.

En cuanto a la edad en que comenzaba la educación escolar llevada a cabo principalmente en los *calmécac* y los *telpochcalli*, los cronistas se muestran tan discordes entre sí que resulta, por lo pronto, imposible determinarla. *"Motolinia dice que los hijos de los principales, al cumplir cinco años de edad, eran mandados a los templos a servir a los dioses y a ser instruidos en las cosas tocantes al culto religioso. Cortés escribe que los hijos de los principales y ciudadanos honrados estaban en los templos, teniendo siete u ocho años. Vetancurt pone seis años para el ingreso en el calmécac. Pomar lo trata con mayor ambigüedad diciendo que, llegando los niños a la edad en que "tenían entendimiento y uso de razón", se les quitaba a sus madres para mandarles a los templos. De acuerdo con el Códice Mendocino, sólo a los quince años de edad se entregaba los muchachos al cuidado de sacerdotes o maestros del arte de guerrear"*⁴, lo cual puede advertirse no como una edad determinada para el ingreso a los centros escolares, sino como la edad para ingresar a una etapa más avanzada de educación impartida en dichas instituciones.

EL CALMÉCAC.- Se suele decir que en ésta institución ingresaban los hijos de los principales, mientras que en el *telpochcalli* estaban los del *macehualtin*.

La educación en el *Calmécac* tenía por objeto las tres finalidades siguientes: en primer lugar, era "donde se crían los que rigen, señores y senadores y gente noble, que tienen cargo de los pueblos; de allí salen los que poseen ahora los estrados y sillas de la república"; en segundo lugar, era también plantel en el que se formaban "los que están en

⁴ KOBAYASHI, JOSÉ MARÍA. *La Educación como Conquista*. p.p. 69

los oficios militares, que tienen poder de matar y derramar sangre"; y en tercer lugar, era el centro de capacitación de donde salían los "ministros de los ídolos".

La vida dentro del Calmécac tenía dos aspectos; el disciplinario y el educativo propiamente dicho. En el primero, se pueden señalar a su vez dos tipos distintos: el adiestramiento físico y la disciplina de carácter religioso, mismos que, por la naturaleza de su sistema hicieron de esta institución "la casa de lloro y de tristeza" ya que los castigos impuestos a quienes faltaban de modo grave a sus responsabilidades, incluso llevaban a la muerte.

La finalidad del calmécac estribaba en formar personas hábiles y competentes en el buen ejercicio de los cargos de alta responsabilidad de la nación en los ramos de gobernación, milicia y sacerdocio.

El tlatoani era el prototipo y la síntesis del hombre formado en el calmécac.

Según Pomar, en el calmécac "pasaban el día en enseñarlos a bien hablar, a bien gobernar, a oír de justicia, y en pelear de rodela y macana y con lanza con pedernal a manera de pica, los que ya tenían edad para ello. Otros se iban a la casa de canto y baile a aprender, cantar y bailar. Otros al juego de pelota y se les enseñaban todos los versos de canto, la astrología indiana y las interpretaciones de los sueños y la cuenta de años.

Lo primero que venía en dicho programa de educación era el arte de bien hablar, es decir, la retórica. La segunda materia de enseñanza era el arte de bien gobernar y la administración de la justicia; y, la tercera era la milicia.

Los egresados del telpochcalli, institución en la que el adiestramiento militar era la ocupación de máxima atención, no podían asumir, sin embargo, sino cargos inferiores del ejército, por lo que, los altos rangos eran ocupados por egresados del calmécac.⁵

⁵ Ibid, p.p. 70-90

De todo ello, deriva el hecho de que, al presentarse los acontecimientos que dieron lugar al periodo de conquista, los primeros en ponerse al frente de la defensa de Tenochtitlan, fueron a quella minoría de egresados del calmécaac, que, al perder la vida dieron origen a la pérdida no sólo de su cabeza política, sino también de su propia cultura: la de los hombres educados en el calmécaac. Con todo esto, los manuscritos mexicas quedaban convertidos en un acervo de papeles ininteligibles.

EL TELPOCHCALLI.- Esta institución era ampliamente difundida entre los habitantes del México antiguo, contando con pupilos tanto de la clase macehualtin (en su mayoría) a sí como hijos de los grupos dirigentes de Tenochtitlan. Aunque la división social entre los principales y la gente común no estaba todavía rígidamente trazada, no eran tratados por igual en el Telpochcalli, a diferencia del calmécaac donde todos eran tratados por igual.

La vida en el Telpochcalli era menos áspera y rigurosa que la del calmécaac, teniendo como finalidad formar hombre valientes y buenos soldados al servicio del ideal místico-guerrero de Huitzilopochtli, por lo cual todas sus actividades de la primera etapa iban encauzadas hacia el fortalecimiento físico y el fomento de la obediencia disciplinaria de los muchachos.

Como se mencionó anteriormente, los jóvenes del calmécaac iniciaban el adiestramiento militar a los quince años de edad, y a los veinte al campo de batalla, lo cual se extiende también al telpochcalli, aunque se presentaba la opción para los que, no teniendo esta edad se sentían lo suficientemente crecidos y fuertes para la guerra. Algunos observaban mientras que otros tomaban ya las armas.

Derivado de los fines del telpochcalli, a diferencia del calmécaac, la educación religiosa era menos minuciosa en el primero y no se le enseñaba la retórica. El telpochcalli era pues, un plantel para formar soldados peones y sus jefes militares inmediatos, sin atender la transmisión de valores culturales como el calmécaac.

EDUCACIÓN ESCOLAR FEMENINA.- En la sociedad mexicana, la mujer nacía ante todo para el hogar. Las fuentes citan contados casos de mujeres que tuvieron participación en la vida política de Tenochtitlan.

Las actividades de la mujer fuera del hogar se limitaban a las de órdenes religiosas y sociales. Sus faenas más importantes eran hilar, tejer y coser; moler el maíz, hacer tortillas y preparar la comida para sus familiares; barrer y limpiar su casa. Su deber era, dicho de otro modo, regir el hogar así como el del hombre el Estado. Por todo ello, el Estado no puso el mismo interés en la educación de las mujeres como en la de los hombres, ya que en último caso sus fines se podían lograr aun dentro del ambiente hogareño. Sin embargo, el hecho es que el Estado mexicano no quiso dejar por completo al cuidado de los padres de familia la educación de las jóvenes en edad escolar y de ella se ocupó el calmécac así como el ichpochcalli, según se desprende de las fuentes disponibles.

No se puede precisar a qué edad ingresaban al calmécac, en donde vivirían como "sacerdotisas" hasta que se les sacaba para casarlas. A diferencia de las niñas en el calmécac, las del ichpochcalli parece que no llevaban vida comunal sino que muchas veces se quedaban en casa de sus padres.

Además del calmécac y el ichpochcalli, había entre los mexicas un tercer modo de educación femenina, que era la permanencia voluntaria en la vida al servicio de la religión en los templos.

INSTITUCIONES EDUCATIVAS AUXILIARES.- Además del calmécac y el ichpochcalli, se encontraban otras instituciones que se podrían denominar auxiliares.

- a) Cuicacalli o "casa de cantos", para el ensayo del canto y baile de carácter religioso-político (macchualiztli), así como recreativo (mitotiliztli).
- b) Tlamacazcalli o "casa de sacerdotes", que era un centro específico de adiestramiento superior, para los que demostraban tener inclinaciones adecuadas para ello.

- c) Mecatlan o "en el lugar de cordel", que era una especie de academia de música en el que se enseñaba el arte de tocar los instrumentos necesarios para la ejecución del baile religioso.
- d) El sacerdote tlapixcatzin o "conservador", el cual tenía por misión instruir al pueblo común, enseñando los cantos divinos en los barrios para difundir el pensamiento místico-guerrero del Estado mexica en todas las capas de la sociedad.⁶

1.2 LA COLONIA

La educación durante la época colonial tuvo por motivo circunstancias más complejas que la simple determinación de educar a los nuevos pueblos conquistados, ya que, confluieron todos los problemas que atravesaba España en la última mitad del siglo XV y principios del siglo XVI.

Dos importantes problemas sufría España, en primer lugar, el cierre de las rutas tradicionales de comercio para las especierías de Asia como consecuencia de la caída de Constantinopla en 1453 en poder de los turcos había obligado a los europeos a buscar otras nuevas que las sustituyesen. Ante ellos, sólo las aguas del extremo occidente que permanecían hasta entonces prácticamente inexploradas encerraban alguna que otra esperanza de que se las encontrase. Así pues, muchos pueblos mediterráneos de las costas europeas habían dado comienzo a una nueva etapa de su orientación histórica hacia el oeste y llevaban unas décadas de aventuras marítimas a lo largo de las costas africanas del Atlántico, cuando de pronto se abrió una ruta nueva para la anhelada Asia, que poco después resultó que era un Nuevo Mundo totalmente desconocido hasta entonces.

Por otro lado, se sufría el yugo del Islam, que frenaba el anhelo de la extensión universal de la cristiandad que tanto añoraba la Iglesia.

⁶ Ibid., p.p. 91-110.

Por lo que, al descubrimiento del Nuevo Mundo, la extensión universal con la que durante tantos siglos de desesperación había soñado la Iglesia, cobraba ahora brillantes posibilidades de hacerse realidad.

Es por ello, que al iniciarse el periodo de conquista, los primeros en llegar que dedicaron sus esfuerzos a la educación, fueron los frailes franciscanos, los dominicos y los agustinos, quienes emprendieron la empresa de evangelizar a los indios para lo que les fue menester iniciarlos en la lengua castellana, que derivó después en todo el sistema educativo que a continuación se detallará.

Según Kobayashi, el hacerse "indios con los indios" fue el principio básico que los misioneros asentaron al poner en marcha su labor apostólica, pero además se encontraban con el enorme trabajo como el aprender náhuatl sin maestros, por lo que recurrieron desde el primer momento a cuantos medios les parecieron útiles para sus fines apostólicos. Música, pintura y teatro fueron los principales, presentándoles en la etapa inicial sólo lo fundamental del cristianismo y haciéndoseles memorizar las oraciones principales.⁷

Pero pronto cayeron en la cuenta de que no bastaba con predicarles el Evangelio. Por una comprensión penetrante, vieron que a los indios les hacía falta algo más básico. Se convencieron de que su misión principal, la cristianización de los mismos, no podría ir por el camino real sin otra operación a la vez preliminar y paralela que tuviese por objeto incorporarlos, dentro de lo que fuese posible, a la cultura occidental.

En ambos mundos, la cultura no podía estar al margen de la religión, y por consiguiente era imposible dejar intacta la una, destruyendo la otra. Y esa operación preliminar y paralela no podía ser otra cosa que la educación, y los franciscanos se anticiparon en siglos a las palabras del papa Pío XI (1922-1939): "Una misión sin escuelas es una misión sin porvenir".⁸

⁷ KOBAYASHI, Op. Cit., p.p. 180-217

⁸ RICARD. *La Conquista espiritual de México*. p. 375.

Lo anterior, provocó en fechas tempranas se emitieran por parte de los Reyes Católicos manifestaciones oficiales del propósito educativo, en los años de 1503, 1513 y 1516, que influyó a la llegada de los "doce" franciscanos para tomar las mismas medidas llevadas a cabo en los pueblos conquistados antes de 1521.

La instrucción de 1516 dada a los tres padres jerónimos nombrados gobernadores de la España, decía: *"Item, que haya un sacristán, si se hallare suficiente de los indios, si no de los otros que sirvan en la iglesia y muestra (sic) los niños a leer y escribir hasta que son de edad de nueve años, especialmente a los hijos de los caciques y de los otros principales del pueblo, y asimismo les muestren a hablar romance castellano y ha se de trabajar en todos los caciques e indios cuanto fuere posible que hablen castellano"*⁹

De lo anterior, se colige que la educación comenzó en particular para los hijos de las clases privilegiadas de indios, iniciándose con el establecimiento de colegios en los conventos franciscanos valiéndose del modo y la disciplina que había regido en antaño la institución mexica del calmécac.

La materia de enseñanza eran el leer, escribir, cantar y la doctrina cristiana, teniendo como fin principal el proveerse los frailes de ayudantes útiles y eficaces para el apostolado.

Al percatarse del buen ingenio que los niños indios de las escuelas-monasterio mostraron en el aprendizaje del leer y el escribir despertó en algunos religiosos una segunda ambición: la de enseñar el latín a la manera europeos, es decir, como el paso inicial para los estudios mayores. Y de hecho, a principios de la tercera década del Quinientos comenzó en Nueva España su enseñanza en forma escolar.

Además de la educación para hijos de la minoría directora, se inició la enseñanza catequística en el patio, para continuar de este modo la evangelización de la gente común; la educación práctica con miras a la capacitación profesional, que tenía por objeto inculcar las costumbres españolas por medio de la integración a la vida económica, enseñándose

⁹ Ibid., p. 219

diversos oficios a los indios; y la educación de niñas indias, con miras a implantar una verdadera cristiandad mediante la cristianización de la familia, lo cual no tuvo éxito debido a la resistencia en principio de los elementos prehispánicos aún persistentes.

Como puede observarse, desde los primeros días de la conquista, las órdenes religiosas se ocuparon en el establecimiento de escuelas. Los Franciscanos, se especializaron en escuelas de primeras letras y escuelas de artes; los agustinos y jesuitas, en escuelas secundarias. Como parte de sus esfuerzos evangelizadores, todas las órdenes religiosas construyeron iglesias, conventos y hospitales. Muchas iglesias tenían escuelas a un costado de las mismas, pero la educación siempre se enfocó especialmente en la religión.

Los mayores exponentes en cuanto a la iniciación de la educación en la Nueva España en éste periodo fueron Pedro de Gante, Vasco de Quiroga y Francisco Zumárraga. Este último, estableció el primer colegio para niñas en Texcoco, dando lugar a la creación de otros del mismo tipo en diversas ciudades. Vasco de Quiroga fundó hospitales y escuelas en diversas localidades y a él se le reconoce el primer sistema de escuelas rurales. También ayudó a establecer instituciones para niños mestizos, tanto hombres como mujeres.

Según Dorothy Tanck¹⁰, varias instituciones surgieron en el periodo colonial, en materia de educación inicial:

Las "Amigas" particulares, que recibían principalmente a niñas, y a niños chiquitos hasta dos o tres años, y a veces hasta cinco, que no eran más que guarderías en las que se enseñaba doctrina cristiana, a coser, a bordar y medio leer en la mayoría de ellas y en otras más se daban cursos completos de primeras letras, incluyendo aritmética.

Las escuelas "pías" o escuelas gratuitas de primeras letras que admitía niños sin distinción de raza y sin exigir nacimiento legítimo. Casi todas las escuelas pías eran de la iglesia aunque también se llamaba "escuela pía" y "amiga pía" a la escuela y amiga

sostenidas por el Ayuntamiento de la ciudad. Estas escuelas fueron las primeras de tipo popular, en las que se enseñaba lectura, escritura y doctrina cristiana, además de matemáticas al nivel elemental, además se les daba de comer a los niños para facilitar su asistencia.

El Colegio de San Gregorio, fundado en 1586 por los jesuitas para enseñar las primeras letras a "los niños más principales" de los indios, para que fueran "muy aptos para regir y gobernar sus pueblos", pero en 1815 se estipuló que la escuela de leer y escribir debía ser pública para que asistiesen los niños de la ciudad, españoles y otras castas.

El Colegio de San Juan de Letrán, abierta en 1528 siendo ésta la primera escuela de primeras letras establecida en la Nueva España, con financiamiento del ayuntamiento y dedicada a la educación de mestizos, criollos e indios.

El Colegio de Infantes, fundado en 1734 enseñaba música, primeras letras y latín, siendo la única que tenía restricciones de raza y nacimiento para sus alumnos. Los niños entraban a ella cuando tenían 7 a 9 años de edad y salían a los 13 o 14 años.

El Hospicio de Pobres, fundado en 1774 que pretendía hacer útiles a la sociedad a los pobres, enseñándoseles no sólo primeras letras, sino artes y oficios. La mayoría eran españoles, pero también se encontraban niños indios, mestizos y mulatos. Las niñas eran instruidas por una maestra.

El Colegio de las Vizcainas, fundada en 1766, siendo ésta la más grande y más famosa de las escuelas gratuitas para mujeres, que en 1793 añadió una "amiga pública gratuita" para niñas de cualquiera clase o condición. La escuela ofrecía un curso completo de primeras letras dado por maestras laicas: doctrinas cristiana, leer, escribir, cantar, coser, bordar, tejer y labor de diferentes clases de flores.

En cuanto a educación superior, surgieron las siguientes instituciones:

¹⁰ TANCK ESTRADA, DOROTHY. *La educación ilustrada 1786-1836. Educación Primaria en la ciudad de*

Fundada por la Cédula Real de Carlos V en 1551 e inaugurada en 1553, la Real y Pontificia Universidad de México fue la primera institución para educación superior en la Nueva España. Ofreció diversas ramas de estudio: artes, cánones, leyes, retórica, teología entre otras. Medicina y estudios de Náhuatl y Otomí, fueron incorporados más tarde. Por el año de 1775, la Universidad había otorgado alrededor de 30,000 certificados de bachilleres y 1,162 doctorados.¹¹

Otras instituciones creadas en este periodo fueron: El Colegio de Santa María de Todos los Santos, fundada en 1573 con el fin de preparar a las clases altas para desempeñar los puestos básicos en la administración, educación y en el clero; el Colegio de Comendadores de San Ramón Nonato, para capacitar funcionarios, fundado en 1628; el Seminario Conciliar de México, en 1767; el Colegio de las Vizcaínas, fundado en 1767, con el que se institucionaliza la educación superior femenina; la Academia de las Nobles Artes de San Carlos, fundada en 1781; la Escuela de Minas, en 1792; y, finalmente, la Universidad de Guadalajara, fundada en 1791.¹²

A mediados del siglo XVIII, el clero secular se hizo dominante. Con ello, vino la decadencia educacional. La expulsión de los Jesuitas en 1767 constituyó un retroceso en la educación secundaria y superior. La educación primaria, en la que se había logrado muchos avances al principio de la colonia, había cesado prácticamente alrededor de 1794, ya que sólo existían alrededor de 10 escuelas primarias.¹³ La educación para Indios y mestizos, nunca se extendió realmente, fuera del catecismo y los principios de aprendizaje. Al final del periodo colonial, se estimó que sólo 30,000 de una población de seis millones eran letrados.

La secundaria y la educación superior fueron en exclusiva para las clases altas, ya que se temía que de darse las oportunidades de educación a las clases bajas, se rompería

México, pp. 160-168, 188-195

¹¹ LARROYO, FRANCISCO. *Historia comparada de la educación en México*, pp. 597-598.

¹² ROBLES, MARTHA. *Educación y Sociedad en la Historia de México*, pp. 32-39.

¹³ LARROYO, Op. Cit., p. 598.

con la estabilidad social en la que, sólo las clases altas ayudaban a perpetuar un estado teocrático en el que el poder era compartido sólo por grupos civiles, militares y religiosos.

La educación colonial falló para preparar a las masas para la independencia y para la vida en una sociedad democrática, y las condiciones educativas predominantes en 1810 ayudaron a la explicación de la difícil época postindependentista.¹⁴

1.3 MÉXICO INDEPENDIENTE.

1.3.1 ANTECEDENTES AL ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL, PLANES, PROGRAMAS Y MÉTODOS EDUCATIVOS.

La independencia mexicana, en su dimensión de proyecto jurídico y político y en su realidad histórica, surge bajo el signo del liberalismo. El liberalismo implicó no sólo un pensamiento filosófico que reconocía el valor de todos y cada uno de los seres humanos, sino también una búsqueda práctica de las condiciones históricas favorables a la realización de los valores individuales. En este contexto nace la política educativa de nuestro país. La educación deja de ser concebida como un instrumento de evangelización, como un privilegio de las élites, como un entrenamiento exclusivo de la burocracia colonial civil y eclesiástica. La educación entonces se convierte en un derecho universal del pueblo, en una dimensión necesaria de la realización humana.

El primer elemento que ha de tomarse en cuenta para comprender la evolución de nuestras leyes educativas es, entonces, la idea de la universalidad necesaria de la instrucción formal. El segundo elemento es la idea sobre el carácter público de la educación. Los liberales pensaban en que, por su carácter universal, la educación no podía ser dejada únicamente en manos de los particulares, sino que la sociedad entera, y el Estado, como representante legítimo de la sociedad, debían asumir la responsabilidad de hacer llegar la instrucción a todos los ciudadanos. La educación, para cumplir su papel, debía ser educación pública, y sólo mediante ella podría una nación alcanzar la libertad, la igualdad y el progreso.

Durante los primeros años de nuestra Independencia, la educación siguió la trayectoria de la Colonia. La iglesia siguió el control de la educación, pero las nuevas ideas en materia de educación fueron paulatinamente imponiéndose.

Tanto la Constitución de Cádiz, de 1812, como la expedida por Morelos, en Apatzingán, en 1814, reconocían a la religión católica como religión de Estado y ordenaban, en consecuencia, la enseñanza del catecismo, dejando en poder de la Iglesia la cultura del pueblo.

Sin embargo, ambas cimentaron los primeros antecedentes en cuanto a educación pública, a saber:

Constitución de Cádiz (19 de marzo de 1812):

“Artículo 131. Las facultades de las Cortes son:

Vigésimasegunda: Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del príncipe de Asturias.

Artículo 335. Tocará a estas diputaciones (provinciales):

Quinto: Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuestros descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

Artículo 336. En todos los pueblos de la monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

Artículo 367. Asimismo, se arreglará y creará el número competente de universidades y otros establecimientos de instrucción, que juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

¹⁴ GILL, CLARK C., Op. Cit., p.p. 18-19

Artículo 368. *El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino, debiendo explicarse la Constitución Política de la Monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas.*

Artículo 369. *Habrà una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad, bajo la autoridad del gobierno, la inspección de la enseñanza pública.*

Artículo 370. *Las Cortes por medio de planes y estatutos especiales arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública.*

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814:

*La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder*¹⁵

1.3.1.1 EL PRIMER IMPERIO

La era iturbidista representó un rompimiento con la corriente liberal; es significativo considerar este rompimiento en relación a las ideas del iturbidismo sobre la instrucción formal. Ninguna referencia hay a la educación en el Plan de Iguala. Más tarde, el artículo 99 de l Proyecto de Reglamento Provisional de l Primer Imperio mexicano establecía lo siguiente:

*“El gobierno, con el celo que demandan los primeros intereses de la nación, y con la energía que es propia de sus altas facultades, expedirá reglamentos y órdenes oportunas conforme a las leyes para promover y hacer que los establecimientos de instrucción moral pública existentes hoy llenen los objetivos de su institución, debida y provechosamente, en consonancia con el actual sistema político”*¹⁶

Derivado del rompimiento entre los intereses de las facciones que formaron el primer Imperio y los intereses del pueblo, la política educativa de dicha época no contenía

¹⁵ H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA.. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. T. I., pp. 128-129

¹⁶ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Documentos sobre la Ley Federal de Educación*, p. 8

la preocupación por la instrucción popular, el fomento a la educación, ni el interés de abrir más escuelas, sino sólo la promoción y el mantenimiento de establecimientos ya existentes y se reducía el papel de la educación a un mero instrumento de control político.

1.3.1.2 LA INSTAURACIÓN DE LA REPÚBLICA (1823-1833)

Al instaurarse la República 1823-1833, la orientación educativa del gobierno independiente vuelve a su rumbo originario. El tercero y sexto apartado del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, del 16 de mayo de 1823, declaraban:

“Tercera. Parte conducente: El cuerpo Legislativo o Congreso Nacional...debe:

Formar el plan general de educación; proteger al Instituto Nacional y nombrar a los profesores que deben componerlo:...

Sexta. La ilustración es el origen de todo bien individual y social. Para difundirla y adelantarla, todos los ciudadanos pueden formar establecimientos particulares de educación.

A más de los que formen los ciudadanos habrá institutos públicos: uno central en el lugar que designe el cuerpo legislativo, y otro provincial en cada provincia.

El Nacional se compondrá de profesores nombrados por el cuerpo legislativo e instruidos en las cuatro clases de ciencias físicas, exactas, morales y políticas. Celerará la observancia del plan general de educación formado por el cuerpo legislativo; hará los reglamentos e instrucciones precisas para su cumplimiento; circulará a los institutos provinciales las leyes y decretos relativos a instrucción pública que deberá comunicarle el cuerpo Ejecutivo; determinará los métodos de enseñanza, y los variará según los progresos de la razón; protegerá los establecimientos que fomenten las artes y ciencias; abrirá correspondencia con las academias de las naciones más ilustradas para reunir los descubrimientos más útiles y comunicarlos a los institutos de cada provincia; ordenará los ensayos o experimentos que interesen más bien a la nación; presentará anualmente al cuerpo Legislativo cuatro memorias respectivas a las cuatro clases de ciencias, manifestando su atraso o progreso, y las medidas más útiles para su establecimiento. . .”¹⁷

¹⁷ H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. T. I. , pp.129-130.

En 1823, se nombró una comisión para que formara un "Proyecto del reglamento general de instrucción pública" para la nueva nación; dicho reglamento ordenó la creación de una Dirección Nacional, de 5 miembros todos profesores, responsables al Congreso Nacional, con facultades para establecer, conservar y mejorar la instrucción pública en toda la nación. La dirección nacional tenía autoridad para administrar, con el permiso de los prebostes y de los cabildos eclesiásticos, los fondos de los colegios mayores, de la universidad, y de las obras pías. Tenían la facultad de uniformar métodos y textos y de supervisar los tres niveles de educación.

El reglamento, cuya aplicación obligaba a toda la República nunca tuvo vigencia debido a que la Constitución de 1824 estableció la forma federal de gobierno. Por el artículo 50 el Congreso fue limitado a actuar en el campo educativo sólo dentro del Distrito y de los territorios federales.

En 1824, con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 4 de octubre del mismo año, se determinaba en materia de educación:

"Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

*1. Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados."*¹⁸

En 1826 una comisión del Congreso nacional propuso un "Proyecto sobre el plan general de instrucción pública", en el cual se preveía el establecimiento de una Junta Directora cuya función era la de inspeccionar los establecimientos y la inversión de los fondos educativos, fijar sueldos, señalar textos y desarrollar un plan general de instrucción pública. Dicho proyecto explícitamente mencionaba que quedaban prohibidas

¹⁸ II. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. T. I., pp. 130.

informaciones de limpieza de sangre, legitimidad o cualquiera otra con que se quisiera hacer exclusiva alguna profesión u oficio para cierta clase de individuos de la República, pues que todos eran llamados por instrucción y aptitud indistintamente a cualquier puesto, profesión, destino o empleo. El reglamento nunca fue discutido en serio por el Congreso; se limitó a revisar, en 1827 y en 1828, algunas disposiciones relativas a los colegios mayores.

El "Plan de educación para el Distrito y Territorios" a pesar de que nunca entró en vigor, planteaba el incremento del papel del Estado sobre todas las formas de educación primaria, además de prescribir un método uniforme para escuela del Estado y de la iglesia y en el artículo 16 para las particulares.

Desgraciadamente, de las buenas intenciones legislativas a la práctica real de los preceptos había un largo camino que recorrer. El mismo pensamiento liberal, con su fe un tanto ingenua en las iniciativas individuales con su tendencia a dejar hacer y dejar pasar no estaba quizás capacitado para generar un marco administrativo coherente, que promoviera y organizara la acción educativa estatal. El Estado carecía de recursos suficientes para fomentar la instrucción, y no se preveían formas de obtener sus recursos ni de canalizarlos adecuadamente. No estaba claro cual era el papel preciso de la Federación de los Estados y de los Ayuntamientos en materia de educación. No se establecieron políticas para formar maestros a nivel nacional, ni para determinar la magnitud de la demanda. En una palabra, no existía el planeamiento de la educación. Por otro lado, los gobiernos liberales se tenían que enfrentar simultáneamente a otros muchos problemas, originados algunos de ellos en las crisis naturales a toda nación nueva, causados otros por las maquinaciones de los grupos de oposición.

Así, los primeros intentos prácticos de sistematización administrativa de la educación pública sólo aparecen nueve años después de la promulgación de nuestra primera Constitución Federal.

Cabe mencionar que en 1831, Valentín Gómez Farias, como miembro de la legislatura de Zacatecas participó en la formulación de la ley que promulgó la enseñanza

libre para los particulares e hizo obligatoria la educación primaria para niños entre 6 y 14 años de edad.

Desde 1833, la política de Valentín Gómez Farias -como vicepresidente de la República y posteriormente como presidente durante la ausencia temporal del presidente Santa Anna- ejerció una influencia decisiva en las acciones constitucionales que tendían a abolir el centralismo¹⁹, al emitir diversas normas, como lo fueron:

El Bando de 21 de octubre de 1833 mediante el cual se suprimía la Universidad de México, y se establecía la dirección general de instrucción pública, para el Distrito y territorios de la Federación. Esta decisión incluía todos los sectores de la enseñanza. Desde la primaria, los estudiantes mexicanos recibirían instrucción cívica y política. La nueva orientación pedagógica se sujetaría a los cambios establecidos por el gobierno. La educación, que hasta antes del período de Reforma era privativa de una pequeña minoría estaría en consonancia con las ideas sociales de la Constitución.

La ley del 19 de Octubre en su artículo 10, dio a la Dirección General de Instrucción Pública el poder de designar los libros elementales de enseñanza, proporcionando ejemplares de ellos por todos los medios que estimara conducentes.

El Decreto de 23 de octubre de 1833, determinó la creación de seis establecimientos de educación superior descentralizados del ámbito universitario: 1) el de estudios preparatorios; 2) el de estudios ideológicos y humanidades; 3) el de ciencias físicas y matemáticas; 4) el de ciencias médicas; 5) el de jurisprudencia y 6) el de ciencias eclesiásticas. Se organizó además, la Biblioteca Nacional, el Teatro Nacional y otras instituciones educativas. Dicho decretó además daba facultades legales, en materia educativa, a todas aquellas personas interesadas en abrir escuelas con sus propios recursos siempre que se sujetara la enseñanza de doctrinas en los puntos de policía y en el orden moral de la educación a los reglamentos generales que se dieran sobre la materia (planes generales de enseñanza).

¹⁹ ROBLES, MARTHA. *Educación y Sociedad en la Historia de México*, pp. 41

El punto sexto del Programa de la administración de Valentín Gómez Farías, de 1833 contenía el principio de la destrucción del monopolio del clero en la educación pública.²⁰

Con todo ello, el Estado, y no el clero, sería el responsable de las nuevas decisiones en materia educativa y se difundió la educación primaria entre la masa del pueblo (educación pública).

La obra de Gómez Farías fue, desde luego, combatida por el clero y la clase conservadora, los que provocaron diversos levantamientos que culminaron con el Plan reaccionario de Cuernavaca y con el regreso a la Presidencia de Santa Anna, quien se dedicó a destruir toda la obra literal del Vicepresidente. Se volvió al antiguo orden, en materia educativa, y todas sus disposiciones en este ramo fueron derogadas. La orientación educacional al servicio del clero y de las clases acomodadas volvió a renacer, restableciéndose en consecuencia, el estado en que se hallaban la Pontificia Universidad de México, los Colegios de San Idelfonso, San Juan de Letrán, San Gregorio y Seminario de Minería.²¹

1.3.1.3 PUGNAS ENTRE FEDERALISTAS Y CENTRALISTAS(1834-1854).

Después de la instauración del régimen centralista, fomentado por intereses conservadores, el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, paradójicamente, descentralizaron por completo la instrucción pública, dejando en manos de las juntas departamentales (congresos locales) toda iniciativa de leyes sobre educación. Las escuelas de primeras letras quedaron bajo el cargo exclusivo de los ayuntamientos.

²⁰ II. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA. *Derechas del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, T. I., pp. 130-132

²¹ BREMAUNTZ, ALBERTO. *La educación socialista en México*. P. 30

Esta situación se prolongó hasta 1842: un decreto del Congreso, del 26 de octubre, declaró por primera vez que la educación debía ser gratuita y obligatoria para todos aquellos que tuviesen entre 7 y 15 años de edad. Asimismo, se intentó de nuevo regular toda la educación elemental de México por medio de la creación de la Dirección General de Instrucción Primaria; pero este organismo es puesto en manos de una asociación particular: la benemérita Compañía Lancasteriana. Un aspecto esencial de las actividades de esta Dirección fue la preparación de maestros y de textos adecuados. Sin embargo, este organismo sólo alcanzó unos cuantos meses de vida.

Para 1842, resurgen las ideas liberales con los proyectos de Constitución formulados por una Comisión del Congreso que señalaban:

“Artículo 79, fracción XXVIII, del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 25 de agosto de 1842:

Corresponde al Congreso Nacional:

XXVIII. Proteger la educación y la ilustración creando establecimientos científicos e industriales de utilidad común para toda la nación; decretando las bases para el arreglo de los estudios de profesión, y reprobando o reformando los estatutos de los departamentos que tiendan a obstruir o a atrasar la educación y la ilustración.

Artículo 5º, fracción XVII, del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año:

La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías.

XVII. Quedan abolidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones.

La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener más intervención que cuidar no se ataque la moral.

Artículos 13, fracciones V y VI; y 70, fracción XXVI, del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842:

Artículo 13. *La Constitución reconoce a todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías:*

V. Quedan abolidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones.

VI. La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener más intervención que la de cuidar no se ataque la moral ni se enseñen máximas contrarias a las leyes.

Artículo 70. *Corresponde exclusivamente al Congreso Nacional:*

*XXVI. Proteger la educación y la instrucción, creando establecimientos de utilidad común para toda la Nación, sin perjudicar el derecho que tienen los departamentos para el arreglo de la educación pública en su territorio, y decretar los requisitos para obtener el título de profesores en las ciencias.*²²

Dicho proyecto provocó las protestas airadas de los elementos conservadores que terminaron por provocar el levantamiento de Huejotzingo, el 11 de Diciembre de 1842.

En Junio de 1843, una nueva Constitución centralista devolvió a las asambleas departamentales su autoridad total en materia de educación, esto es las llamadas Bases Orgánicas Constitucionales, que a la letra señalaron:

"Artículo 134, fracciones IV y VII, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional, con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año:

Son facultades de las asambleas departamentales:

IV. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública, con los requisitos designados en la atribución primera.

²² II. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones.* T. I., pp. 135

*VII. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, y sujetándose a las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados.*¹²³

Por otro lado, Santa Ana formuló además un Plan General de Estudios para la República Mexicana, orientando a la educación hacia una finalidad religiosa, conforme al artículo 60 del mismo.

En Agosto del mismo año el Ministro Manuel Baranda pretendió reorganizar y centralizar otra vez el sistema educativo nacional mediante la Junta General Directiva de Educación Pública, que no logró nunca ser demasiado efectivo.

En 1846, vuelve el federalismo y, con él la vigencia de la Constitución de 1824; pero un decreto, del 23 de Octubre, delegó a los estados la regulación de la instrucción pública. En 1853, se restablece el régimen centralista y el 19 de Octubre de 1854 se realizó un nuevo intento de regular y coordinar todos los niveles educativos del país.

Al poco tiempo, en 1855, la Revolución de Ayutla clausuró definitivamente el centralismo mexicano.

1.3.1.4 LA REVOLUCIÓN DE AYUTLA, LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y LAS LEYES DE REFORMA

La Revolución de Ayutla significó el comienzo de la consolidación definitiva del régimen federalista y de la ideología política liberal.

En 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana estableció la libertad de enseñanza y prohibió los monopolios, en sus artículos 38 y 39, el artículo 117 del mismo estatuto, sin embargo, fue el que trazó la línea de la política educativa del futuro, al declarar como parte de las atribuciones del gobierno el "fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, sujetándose a las bases

¹²³ H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de*

que die re el gobierno sobre estudios preparatorios, exámenes y grados". Dicho de otra manera, se inaugura una época en la que el Estado Mexicano asumirá finalmente el papel de empresario y promotor principal de la enseñanza en beneficio de todos, en vez de ser un mero supervisor y coordinador de ella.

La Constitución de 1857 conservó la libertad de enseñanza –en su artículo 3º–; pero, más tarde, las experiencias derivadas de las nuevas arremetidas de los conservadores aliados con el clero mostraron la necesidad de que el gobierno contribuyera activamente al surgimiento de una sana y genuina mentalidad nacionalista, leal a los intereses básicos del país por encima de intereses particulares y de fidelidades religiosas mal entendidas. Promulgadas el 7 de Julio de 1859, las Leyes de Reforma no atacaban la religión, ni negaban la validez del sentimiento religioso: simplemente afirmaban la autonomía legítima del Estado frente a cualesquiera iglesias o sectas. Consecuentemente, el Decreto del 18 de Febrero de 1861 crea el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, y pone bajo el control de este ministerio todos los asuntos relacionados con la educación pública, a todos los niveles y en toda la nación. La Ley de Instrucción Pública, del 15 de Abril de 1861, pormenoriza las funciones de los gobiernos estatales y las supe dita a la inspección federal; asimismo, subraya el papel promotor de la federación y sujeta toda enseñanza privada a la supervisión gubernamental.

1.3.1.5 EL SEGUNDO IMPERIO Y LA RESTAURACIÓN DE LA REPÚBLICA

La legislación educativa del segundo Imperio tuvo sólo dos capítulos: la supresión de la Pontificia Universidad de México, por decreto de 30 de noviembre de 1865, y la Ley de Instrucción Pública, del 27 de diciembre del mismo año. Esta última se refería brevemente a la instrucción religiosa "como parte componente" de la enseñanza primaria; pero, al mismo tiempo, proclamaba la libertad de conciencias. Asimismo, afirmaba que la educación primaria debía ser obligatoria y gratuita. Entre sus muchas contradicciones, el régimen imperial tenía la de profesar una vaga ideología liberal.

Tras la caída de Maximiliano, vuelven a entrar en vigor la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma. Y se promulgan la nueva Ley Orgánica de Instrucción Pública, del 2 de diciembre de 1867 por Benito Juárez, con la colaboración del Ministro de Instrucción el Lic. Martínez de Castro, así como de Don Gabino Barreda, y su respectiva ley reglamentaria, aparecida el 24 de febrero de 1868. En estas leyes se declara la obligatoriedad y gratuidad "para los pobres" de la enseñanza primaria, y se suprime las lecciones de religión en los planes de estudio gubernamentales. Por primera vez, se hablaba de la enseñanza de la moral sin subordinación alguna a principios religiosos: aquí se dio el germen de la concepción moderna del civismo y de la ética profesional.

Las leyes y decretos que aparecieron en los años subsecuentes confirmaron y reforzaron el impulso de la escuela estatal, universal, gratuita y laica.

La ley de 1869 creó las instituciones de enseñanza secundaria femenina y especial; la Escuela Nacional Preparatoria; la Escuela de Medicina, Cirugía y Farmacia; las Escuelas de Jurisprudencia, de Ingenieros, de Naturalistas, de Agricultura y Veterinaria, de Bellas Artes, de Música y Declamación, de Comercio; la Escuela Normal de Profesores; la Escuela para la Enseñanza de Sordomudos; el Observatorio Astronómico; la Academia Nacional de Ciencias y Literatura y el Jardín Botánico.

La ley de Adiciones y Reformas, del 25 de septiembre de 1873, ratifica que el Estado "no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida, o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de la educación, el trabajo, o el voto religioso".

El Decreto del Alcance del artículo 3º del 10 de diciembre de 1874, confirmó la exclusión de toda directriz religiosa en el contenido de la educación oficial e impuso la enseñanza de una moral laica.

1.3.1.6 EL PORFIRIATO

En 1876, se da el golpe de Estado de Porfirio Díaz llegando a la Presidencia en 1877, iniciándose así, el periodo conocido como el Porfiriato.

En los primeros años, la acción legislativa del régimen porfirista no introdujo ningún cambio notable en la orientación de la política educativa del país. Así, el Decreto del 17 de diciembre de 1885 confirmó el establecimiento de la Normal de Maestros, y la ley reglamentaria de la misma institución fue aprobada el 2 de octubre de 1886. El 23 de marzo de 1888 aparece la Ley de Instrucción Primaria, que exige uniformar la enseñanza elemental y confirma a ésta en sus características de obligatoria y gratuita. El 21 de marzo de 1891 se promulgó la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria.

Sin embargo, ya a finales de la década de los ochenta se gestaba un proceso que introduciría matices nuevos en la ideología educativa liberal. Este proceso culminó el 16 de mayo de 1905, con la ley del establecimiento de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Tocó a Don Justo Sierra ser el primer titular del nuevo ministerio. Sierra había sido uno de los principales organizadores y participantes de los dos primeros Congresos Nacionales de Instrucción, celebrados de 1889 a 1891. Estos congresos recogieron el consenso de la mayoría de los educadores del país respecto a los conceptos liberales y republicanos de la enseñanza.

Estos conceptos reafirmaron el derecho universal de la educación, la necesidad de la educación para el progreso material y espiritual, y la responsabilidad estatal en materia de instrucción. Pero, además, se planteó la necesidad de que la educación tuviese un contenido moral específico. Así, la Ley de las Normales Primarias, del 12 de octubre de 1902, indicaba que el maestro debía ser un modelo ético para sus alumnos. Y la Ley de Educación Primaria, de 1908, se refería a la palabra educación en un sentido fundamentalmente ético. Los dos primeros artículos de esta ley expresaban que:

"Las escuelas oficiales serán esencialmente educativas; la instrucción en ellas se considera sólo como medio de educación...

La educación primaria que imparta el Ejecutivo de la Unión será Nacional, esto es, se pondrá que en todos los educandos se desarrolle el amor a la patria mexicana y a sus instituciones...; será integral, es decir, tenderá a producir simultáneamente el desenvolvimiento moral, o físico, intelectual y estético de los escolares; será laica o, lo que es lo mismo, neutral respecto a todas las creencias religiosas, y se abstendrá en consecuencia de enseñar o atacar ninguna de ellas; será además gratuita."

En la misma ley, se reorganizaron los currícula de enseñanza primaria conforme a las más recientes teorías pedagógicas y científicas.

En cuanto a la edad requerida, la misma ley señalaba en su artículo 6º, que la educación primaria elemental se distribuiría en cinco años escolares y se impartiría a niños que tuviesen de seis a catorce años de edad. El Ejecutivo distribuiría la educación elemental en menor número de años, cuando y donde lo considerara absolutamente indispensable.

Además, en su artículo 22 otorgaba facultades a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes para expedir los reglamentos y programas generales que fuesen necesarios para el cumplimiento de dicha ley.²⁴

1.3.1.7 LA REVOLUCIÓN DE 1910

Los precursores de la Revolución, desde principios del siglo, se preocuparon grandemente por las cuestiones educativas. El Programa del Partido Liberal Mexicano, publicado en San Louis Mo., en 1906, y suscrito por Ricardo Flores Magón postulaba en materia educativa, los siguientes puntos: multiplicación de escuelas primarias, para suplir ventajosamente las que se clausuraran al clero; impartición de enseñanza "netamente laica" en todas las escuelas de la República, fuesen oficiales o particulares, haciéndose responsables de ello a los directores; obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza; mejores

²⁴ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Documentos sobre la Ley Federal de Educación*. pp. 9-12

sueldos a los maestros e impartición obligatoria de artes y oficios, instrucción militar y cívica.²⁵

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 en la acción educativa del estado un carácter popular y social, llevando la escuela a todos los rincones del país y mejorando el nivel de instrucción de las masas.

Un primer paso en esta dirección se dio inmediatamente después del naufragio del porfirismo, mediante el decreto del Congreso de 30 de mayo de 1911, en que se autorizó al ejecutivo a establecer directamente en todos los pueblos de la República escuelas de instrucción rudimentaria, cuyo objetivo era el de "Enseñar, principalmente a los individuos de raza indígena a hablar, leer y escribir el castellano y a ejecutar las operaciones fundamentales y más usuales de la aritmética, sin distinción de sexos ni edades".

1.3.1.8 LA CONSTITUCIÓN DE 1917 HASTA NUESTROS DÍAS

La Constitución de 1917, promulgada el 5 de mayo de 1917, confirmó en su artículo 3º los puntos esenciales de la trayectoria de la legislación educativa en México, como se verá en el apartado siguiente. En el mismo año, se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

El 12 de junio de 1919 el gobierno revolucionario reforzó el nacionalismo educativo al decretar que los libros escolares primarios debían ser de autores mexicanos e impresos dentro del país.

A partir de la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, se encomendó la educación elemental a los ayuntamientos y se creó una Dirección General de

²⁵ BREMAUNTZ, ALBERTO. *La educación socialista en México*. P. 53

Educación para las escuelas del Distrito Federal, mediante la Ley Orgánica de Educación Pública en el Distrito Federal, del 19 de abril de 1917. En la misma, se regulaba la edad respecto a la educación elemental en sus artículos 25 y 38 que a la letra señalaban:

"Art. 25.- Los jardines de niños tendrán carácter de mixtos y en ellos serán recibidos los párvulos que sean mayores de tres años o menores de seis.

Art. 38.- La Educación Primaria Elemental será obligatoria para niños de ambos sexos comprendidos entre los 6 y 15 años de edad."

Además, establecía expresamente las sanciones para quienes no cumplieran con el artículo 38 en su artículo 42, a saber:

"Art. 42.- Los padres, tutores o encargados de los niños que omitieren el cumplimiento del artículo 38, serán castigados con multa no mayor de \$500.00 o arresto no mayor de un mes, y las autoridades políticas serán las encargadas de hacer efectivas dichas penas. La obligación anterior cesa por enfermedad del niño o por haber terminado los primeros cuatro años de la Educación Primaria."²⁶

Pero pronto se vio la necesidad de centralizar de nuevo las actividades de la educación pública; así, en 1919 se encomendó a la Universidad el orientar y vigilar la enseñanza en toda la nación. El decreto del 28 de septiembre de 1921 creó la Secretaría de Educación Pública.

Desde su nacimiento, este organismo procedió a movilizar recursos para la enseñanza en un volumen inusitado; a promover vigorosamente la enseñanza rural e indígena; a reorganizar y expandir la enseñanza técnica; a fundar bibliotecas y a popularizar efectivamente la cultura mediante la creación e misiones culturales y las ediciones masivas de libros clásicos. Logró en 1925 la fundación de la Caja Nacional Escolar de Ahorros y Préstamos; la creación de escuelas secundarias por decreto de 30 de diciembre del mismo año; la reorganización, también en 1925, de la Escuela Nacional de Maestros, encaminada a alimentar el sistema con maestros primarios, rurales, misioneros y técnicos; la creación de la Dirección de Misiones Culturales en 1926; la fundación de las escuelas preparatorias

²⁶ Ley Orgánica de Educación Pública en el Distrito Federal, Diario Oficial, 19 de abril de 1917.

técnica y politécnica en 1932 y la promulgación de la ley orgánica de la Universidad Autónoma de México el 19 de octubre de 1933.

Las labores de la Secretaría de Educación Pública, desde sus comienzos, tropezaron con obstáculos ocasionados por la intransigencia de algunos grupos opuestos a la revolución y a la trayectoria de la legislación educativa republicana. En 1926, el régimen se vio obligado a proteger el contenido nacionalista y laico de la enseñanza mediante el Reglamento Provisional de las Escuelas Particulares (del 22 de febrero) y el Reglamento de Inspección y Vigilancia de las escuelas particulares (del 22 de julio). Estos reglamentos fijaban sanciones para las violaciones al artículo 3º constitucional, y declaraban la incapacidad de los ministros de culto para ser directores de planteles escolares, aunque no negaba a los ministros mexicanos la capacidad de ser profesores. Igualmente, se imponía el uso de textos laicos y la supervisión de los planes de estudio y métodos educativos de las escuelas particulares.

Más tarde, el gobierno prohibió toda ingerencia de los ministros de culto en la enseñanza primaria, mediante un nuevo Reglamento de Escuelas Primarias Particulares, que fue implantado el 19 de abril de 1932.

El 13 de diciembre de 1934, el Congreso de la Unión aprobó un nuevo texto para el artículo 3º constitucional, cuyas finalidades eran numerosas, siendo la más importante el carácter socialista de la educación.

De igual modo, se reformó en el mismo año la fracción XXV del artículo 73 constitucional, publicada el 18 de diciembre, misma que facultaba al Congreso para "unificar y coordinar la educación en toda la República".

Diversas Instituciones fueron creadas en años posteriores como lo son: el Instituto Nacional de Educación para Trabajadores (1935), Instituto Nacional de Pedagogía (1936),

el Instituto Politécnico Nacional (1937), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (1939) y el Colegio de México (1940).²⁷

En 1939, se aprueba una nueva Ley Orgánica de Educación, reglamentaria de los artículos 3º, 27, fracción III; 31, fracción I; 73, fracciones X y XXV, y 123, fracción XII constitucionales, misma que señalaba en sus artículos 49, 51, 52, 53 y 54 lo relativo a la educación básica, en el siguiente tenor:

ARTICULO 49.- *La educación preescolar es la que se imparte a niños menores de seis años en Casas de Cuna, Guarderías infantiles, Jardines de niños e Instituciones análogas, cualquiera que sea su denominación.*

ARTICULO 51.- *Hasta los tres años atenderá preferentemente la salud, el desarrollo físico y el desenvolvimiento mental del párvulo, exclusivamente por medio del juego.*

De los cuatro a los seis, la atención será sistemática, procurando el desarrollo físico y mental del niño. La fantasía de los párvulos será encausada hacia la realidad, por lo que la literatura infantil y demás miembros de expresión, estarán exentos de perjuicios o supersticiones, así como de toda idea de odio o crueldad.

ARTICULO 52.- *La educación preescolar, pero de un modo específico, e integrante, los jardines de niños se articularán orgánicamente con la escuela primaria.*

ARTICULO 53.- *Se entiende por educación primaria el conjunto de conocimientos, habilidades, aptitudes y formas de conducta que deben poseer todos los habitantes del país para:*

- a).- Estar en condiciones de satisfacer sus propias necesidades.*
- b).- Incorporarse a la sociedad con la capacidad indispensable en el manejo de los instrumentos y de las formas elementales del trabajo y de la cultura.*
- c).- Hacer estudio de segunda enseñanza.*

²⁷ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Documentos sobre la Ley Federal de Educación*. pp. 12-13

ARTÍCULO 54.- *La educación primaria abarcará un período de seis años y se dividirá en tres ciclos de dos grados cada año. La distribución por grados se hará atendiendo a la naturaleza propia del educando, sus intereses, necesidades y conocimientos.*²⁸

Otra Ley Orgánica de Educación, promulgada en 1942, señalaba en lo referente a educación básica:

"ARTÍCULO 9º.- *El sistema educativo nacional comprenderá los siguientes tipos:*

- I.- La educación para niños menores de seis años o educación preescolar;*
- II.- La educación primaria;...*

ARTÍCULO 10.- *Salvo lo especialmente dispuesto por esta ley, los reglamentos determinarán los requisitos de ingreso de los educandos en cada uno de los tipos de educación establecidos en el artículo anterior.*

ARTÍCULO 48.- *La educación preescolar se impartirá a párvulos menores de seis años, en casa de cuna, guarderías infantiles, casas hogares, jardines de niños o instituciones análogas, cualquiera que sea su denominación.*

ARTÍCULO 54.- *El Estado procurará extender la educación preescolar a toda la población infantil de la República y fomentará la iniciativa privada en esta materia; pero tal tipo de educación no es obligatorio, ni constituye requisito para el ingreso a las escuelas primarias.*

ARTÍCULO 59.- *La educación primaria se impartirá a todos los niños del país, de los seis a los catorce años de edad, excepción hecha de los retrasados mentales, enfermos, anormales o con necesidades específicas, a quienes se impartirá, lo mismo que a los adultos iletrados, una educación especial con los mismos objetivos que la primaria.*

ARTÍCULO 60.- *La educación primaria se dividirá en seis grados enlazados progresivamente en forma planeada y sistemática, agrupados en tres ciclos de dos grados cada uno, que se cursarán normalmente en seis años, salvo que necesidades específicas determinen prudente ampliación del término.*

²⁸ Ley Orgánica de Educación, Diario Oficial de 30 de diciembre de 1939.

ARTÍCULO 61.- *La educación primaria, en su contenido mínimo, será igual en toda la República. Por tanto, corresponde al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, la formulación de planes de estudio, programas y métodos de enseñanza, los que tendrán aplicación, tanto para las escuelas dependientes del Estado, como para las particulares que funcionen con autorización legal, sin perjuicio de que en su elaboración se establezca cierta elasticidad que permita poner a la escuela primaria en relación con las necesidades y características del medio físico, económico y social en que actúe.*

ARTÍCULO 64.- *La educación primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República, menores de quince años. La obligación se cumple cursándola en las escuelas primarias dependientes del Estado o en las particulares autorizadas legalmente.*

ARTÍCULO 65.- *Los padres de familia y los representantes de menores, tienen el deber de hacer que sus hijos o representados en edad inferior a quince años, concurren a las escuelas del Estado o particulares autorizadas, para cursar la educación primaria. El incumplimiento de esta obligación se sancionará administrativamente con multa de uno a quinientos pesos.²⁹*

En 1946 se reformó nuevamente el artículo 3º Constitucional, resurgiendo la educación como un instrumento clave de nacionalismo y cooperación internacional. Así, el nuevo artículo 3º, sin excluir la dimensión social y popular de la enseñanza, suprimió toda referencia a la educación socialista, e hizo especial hincapié en los contenidos fundamentales de la trayectoria educativa de México: libertad, progreso, patriotismo, laicismo, convivencia humana.

Derivado de las subsecuentes reformas constitucionales, surgieron dos principales leyes emitidas por el II. Congreso de la Unión: la primera, la Ley Federal de Educación, publicada en el Diario Oficial el 29 de noviembre de 1973 que siguió los lineamientos que a partir de 1946 dictaba el artículo 3º constitucional, y la segunda, que rige actualmente, la Ley General de Educación, publicada el 13 de julio de 1993, con apego a las respectivas reformas constitucionales.

²⁹ *Ley Orgánica de Educación. Diario Oficial de 23 de enero de 1942.*

En la Ley Federal de Educación³⁰ se plantearon diversas innovaciones, siendo las principales:

- 1) Se reconoció a la función educativa como servicio público, por estar destinada a satisfacer necesidades sociales permanentes y sujetas a un régimen de derecho público.

"ARTICULO 3.- La educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios es un servicio público."

- 2) Se enunció cada tipo educativo sin detallar requisitos o atributos específicos para que estas cuestiones fuesen objeto de normas de carácter académico o reglamentario, con el fin de facilitar la adaptación al cambio constante. Sólo se reiteró respecto a la educación primaria, las disposiciones constitucionales de ser obligatoria y gratuita, y respecto a la preescolar, que no sería requisito previo indispensable para el ingreso en la primaria. Tal aspecto se hizo de manifiesto, ya que, como se estableció en el dictamen de la cámara de senadores *"siendo obligatoria la educación primaria para todos los habitantes del país, no puede ni debe condicionársela de ningún modo"*.³¹

"ARTICULO 15.- El Sistema Educativo Nacional comprende los tipos elemental, medio y superior, en sus modalidades escolar y extraescolar..."

"ARTICULO 16.- El tipo elemental está compuesto por la educación preescolar y la primaria.

La educación preescolar no constituye antecedente obligatorio de la primaria.

La educación primaria es obligatoria para todos los habitantes de la República."

"ARTICULO 48.- Los habitantes del país tienen derecho a las mismas oportunidades del acceso al Sistema Educativo Nacional, sin más limitación que satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones relativas."

³⁰ Ley Federal de Educación. Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 1973

³¹ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Documentos sobre la Ley Federal de Educación. P. 62

"ARTICULO 52.- *Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:*

1.- O biener la inscripción e scolar ne cesaria para q ue sus h ijos o pupilos, menores de edad reciban la educación primaria;.."

"ARTICULO 53.- *Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:*

1.- Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, reciban la educación primaria;.."

- 3) Por otro lado, se buscó flexibilizar y dar mayor apertura al sistema educativo, por lo que, esta ley tuvo un carácter general y no enumerativo o casuístico. De igual manera, dicha ley buscaba ser un marco jurídico capaz de prever el cambio.

"ARTICULO 14.- *El Poder Ejecutivo Federal expedirá los reglamentos necesarios para la aplicación de esta ley."*

- 4) Se buscó la unificación y coordinación de la educación a nivel nacional, estableciéndose facultades específicas para ello a la Secretaría de Educación Pública, sin vulnerar los principios federativos y la autonomía municipal.
- 5) Respecto a los planes, programas y métodos de estudio, se suprimieron axiomas inflexibles o fórmulas predefinidas. En su lugar, se sentaron las bases que actuarían como instrumentos orientadores para la celebración de los mismos, facultándose a la Secretaría de Educación Pública para formular los mismos.

"ARTICULO 46.- *En los planes y programas se establecerán los objetivos específicos del aprendizaje; se sugerirán los métodos y actividades para alcanzarlos, y se establecerán los procedimientos para evaluar si los educandos han logrado dichos objetivos."*

La Ley General de Educación, por su parte mantiene en su gran mayoría los principios establecidos por la Ley Federal, sin embargo, su principal característica, señalada

en la misma iniciativa, es el ser un instrumento de coordinación y consulta sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, integrado por el Secretario de Educación Pública del Ejecutivo Federal y por las autoridades educativas locales. Por lo que, se definen de manera clara las facultades del Ejecutivo Federal, de los Estados y Municipios, así como las facultades concurrentes en los artículos 12 a 17 de dicho ordenamiento.

Además, pretende ser un instrumento en el que, la inclusión de los actores sociales representa una parte muy importante en el proceso educativo, al conformarse los consejos de participación social, tanto escolares, como municipales, estatales y el nacional, integrados por padres de familia, autoridades, maestros, representantes de organizaciones sindicales y demás sectores sociales especialmente interesados en la educación.

Por otro lado, de conformidad con las reformas al artículo 3° constitucional, se determina la obligatoriedad de la educación secundaria, por lo que se llevaron a cabo las adecuaciones pertinentes en el nuevo ordenamiento.³²

En cuanto a los artículos relacionados con el tema que se trata, éstos se verán en los capítulos subsiguientes.

1.3.2 EL ARTÍCULO 3° CONSTITUCIONAL, TEXTO ORIGINAL, REFORMAS, TEXTO VIGENTE

1.3.2.1 TEXTO ORIGINAL

En su versión original el artículo 3° establecía:

*“La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.
Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.*

³² Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación de 13 de julio de 1993.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria".³³

Como se puede ver, la libertad que el artículo 3º establecía, coincidía con el laicismo obligado en los establecimientos oficiales. En segundo término, era bien clara la limitación para las corporaciones religiosas y para los ministros de los cultos, en el sentido de no poder establecer y dirigir escuelas de instrucción primaria, lo cual dejaba abierta la posibilidad para que establecimientos educativos de otro nivel sí pudieran funcionar bajo la dirección de ministros de algún culto religioso o ser organizados por alguna corporación religiosa.

Es también importante subrayar que el Estado se reservaba el derecho de ejercer una supervisión oficial sólo sobre las escuelas primarias particulares y que la gratuidad de la enseñanza correspondía solamente a la de nivel primaria impartida por el Estado.

1.3.2.2 REFORMAS

1.3.2.2.1 LA REFORMA DE 1934

Las características del artículo reformado en 1934, fueron las siguientes:

1. Se establecía que la educación impartida por el Estado sería socialista, excluiría toda doctrina religiosa, combatiendo el fanatismo y los prejuicios, y crearía en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.
2. Se atribuye de manera exclusiva al Estado (federación, estados y municipios) la facultad de impartir educación primaria, secundaria y normal, si bien podrían otorgarse autorizaciones a los particulares que desearan impartir esos mismos niveles de enseñanza de acuerdo con las normas que el propio artículo establecía.

³³ VALADES, DIEGO. *Introducción al Derecho Mexicano: Derecho a la educación*, p. 11

3. Esas normas consistieron en:
 - 3.1 Las actividades y la enseñanza en los planteles particulares deberían ajustarse a la disposición de acuerdo con la cual la educación debía ser socialista y excluir toda doctrina religiosa. Asimismo, esas actividades quedarían a cargo de personas que: "en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad y una ideología acorde con este precepto".
 - 3.2 La definición de planes, programas y métodos de enseñanza correspondería, en todos los casos, al Estado.
 - 3.3 Para su funcionamiento los planteles particulares deberían contar con una autorización expresa del poder público, el que, en cualquier momento y sin que contra sus resoluciones procediera recurso o juicio alguno, podría revocar esas autorizaciones. Con esto se estableció una excepción expresa por cuanto a la procedencia del juicio de amparo.
4. Se determinó que las disposiciones antes referidas regirían también para la educación de cualquier tipo o nivel, impartida a los trabajadores y a los campesinos.
5. Se introdujo el concepto de obligatoriedad de la educación primaria.
6. Se facultó al Estado para retirar, discrecionalmente y en cualquier momento, el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares.
7. Finalmente, se atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, y señalar las sanciones susceptibles de ser aplicadas a los funcionarios que no cumplieran o no hicieran cumplir las disposiciones correspondientes, así como a todos aquellos que las infringieran. Lo anterior, se aclaró, era con el fin de unificar y coordinar la educación en la República.³⁴

³⁴ VALADES, Op. Cit. pp. 15-16

Los aspectos novedosos de la reforma de 1934, que se inscribieron en una nueva tradición mexicana en el área de educación por contener principios compatibles con la estructura del Estado y que reforzaban su acción, son aquellos que establecieron la obligatoriedad de la educación primaria, la potestad del estado para autorizar el funcionamiento de planteles particulares de cualquier nivel de enseñanza, así como para retirarles, en cualquier momento, el reconocimiento de validez oficial a los estudios que en estos planteles se impartieran. También fue importante facultar al Congreso de la Unión para unificar y coordinar la educación en toda la República y distribuir la enseñanza educativa entre la federación, los estados y los municipios.

1.3.2.2.2 LA REFORMA DE 1946

Trascendental fue la reforma introducida al artículo 3º en 1946, que suprimió la referencia a la educación socialista.

De acuerdo con esta reforma se estableció que la educación impartida por 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".

Las características fundamentales de la reforma se pueden explicar de la siguiente manera:

1. El criterio que orientará a la educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y se basará en los resultados del progreso científico, luchando, para el efecto, contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios.
2. La educación será democrática, considerando como democracia tanto a la estructura jurídica y al régimen político, como al sistema de vida "fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".
3. La educación será nacional, toda vez que será preocupación fundamental atender la comprensión de los problemas de México, al aprovechamiento de sus

recursos, a la defensa de su independencia política y económica y a la continuidad y acrecentamiento de su propia cultura.

4. Será propósito de la educación, igualmente, contribuir a la mejor convivencia humana.
5. Se autoriza a los particulares para impartir educación en todos sus tipos y grados, manteniendo el requisito de la autorización previa y expresa del poder público, como en 1934. Contra la negativa o la revocación de esa autorización no procede recurso legal alguno.
6. Se excluyó a las corporaciones religiosas de intervenir en los planteles donde se imparta educación primaria, secundaria y normal, así como la que se destine a obreros y campesinos.
7. Se mantuvo el concepto de obligatoriedad de la enseñanza primaria y se extendió el de gratuidad a toda la educación impartida por el Estado.³⁵

1.3.2.2.3 LA REFORMA DE 1979

La reforma de 1979, tuvo como característica principal la de elevar a rango constitucional, la autonomía de las universidades, y el respeto a la libertad de cátedra, investigación y discusión de las ideas.

Asimismo, estableció que las relaciones laborales del personal académico y administrativo de dichas instituciones, se regiría por el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

1.3.2.2.4 LA REFORMA DE 1992

En la reforma de 1992, se suprimió la discrecionalidad del Estado para retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en instituciones particulares.

³⁵ VALADES. Op. Cit. pp. 16-17

Por otro lado, se suprimió la restricción a las corporaciones religiosas para impartir la educación primaria, secundaria y normal, y se amplió a todos los particulares la oportunidad de impartir la educación a todos sus niveles.

1.3.2.2.5 LA REFORMA DE 1993

Publicada el 5 de marzo de 1993, ésta ha sido la última reforma que ha sufrido el artículo 3º constitucional, teniendo como características principales las siguientes:

- 1) Se garantiza el derecho a la educación de cada individuo, así como la obligación del Estado (Federación, Estados, Municipios) a impartir la educación preescolar, primaria y secundaria.
- 2) Se faculta al Poder Ejecutivo Federal a determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal, considerando la opinión de los gobiernos de los Estados.
- 3) Se reincorpora la obligación del estado a promover todos los tipos y modalidades de educación necesaria para el desarrollo de la Nación, así como la investigación científica y tecnológica.
- 4) Establece la facultad del Estado para otorgar o retirar el reconocimiento oficial a los estudios realizados en instituciones particulares, éstas, a su vez, deberán sujetarse a los planes de estudio oficiales y demás disposiciones del artículo 3º constitucional.³⁶

1.3.2.3 TEXTO VIGENTE

El artículo 3º Constitucional vigente en nuestros días, como se ha podido vislumbrar, ha sufrido reformas importantes hasta nuestros días, derivado principalmente de las transformaciones políticas, económicas y sociales que ha sufrido nuestro país.

Dicho precepto, a la letra señala:

"ARTÍCULO 3º.- *Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.*

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

- I. *Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;*
- II. *El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.*
Además:
 - a) *Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;*
 - b) *Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y*
 - c) *Contribuirá a la mejor conciencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en*

³⁶ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Reformas a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos 1917-1997.* p.p. 178-180

sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

- III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudios de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;
- IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;
- 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 superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y atenderá el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;
- VI. 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;
- VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y
- VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la

función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan."³⁷

³⁷ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Op. Cit. Artículo 3º. p.p.9-11

CAPÍTULO II

CAPITULO II LA FACULTAD REGLAMENTARIA

2.1 PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

Dentro de la dinámica política y social de los pueblos no es posible adoptar rigidamente el principio de división o separación de poderes, en el sentido de que cada una de las funciones del Estado —la ejecutiva, legislativa y judicial— se deposite en tres categorías diferentes de órganos de autoridad que por modo absoluto y total agoten su ejercicio con independencia o aislamiento unos de otros, de tal manera que el órgano legislativo sólo deba crear leyes y que los órganos judiciales únicamente puedan realizar la función jurisdiccional. Bajo esta concepción estricta, y por ello impráctica o absurdamente utópica, no puede entenderse ni comprenderse el consabido principio. Entre las diversas clases de órganos estatales existen múltiples relaciones jurídico-políticas que suelen denominarse de supraordenación, regidas primordialmente por el ordenamiento constitucional y que, al actualizarse, generan una colaboración entre dichos órganos y suponen una interdependencia entre ellos como fenómenos sin los cuales no podría desarrollarse la vida institucional de ningún Estado. Por ésta razón, si bien es cierto que la función legislativa en grado o dimensión mayoritaria, no total, corresponde a los órganos que con vista de ella se denominan “legislativos” (Congreso de la Unión entre otros), también es verdad que en su ejercicio excepcional o en el proceso en que se desarrolla interviene un órgano que no es primordial o prístinamente legislativo, sino ejecutivo (Presidente de la República conforme a nuestro orden constitucional). El poder legislativo, entendido como función, no como órgano, puede desempeñarse, en consecuencia, bajo cualquiera de las formas apuntadas, por el Poder Ejecutivo en la acepción orgánica del concepto, es decir, por el individuo en quien este poder, a título de actividad estatal, se deposita y que de acuerdo con nuestra Constitución se llama “Presidente de la República” (Art. 80).

Estas consideraciones plantean la cuestión consistente en determinar cuáles son las facultades legislativas del presidente, bien traducidas en la creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, o bien reveladas en la injerencia que dicho funcionario

tiene en el proceso de su elaboración. De ahí que las mencionadas facultades pueden clasificarse en dos grandes grupos, a saber: las de creación normativa y las de colaboración en el proceso legislativo. En el primer caso, es el Presidente de la República el legislador y en el segundo el colaborador del Congreso de la Unión en la tarea constitucional que éste tiene encomendada para expedir leyes sobre las materias que integran su órbita competencial.

EL PRESIDENTE COMO LEGISLADOR: El artículo 49 de la Constitución y como excepción al principio de división o separación de poderes que consagra, establece que únicamente en dos casos, el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, o sea, que en ellos éste puede fungir como legislador.

El primero de ellos se contrae al supuesto consignado en el artículo 29 constitucional, es decir, cuando se presente una situación de emergencia en la vida institucional del país, provocada por las causas que el propio precepto prevé. En esta hipótesis, el Ejecutivo Federal se convierte en legislador extraordinario con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano del Estado para expedir leyes con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente.

El segundo de los casos estriba en que el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, esto es, para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, "a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país". A través de esta última expresión, la disposición constitucional se circunscribe a los objetivos económicos que la misma disposición señala, ya que éstos implican su causa final, fuera de la que no tendría justificación ni legitimación alguna.¹

¹ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 777-778

Cabe mencionar que, Fix-Zamudio² señala, además de estos dos casos, la reglamentación de aguas del artículo 27, párrafo quinto; las medidas de salubridad de la fracción XVI del artículo 73, así como los tratados internacionales a que se refieren la fracción X del artículo 89, constitucionales.

EL PRESIDENTE COMO COLABORADOR EN EL PROCESO LEGISLATIVO:

Tres son los actos jurídico-políticos mediante los cuales el Presidente de la República interviene en el proceso de elaboración legislativa, a saber: la iniciativa, el veto y la promulgación.

El primero de ellos entraña la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión (Art. 71, fracción I), para que, discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra, se expidan por éste como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo. Es obvio que dicha facultad comprende la de proponer modificaciones en general a las leyes vigentes sobre cualquier materia de la competencia federal de dicho Congreso o de la que tiene como legislatura local para el Distrito Federal. Asimismo, implica la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales, a efecto de que, previa su aprobación por el Congreso de la Unión, se incorporen a la Ley Fundamental de conformidad con lo establecido en su artículo 135.

El veto, que procede del verbo latino "vetare", o sea, "prohibir", "vedar" o "impedir", consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras componentes. El veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos por

² FIX-ZAMUDIO, HECTOR, y otro. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, pp. 725-726

ambas Cámaras, las cuales pueden considerarlas inoperantes, teniendo en este caso el Ejecutivo la obligación de proceder a la promulgación respectiva.

Así se deduce claramente de los incisos b) y c) del artículo 72 constitucional que ordenan:

"b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación."

El veto puede oponerse por el Presidente de la República a cualquier ley o decreto que hubieren sido aprobados por el Congreso de la Unión, salvo que se trate de resoluciones de este organismo o de alguna de las dos Cámaras que lo forman, "cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales", sin que tampoco pueda ejercitarse respecto de la convocación a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (Art. 72, inciso j).

La promulgación es al acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobados por el Congreso de la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran. "Promulgar" es equivalente a "publicar", por lo que con corrección conceptual y terminológica la Constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse, para este efecto, con el refrendo al acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsoria (Art. 92 const.) La promulgación no es una facultad, sino una obligación del presidente (Art. 89, frac. I), y

su incumplimiento origina que una ley o un decreto no entren en vigor por no satisfacerse el requisito formal que entraña.³

EL PRESIDENTE COMO TITULAR DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA:
Dentro del sistema jurídico mexicano encontramos a la facultad reglamentaria como una actividad materialmente legislativa, pero que formalmente puede recaer su desempeño, en cualquiera de los tres poderes de la Unión. Como ejemplo de esto tenemos al Congreso de la Unión quien crea su propia Ley Orgánica; por su parte, el Presidente quien se encarga de elaborar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y del mismo modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien sesionando en Pleno, se encarga de crear la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁴

La doctrina reconoce la existencia de dos tipos de reglamentos. Por un lado tenemos los Reglamentos Autónomos, que cuentan con existencia y validez propia; y por otro los llamados Reglamentos Heterólogos, los cuales tienen como objetivo facilitar la exacta observancia de la ley a la cual reglamentan, sin poder en ningún caso contrariar el espíritu de la ley en mención o bien rebasar sus límites y principios.⁵

Dentro del sistema jurídico mexicano únicamente se reconoce el uso y práctica del Reglamento Heterólogo. Respecto del cual, algunos destacados juristas, expresan los siguientes conceptos:

Gabino Fraga nos dice que el reglamento es *"una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Ejecutivo."*⁶

³ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 779-783

⁴ ARTEAGA NAVA ELISUR. *La facultad reglamentaria*, ALEGATOS, número 27, México, mayo - agosto 1994, p. 210.

⁵ RÍOS VÁZQUEZ RODOLFO. *La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación*, Nueva Colección de Estudios Jurídicos, JUS, México, 1991, p. 13-14.

⁶ FRAGA GABINO. *Derecho Administrativo*, trigésima tercera edición, Porrúa S.A., México, 1994, p. 104.

Serra Rojas define al reglamento como *"el conjunto de normas obligatorias generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución o que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo, aplicables a todas las personas sin distinción."*⁷

Jorge Carpizo señala que el reglamento es *"una norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedido por el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales, y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual está subordinada."*⁸

Arteaga Nava se refiere al reglamento como el *"conjunto de reglas, ordenadas sistemáticamente, de naturaleza administrativa, secundaria, accesorio, obligatorias y de vigencia permanente."*⁹

Desde el punto de vista de Carbonel Sánchez, el reglamento *"es la norma jurídica general y abstracto [sic] que emite el Poder Ejecutivo con el fin de llevar a cabo la aplicación de las leyes que se encuentran dentro del ámbito de su competencia."*¹⁰

Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano nos dice que el reglamento *"es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa."*¹¹

De acuerdo con los conceptos antes mencionados, es importante resaltar la esencial diferencia que existe entre una ley y un reglamento. Aún cuando en ambos ordenamientos

⁷ SERRA ROJAS ANDRÉS. *Derecho Administrativo*, 1er. Curso, vigésima edición, corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Baltri, Porrúa S.A., México, 1999, p. 212.

⁸ CARPIZO JORGE, cit. por, CARBONELL SANCHEZ Miguel, *Observaciones en Torno a la Facultad del Poder Ejecutivo Federal para Dictar Reglamentos y sus Límites*, CONCORDANCIAS, año 3, número 5, México, 1998, p. 11.

⁹ ARTEAGA NAVA ELISUR. *La facultad reglamentaria*, ALLEGATOS, número 27, México, mayo - agosto 1994, p. 212.

¹⁰ CARBONEL SÁNCHEZ MIGUEL. *Concordancias: Observaciones en torno a la Facultad del Poder Ejecutivo Federal para dictar Reglamentos y sus límites*, año 3, número 5, México, 1998, p. 11.

¹¹ GONZÁLEZ OROPEZA MANUEL. Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM-, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa S.A., Decimasegunda edición, México, 1998, p. 2751-2752.

se creen normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal, debe tenerse en cuenta que la naturaleza misma del reglamento, tiene su origen y justificación en determinada ley, a la cual detalla, pormenoriza y respecto de la cual, facilita su aplicación y observancia; y sobre todo, que la ley emana de un proceso legislativo del Congreso de la Unión, mientras que el reglamento, en nuestro caso, lo hace del titular del Poder Ejecutivo.

Pero sabedores de la gran importancia y trascendencia que representa el proceso legislativo dentro de un Estado de derecho, y que dicho proceso solo se le confiere al Poder Legislativo. ¿Cómo y en donde se justifica el hecho en el que el titular del Poder Ejecutivo pueda emitir normas abstractas, generales e impersonales?

El fundamento jurídico que da respuesta a esta cuestión se encuentra, como ya se mencionaba, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En un principio tenemos lo dispuesto por el artículo 89 fracción 1, que a la letra dice:

“ARTÍCULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...”

Así, resulta fácil considerar que cuando se dice *“proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”* se consagra la facultad implícita para crear y emitir los reglamentos que cumplan con esa labor a cargo del Jefe del Ejecutivo, toda vez que esa es, y debe ser, la naturaleza misma de estos últimos. A manera de confirmación, se encuentra lo dicho por el artículo 92 del mismo ordenamiento constitucional antes mencionado y que establece:

“ARTÍCULO 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

Queda claro entonces que la finalidad del reglamento es desarrollar, particularizar y complementar las leyes administrativas, pero no suplirlas, limitarlas o rectificarlas.

Desde el punto de vista del sujeto facultado para emitirlos también es suficientemente explorado que se trata de una facultad exclusiva del Presidente de la República, ni los Secretarios de Estado pueden emitir un ordenamiento de esta naturaleza, así lo ha expresado la Suprema Corte de Justicia:

*"...Adviértase, al respecto, que ninguna de estas potestades es conferida por la Constitución a otros órganos estatales distintos de los nombrados, como sería los Secretarios de Estado, de quienes ni siquiera es predicable la facultad reglamentaria dado que está reservada en exclusiva al Presidente de la República, como único titular del Poder Ejecutivo Federal con arreglo al artículo 80 de la propia Constitución; en realidad, los Encargados de Despacho son auxiliares del Presidente en el ejercicio de sus atribuciones, a la vez que integrantes de la Administración Pública Federal conforme a lo preceptuado por el artículo 90 del ordenamiento fundamental. Sin embargo, lo anterior no significa que se niegue a los Secretarios de Estado todo género de facultades normativas puesto que en su carácter de titulares del Ramo y superiores jerárquicos, gozan de un poder de mando natural sobre sus inferiores y de organización en el ámbito interno de sus dependencias; desde luego, los efectos del ejercicio de ese poder no pueden trascender a los gobernados, en virtud de que estos funcionarios son simplemente servidores públicos no dotados de supremacía general sobre el pueblo."*¹²

Definitivamente, la importancia y trascendencia de la facultad en cuestión, reclama mucha mayor precisión en la forma en la que se pronuncia, al jefe del Ejecutivo Federal, como titular de ésta. Cabe señalar el artículo 171 de la Constitución de Cádiz de 1812, en el que se reconoce la facultad reglamentaria otorgando la potestad de *"expedir los decretos, reglamentos o instrucciones convenientes para la ejecución de las leyes"*.¹³

No obstante la imprecisión legislativa, este criterio ha sido reconocido no solo por la doctrina, como se desprende de los conceptos antes transcritos, sino también por la interpretación judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala:

¹² REGLAMENTOS. EL ARTÍCULO 80 CONSTITUCIONAL NO OTORGA COMPETENCIA A LOS SECRETARIOS DE ESTADO PARA EXPEDIRLOS. DISTINCIÓN ENTRE LEYES Y REGLAMENTOS. Séptima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo 205-216 sexta parte. Semanario Judicial de la Federación. P. 417.

¹³ CARBONEL SÁNCHEZ MIGUEL. Op. Cit., p. 11.

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.¹⁴

"El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al presidente de la República tres facultades: a). La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b). La de ejecutar dichas leyes; y c). La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque solo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, separándose por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos."

De este modo queda clara la naturaleza jurídica del reglamento administrativo, así como la facultad del Jefe del Poder Ejecutivo para emitir estas normas reglamentarias de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación, 7ª Época, Volumen 60 tercera parte, página 49, 2ª Sala, jurisprudencia número 238/009.

2.2 LEGISLACIÓN SECUNDARIA.

2.2.1 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Como ha quedado expresado, la facultad reglamentaria se deposita en el Titular del Ejecutivo Federal, según lo establece el artículo 89, fracción primera de nuestra Ley Fundamental.

Sin embargo, dadas las vastas facultades presidenciales, ha correspondido a ellas un crecimiento del aparato político y administrativo que asesora y auxilia al Ejecutivo Federal. A este aparato se le denomina por el artículo 90 constitucional, administración pública federal, misma que se divide en centralizada y paraestatal.

Las bases de organización de dicho aparato, se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, que en su Título Primero, denominado "De la Administración Pública Federal" establece:

"ARTICULO 1.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

ARTICULO 2.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes Dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado;*
- II.- Departamentos Administrativos, Y*
- III.- Consejería Jurídica."*

Como puede observarse de la lectura de los artículos transcritos, dentro de la administración pública centralizada, se encuentran como auxiliares para el despacho de los negocios del orden administrativo, las Secretarías de Estado, mismas a las que la Ley Orgánica, les otorga facultades específicas. De manera generalizada y respecto al tema que nos ocupa, esto es, las facultades reglamentarias, se establece:

"ARTICULO 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y ordenes del Presidente de la República.

ARTICULO 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o mas Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación."

De modo que, tratándose de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República de los asuntos de la competencia de cada Secretaría, cada una formulará los proyectos respectivos, a fin de que, el Titular del Ejecutivo, en uso de las facultades que le confiere el artículo 89 fracción I constitucional, promulgue en este caso, los reglamentos correspondientes.

2.2.2 LOS REGLAMENTOS

Ahora bien, por reglamento, de manera general se entiende *"al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia"*.¹⁵

¹⁵ Enciclopedia Universal Ilustrada EpusaCalpe, Edit. Espasa-Calpe, S.A., Bilbao-Madrid-Barcelona, tomo I, p. 241

Sin embargo, existen diferentes tipos de reglamento, en cuanto a quien los expide, y los alcances de cada uno. De este modo, en primer lugar, existen los reglamentos emitidos por los particulares, dentro de los que se encuentran:

- a) los de sociedades, corporaciones y asociaciones nacionales e internacionales; y,
- b) los de trabajo interno.

En segundo lugar, se encuentran los reglamentos emitidos por la autoridad, dentro de los que se encuentran:

- a) los internos para regular el trabajo en las unidades administrativas;
- b) estructurales y de funcionamiento interno nacionales e internacionales;
- c) administrativos;
- d) de policía y buen gobierno o municipales.

Los reglamentos expedidos por los particulares, son el conjunto de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones, o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social, que imponen esa regulación.

En la época actual existen infinidad de corporaciones particulares creadas por individuos, que tienen metas comunes y específicas, en relación con la economía, la cultura, la política, la ciencia, el deporte, etc. Dentro de un Estado de derecho todas estas formas de agrupación social están garantizadas en su existencia y actividad por el orden jurídico, y a través del mismo, ajustadas a los lineamientos legales de cada materia.

La necesidad de que los particulares dicten reglamentos que regulen la vida societaria o corporativa, ha sido reconocida por el Derecho y por la doctrina, toda vez que la ley no puede llegar hasta el detalle con que el particular pueda, o desee, normas los aspectos internos de la vida corporativa de una persona jurídica colectiva.

Los reglamentos que regulan la organización interna de las sociedades mercantiles y civiles tienen su base en el contrato social y están permitidos y reconocidos por la Ley General de Sociedades Mercantiles y por el Código Civil Federal.

La ley reconoce estos reglamentos para fijar los límites y la forma de ejercicio de ciertos derechos corporativos, ya que, en general, las sociedades surgen a la vida jurídica, por la intención de los particulares de realizar una actividad lícita y someterse a ciertos requisitos y condiciones que la propia ley señala y el interés que persiguen tales entes jurídicos, es, generalmente, de carácter privado, características que también tiene su actividad y sus relaciones entre sus miembros y con otros particulares.

Estos reglamentos no derivan de una autoridad estatal competente, ni tienen la coacción, ni el imperio que tienen los reglamentos administrativos descritos en apartados anteriores, aún cuando dentro de la relación jurídica que regulan, sean obligatorios, este carácter deriva del acuerdo de voluntades de las partes que intervienen en la relación jurídico corporativa.

Otra categoría de reglamentos de particulares son los que dentro del Derecho del Trabajo se conocen como "Reglamento Interior de Trabajo", cuya existencia está prevista en la Ley Federal del Trabajo, que no solamente faculta, sino también exige que en los centros industriales del trabajo, mediante la participación de empresarios y trabajadores, se creen comisiones mixtas encargadas de formular el reglamento interior de trabajo, no para redundar en las disposiciones generales que la propia ley señala como obligatorias a empresarios y trabajadores sino para señalar las condiciones específicas en las que debe realizarse el trabajo de la empresa.

El reglamento interior del trabajo también se expide por los particulares y ya no deriva de una relación corporativa, ni de un convenio entre las partes, sino de la necesidad misma de establecer normas cuyo contenido es de tal naturaleza, que se ha estimado indispensable su establecimiento, para desarrollar en forma eficaz el trabajo.

Respecto a los reglamentos emitidos por la autoridades, se encuentran en primer lugar los reglamentos administrativos, mismos que han quedado definidos en apartados anteriores cuya característica principal reside en que aunque son de carácter general y abstracto, éstos son emitidos por el Presidente de la República y lograr la aplicación de una ley previa.

Otro tipo de reglamentos, lo son los internos de los órganos del Estado, que regulan la actividad interna de los órganos del Estado y de las Unidades Administrativas que de ellos dependen; por ejemplo, los previstos en el Artículo 77, fracción III, de la Constitución, que faculta a cada una de las Cámara del Congreso de la Unión respectivamente para dictar su propio reglamento interno; en esta caso, las Cámaras de Senadores y Diputados, respectivamente, tienen facultades reglamentarias dentro de su ámbito interno, y es así como forman su reglamento de acuerdo con sus necesidades, el cual únicamente regirá dentro de la esfera que la Constitución reconoce a esa normas; formalmente no tienen el carácter de leyes, pues estos reglamentos internos no se dictan de acuerdo con el procedimiento que constitucionalmente se sigue para emitir una ley y regula las relaciones que tienen lugar de acuerdo con la actividad interna del propio cuerpo legislativo: son actos administrativos del Poder Legislativo.

De este modo, los reglamentos internos tratándose en este caso de las Secretarías de Estado, como lo es la de Educación Pública, tienen como función primordial la de precisar las diversas áreas de competencia de las Unidades Administrativas internas que de acuerdo con las diferentes leyes tenga cada Secretaría, así como también, esclarecer el régimen de suplencia y otros aspectos de procedimientos interiores.

También se ha reconocido que por medio de reglamentos, los órganos del estado pueden regular la relación de servicio entre los órganos del estado y sus empleados y sus trabajadores. Así la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado, en su Artículo 87 señala que las condiciones generales de trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente. Asimismo, el artículo 49 del propio ordenamiento establece que en cada Dependencia

deberá expedirse un reglamento de escalafón que se formulará de común acuerdo por el titular y el sindicato respectivo.

El ordenamiento más específico que regula las facultades y atribuciones de la Secretaría de Educación Pública, es el Reglamento Interior de la misma. Dicho ordenamiento encuentra su fundamento en el artículo 89 fracción I de la Ley Fundamental, así como en los artículos 17, 18 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El artículo 18 establece:

“ARTICULO 18.- En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus Unidades Administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.”

Finalmente, se encuentran los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de los municipios, facultad que se encuentra en el artículo 115 fracción II de nuestra Carta Magna

A pesar de las diferencias que existe entre cada tipo de reglamento, existe un fenómeno. Como ha quedado expresado, conforme a la Constitución Federal, los reglamentos administrativos sólo pueden ser expedidos por el Presidente de la República; sin embargo, día a día los legisladores ordinarios (los que redactan los proyectos de las leyes en las Dependencias del ejecutivo), otorgan facultades que, ya no sólo son reglamentarias sino que, más bien, son francamente legislativas, a órganos jerárquicamente inferiores de la Administración Pública.

Es así como han proliferado infinidad de reglamentos en todas las áreas, emitidos no sólo por órganos administrativos, sino también por órganos descentralizados y aún por empresas de participación estatal.

Asimismo, otro fenómeno aparece constantemente en la realidad, esto es, que bajo el velo de la supuesta legalidad, se designa a los actos administrativos¹⁶ de modo tal que

¹⁶ FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*, p. 235-248. "La creación de los actos administrativos: los diferentes actos administrativos. La actividad administrativa se realiza en forma de función administrativa, misma que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. Tales actos se clasifican por diversos criterios que son: a) el de la naturaleza misma de los actos; b) el de las voluntades que intervienen en su formación; c) el de la relación que dichas voluntades guardan con la ley; d) el del radio de aplicación del acto; y e) el de su contenido y efectos jurídicos.

a) Desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se clasifican en actos materiales y jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que sí engendran consecuencias jurídicas.

b) Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse los actos administrativos en actos constituidos por una voluntad y actos formados por el concurso de varias voluntades. El acto simple, conserva ese carácter, aun cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc. Pero cuando esas voluntades intervienen en la formación misma del acto, se pasa a algunas de las siguientes categorías:

1. El acto colegial, que es el que emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros. Por ejemplo, los emanados de Consejos o Juntas.
2. El acto complejo o colectivo, que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración. Por ejemplo, los actos del Presidente de la República, que, en términos del artículo 92 constitucional, requieren el refrendo de un Secretario de Estado.
3. El acto unión que se define también por la intervención de varias voluntades pero en las cuales ni su finalidad es idéntica, como en los actos colectivos, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en los contratos. Por ejemplo, un nombramiento de un empleado público.
4. El contrato.

c) Desde el punto de vista de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, los actos administrativos se clasifican en actos obligatorios, reglados o vinculados y actos discrecionales. El primero es el que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar sino también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa de modo de no dejar margen a diversidad de resoluciones según la apreciación subjetiva del agente haga de las circunstancias del caso. Por el contrario, el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o en fin qué contenido va a dar a su actuación. Por lo general, de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así, normalmente, cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional. Igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deja a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, etc., lo mismo que cuando en la ley se prevean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio.

d) Desde el punto de vista del radio de acción de los actos administrativos, éstos se clasifican en internos y externos, según produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trasciendan fuera de ella. Un ejemplo de actos internos son las circulares, instrucciones y disposiciones en las que las autoridades superiores ilustran a las inferiores en la aplicación de la ley, en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que la misma ley les otorga, siempre que las mismas no agreguen nada nuevo al orden jurídico establecido por las leyes y reglamentos generales y por lo tanto, que no confieran ni lesionen algún derecho. (Manuales de Organización) Dentro de los externos quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del estado, o sea las de prestar los servicios que son a su cargo, las tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, las de ordenar y controlar la acción de los particulares y las de gestión directa.

e) Por razón de su contenido los actos se clasifican en 1) actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, 2) actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica, y 3) actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho. Dentro de la primera categoría se encuentran los actos de admisión, de aprobación, de dispensa, las licencias, permisos o autorizaciones. Las concesiones y privilegios de patente. Es importante mencionar a los de admisión que consisten en dar acceso a un particular a los beneficios de un servicio público, cuando se trata de servicios que sólo se prestan a un número limitado de personas, o a personas que se encuentran en determinadas

aparentan cumplir con la naturaleza jurídica con la cual se designan, cuando en realidad el contenido material de dicho acto lo convierte en un acto ilegal, situación que es propiciada en muchos casos por las llamadas "leyes marco" o "leyes cuadro"¹⁷, las cuales, en su afán de flexibilizar la rigidez del sistema de distribución de competencias, para impedir las etapas lentas del proceso legislativo o conferirle más dinamismo y creatividad jurídica al Órgano Ejecutivo, propician que órganos inferiores al poder ejecutivo, en el caso de la reglamentación, o a poderes distintos al legislativo materialmente legislen careciendo de las facultades para ello.

Precisamente derivado de los fenómenos que se presentan en la práctica jurídica respecto a los actos de autoridad, y en especial del Acuerdo 209 emitido por el Secretario de Educación Pública, es necesario desentrañar el sentido y alcance del mismo, a fin de determinar su legalidad o falta de ella, objetivo principal de éste trabajo de investigación y que en el capítulo siguiente se trata.

condiciones, a diferencia de otros servicios que sólo requieren el cumplimiento de determinadas exigencias legales. Así, mientras que el servicio de correos, telégrafos, bibliotecas y museos no requiere un acto administrativo de admisión, el ingreso a instituciones públicas de enseñanza o de asistencia sólo puede lograrse mediante un acto administrativo especial que es precisamente el acto de admisión.

¹⁷ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*. p. 905-906. "Las Leyes Marco y su impacto en el Sistema Jurídico: Su significación y alcance - Para comprender, por un lado, la significación y el alcance de las "Leyes Cuadro" o "Leyes Marco" y por otro, las observaciones que su naturaleza y expedición nos suscitan. (sic) resulta conveniente exponer los conceptos o definiciones que, con relación a las mismas, han formulado los juristas de Francia, país de origen de las citadas regulaciones jurídicas:

- a) *Sostiene André de Lambèrè que las "Leyes Cuadro" consisten en una práctica por medio de la cual el Parlamento no hace figurar en la Ley sino los principios de la materia respectiva, dejando a los reglamentos la potestad de desarrollarlos ampliamente*
- b) *Por su parte, Jean Rivero escribe que con la expresión "Leyes Cuadro", a partir de 1946, se designó a aquellas leyes que, en una materia específica, se limitan a definir las reformas por realizar, a precisar su "cuadro", dejando la ejecución de dichas reformas al gobierno, mediante la expedición de decretos, pudiendo a través de éstos modificar la ley*
- c) *Maurice Duverger afirma que la Ley Cuadro "es una ley que solamente plantea los principios generales de una reforma, remitiendo a decretos "gubernamentales" la adopción de los detalles de aplicación.*

De los criterios antes expuestos, se derivan las siguientes consideraciones:

- I. *Los autores conciben en inscribir a las "Leyes Cuadro o Marco" en la tendencia a modificar, a atemperar el principio de la división de poderes. Se trata, sostienen, de reventar la rigidez a dicho principio para impedir las etapas lentas del proceso legislativo o conferirle más dinamismo y creatividad jurídica al Órgano Ejecutivo. No se pretende, mediante las "Leyes Cuadro", evitar la actividad legislativa, sino únicamente sentar las bases de la materia que se pretende regular. Su expedición, su breve enunciativo contenido y las amplias facultades complementarias concebidas al Ejecutivo, hacen que su utilización se califique de "ampliación de la facultad reglamentaria" (Rivero), "Extensión excepcional del Poder reglamentario" (Lambèrè), "Evicción del Parlamento como Órgano Legislativo" (Prélot) y "Tentativa de fortalecimiento del Ejecutivo" (Duverger)*
- II. *Para entender el uso de las "Leyes Cuadro", es necesario exponer sus antecedentes, y conforme a los autores consultados, precisar sus finalidades prácticas"*

CAPÍTULO III

CAPÍTULO III

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL ACUERDO QUE ESTABLECE COMO REQUISITO DE INGRESO AL PRIMER GRADO DE EDUCACIÓN PRIMARIA EN LAS ESCUELAS DEL PAÍS, HABER CUMPLIDO SEIS AÑOS DE EDAD AL 1º DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DE INICIO DEL CICLO ESCOLAR.

3.1 EL ACUERDO 209.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 3º, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12, fracción I, y 48 de la Ley General de Educación, y 5º, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, vigentes en 1993, el Titular de la Secretaría de Educación Pública, el 20 de agosto de 1993, expidió el Acuerdo número 181, por el que se establecieron el plan y programas de estudio para la educación primaria, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto del mismo año, señalando su entrada en vigor el mismo día de su publicación.

Dicho Acuerdo, fue reformado mediante el diverso Acuerdo número 209, expedido el 8 de marzo de 1996 por el Titular de la Secretaría de Educación Pública, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo del mismo año, que a la letra señala:

"ACUERDO número 209 mediante el cual se reforma y adiciona el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Educación Pública.

Con fundamento en los artículos 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2º, primer párrafo, 12, fracciones I, XI y XIII y 48 de la Ley General de Educación y 5º, fracciones I y XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, y

CONSIDERANDO

Que mediante el Acuerdo número 181 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1993, se establecieron los planes y programas de estudio para la educación primaria;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala que el fundamento de una educación de calidad reside en la sólida formación de valores, actitudes, hábitos, conocimientos y destrezas desde la primera infancia, a través de los niveles de preescolar, primaria y secundaria;

Que asimismo, el referido Plan pretende consolidar la federalización de la educación mediante el fortalecimiento de las atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno y la promoción de una activa participación de las comunidades en las tareas educativas;

Que el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, dentro de su apartado relativo a Planes y Programas de Estudio, señala que las reformas de los planes y programas de estudio de la educación primaria realizados hace tres años se orientan al fortalecimiento de competencias, conocimientos y valores fundamentales. La formulación pedagógica permite; de manera eficaz, la acentuación de los propósitos formativos, por encima de los que sólo atienden la adquisición de información, lo que representa un cambio capaz de inducir una clara elevación de la calidad educativa, pero que demanda una labor intensa de consolidación y perfeccionamiento, y;

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, fracción I de la Ley General de Educación corresponde, de manera exclusiva, a la Secretaría de Educación Pública establecer los contenidos de los planes y programas de estudio para la primaria y, por tanto es facultad de dicha autoridad el determinar, con base en la madurez psicológica del individuo, la edad como requisito para asimilar los contenidos de los referidos planes y programas, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO NÚMERO 209 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA Y ADICIONA EL DIVERSO NÚMERO 181 POR EL QUE SE ESTABLECEN EL PLAN Y LOS PROGRAMAS DE ESTUDIO PARA LA EDUCACIÓN PRIMARIA.

"ARTÍCULO ÚNICO.- Se establecen, para ser aplicados en todas las escuelas de educación primaria del país, los siguientes:

PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO

ARTÍCULO 2.- Es requisito de ingreso al primer grado de educación primaria en las escuelas del país haber cumplido seis años de edad al 1º de septiembre del año de inicio del ciclo escolar."

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan las disposiciones que se opongan a las previstas en el presente Acuerdo.

Sufragio Efectivo. No Reección.

*México, D.F., a 8 de marzo de 1996.-El Secretario, Miguel Limón Rojas.-
Rúbrica."*

3.1.1 MARCO CONCEPTUAL.

3.1.1.1 ACUERDOS

De conformidad con lo señalado por el *Diccionario Jurídico Mexicano*¹, el Acuerdo Administrativo es:

a) En sentido amplio, el acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria;

b) En sentido estricto el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto a que constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a consideración por el titular de un órgano de grado inferior.

En México, en la doctrina el acuerdo administrativo no es definido comúnmente, sino que se explica en función de los principios y normas jurídicas aplicables a las facultades y a la estructura del Poder Ejecutivo Federal, su potestad y el rango jerárquico de los órganos subordinados a éste, no solamente para integrar la estructura, sino también para auxiliarlo en el ejercicio de dichas facultades. Bajo esta perspectiva desde la cúspide de la

¹ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 1996, p. 20

estructura piramidal de la administración pública, se establecen relaciones entre los órganos que forman parte de la misma y se desenvuelven en un orden jerárquico que se sujeta esencialmente a los poderes de mando y decisión. Con base en estos poderes, los órganos superiores tienen facultades para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, ya sea para interpretar lo dispuesto por la ley, para cumplir con ella, o para dictar órdenes y dar indicaciones destinadas a garantizar el buen servicio dentro de la administración o también para que la resolución de los asuntos de la administración se lleve a cabo. El ejercicio de facultades para acordar, o expedir asuntos está reservado a órganos de jerarquía superior a los cuales la legislación ha otorgado competencia para emitir resoluciones o imponer sus propias determinaciones, de suerte que los órganos que le están supeditados únicamente preparan los asuntos de su competencia para que el superior esté en posibilidad de pronunciar la resolución. En virtud de la distribución de asuntos establecida en el Reglamento Interior de cada Dependencia. Conforme a dicho reglamento corresponde ejercer los poderes de mando y decisión al titular de cada Secretaría o Jefe de Departamento que es el órgano de más alto rango y siempre y cuando se trate de asuntos señalados expresamente como indelegables.

En la práctica los acuerdos administrativos pueden ser expedidos por el Presidente de la República, en atención a los que dispone la fracción I del artículo 89 constitucional, razón por la cual están muchas veces revestidos de un carácter reglamentario:

Bajo otras consideraciones, el acuerdo administrativo puede ser delegatorio de facultades o de firma, pues la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 16 que remite a los artículos 14 y 15 de la misma, establece que originalmente es competencia de los titulares de las Secretarías de estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, mas sin embargo podrán, en mérito de una mejor organización del trabajo, delegar en subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como en los demás funcionarios que establezcan el reglamento interior respectivo y otras

² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano A-CH*. Ed. Porrúa, 8ª edición, México, 1995, págs. 92-94

disposiciones legales. Estos últimos suelen ser generalmente acuerdos delegatorios y su expedición es muy frecuente y necesaria en los intentos de desconcentración administrativa de funciones.

Existen también en la legislación administrativa que atañe a cada dependencia señalados expresamente; los casos en los cuales los Secretarios de Estado deberán someter a la consideración del Ejecutivo Federal un determinado asunto que requiere ser resuelto en forma definitiva y por su conducto. Este género de acuerdos, predominan en la vida cotidiana de la administración pública, y se gestan en la aplicación diaria de la ley.

El acuerdo administrativo, frecuentemente es el instrumento jurídico que sirve de base a la creación de órganos que se insertan en la estructura de la administración para atender asuntos que conciernen a la especialización y desconcentración de funciones. En general se trata de órganos destinados a la atención de relaciones del Estado y sus trabajadores y empleados, o de cuestiones de orden interno.

Finalmente el acuerdo administrativo se manifiesta en la práctica a través de resoluciones adoptadas por dos o más órganos de la administración pública federal, funcionarios de entidades paraestatales y titulares de los ejecutivo locales, particularmente en los que se refiere a la concertación de programas sectoriales que se efectúa con base en los Convenios Únicos de Coordinación que se celebran entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas en materia de la planeación regional.

Cuando el acuerdo administrativo adopta caracteres de acto reglamentario, porque las disposiciones que lo fundamentan son aquellas en las que se basa el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, surge la interrogante en torno a su distinción frente a los Decretos Presidenciales. Para dar respuesta a ello, es pertinente considerar al acuerdo administrativo como una resolución del órgano de más alto grado de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, con respecto a los órganos subalternos, los efectos que produce dentro de la propia estructura son exclusivamente internos y no atañen a los

particulares, o a otros sujetos de derecho que no tengan el carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado.

3.1.1.2 PLANES

Según lo establece el *Diccionario Enciclopédico Larousse 2000*³, por plan, se entiende: "n.m. Proyecto, intención de realizar algo. 2. Programa o disposición detallada de una obra o acción y del modo de realizarlas: plan de desarrollo. 3. Tratamiento médico prescrito a un enfermo. 4. Fig. Forma o manera de pasar bien, o según se exprese, cierto espacio de tiempo: ¡Menudo plan, tener que estudiar! 5. Fig. y fam. Persona con quien se mantienen relaciones sexuales informales o ilícitas durante un tiempo. 6. Fig. y fam. Mujer fácil.

- *En plan de, en condición, en actitud de: salir en plan de amigos.*
- *No ser plan una cosa (Fam.), no ser conveniente, útil, agradable, etc.*
- *Plan de estudios, conjunto de asignaturas, trabajos y prácticas que han de cursarse para cumplir un ciclo determinado de estudios u obtener un título.*
- *Plan de vuelo, documento cumplimentado por un piloto antes de emprender viaje, que comprende indicaciones sobre el itinerario, la altitud, el número de personas a bordo, etc."*

Asimismo, de conformidad por el *Glosario de términos utilizados en la dirección general de planeación, programación y presupuesto*, de la SEP⁴, por plan de estudios se entiende el conjunto estructurado de asignaturas, prácticas y actividades de la enseñanza y el aprendizaje. El plan de estudios debe contener los propósitos de formación general, los contenidos fundamentales de estudio y los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación.

Por plan se entiende el instrumento de política económica y social que contiene, en forma ordenada y coherente, en tiempo y espacio, el diagnóstico, los objetivos, las

³ ED. LAROUSSE S.A., Colombia, 1999, 6ª edición, pág. 797

⁴ ED. DISIGRAF, S.A. de C.V., 2da edición, México, 1997, págs. 1-22, 11-38

estrategias, las políticas, las metas, las directrices y tácticas, así como los medios y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Por planeación educativa se entiende el proceso mediante el cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan opciones y cursos de acción en el área de educación. Para planear acciones factibles de realizar en determinado periodo, se formula un diagnóstico en el que se determina el volumen total de servicios requeridos por la nación, el cual se confronta con los alcances logrados hasta la fecha, a fin de conocer la dimensión de los déficit por cubrir. Asimismo, se hará una estimación de recursos no financieros disponibles. Conocidos esos elementos, se formula un planteamiento tanto de los objetivos por lograr como de las estrategias para alcanzarlos, indicando las principales líneas de acción.

Ahora bien, nuestra legislación vigente, en lo que a planeación se refiere, la define y sienta las bases para llevarla a cabo en la *Ley de Planeación*⁵, cuyos preceptos señalan:

ARTÍCULO 2º.- *“La PLANEACIÓN deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:*

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y

⁵ *Ley General de Planeación. Arts. 2, 3 y 10.*

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de la estabilidad económica y social."

ARTÍCULO 3.—"Para los efectos de esta ley se entiende por **Planeación Nacional del Desarrollo** 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.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

Finalmente, la Ley de Planeación en su artículo 10 señala que los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto que se trate y el plan y los programas respectivos.

3.1.1.3 PROGRAMAS

A este respecto, el *Diccionario Enciclopédico Larousse 2000*⁶, lo define como: "n.m. (gr. *Programma*). Exposición general de las intenciones o proyectos de una persona, partido, etc. 2. Proyecto, plan. 3. Lista de las distintas partes o detalles de un trabajo, espectáculo, ceremonia, etc. 4. Folleto o impreso que contiene dicha lista. 5. Sesión de cine, teatro, etc., o emisión de televisión, radio, etc. 6. Conjunto de instrucciones, datos o expresiones registrados en un soporte, que permite ejecutar una serie de operaciones determinadas, solicitadas a un ordenador, a un aparato automático o a una máquina-herramienta. 7. Argent. y Urug. Amorío que no se toma en serio. 8. Argent. y Urug. Amante ocasional."

Por otro lado, de conformidad por el *Glosario de términos utilizados en la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto*, de la Secretaría de

⁶ Op. Cit., Ed. Larousse S.A., Colombia, 1999, 6ª edición, pág. 826

Educación Pública, por programación se entiende: *"La etapa del proceso administrativo público, a través del cual se definen estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos no financieros necesarios para el logro de los objetivos de largo y mediano plazos fijados en un plan"*.⁷

Asimismo, el *Diccionario General de la Lengua Española Vox*, refiérese a un programa como: *"(gr. prógramma ; <- prographo, anunciar por escrito)*

1. m. Edicto, bando o aviso público.
2. Previa declaración de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión.
3. Anuncio o exposición de las partes de que se han de componer ciertas cosas.
4. Tema que se da para un discurso, cuadro, etc.
5. Sistema y distribución de las materias de un curso o asignatura, que forman y publican los profesores encargados de explicarlas.
6. Proyecto ordenado de actividades.
7. Serie ordenada de operaciones para llevar a cabo un proyecto
8. En radio y televisión, unidad temática independiente dentro de una emisión: programas informativos, musicales, culturales, etc.
9. Conjunto de instrucciones para la realización de operaciones por parte de una computadora."⁸

3.1.1.4 REQUISITOS

Por último, cabe definir lo relativo a los requisitos, mismos que se definen como la condición o circunstancia necesaria para una cosa⁹.

3.2 ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

De la lectura del acuerdo 209, objeto de estudio del presente trabajo de investigación, se desprende que el Secretario de Educación Pública se apoyó para emitirlo

⁷ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, Op. Cit. Pág. 11-46

⁸ <http://www.vox.es/consultar.html>

en los artículos 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2º, primer párrafo, 12, fracciones I, XI y XIII y 48 de la Ley General de Educación y 5º, fracciones I y XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, los cuales señalan:

ARTÍCULO 3º constitucional.- *“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.*

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

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor conciencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

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

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

⁹ Op. Cit., Ed. Larousse S.A., Colombia, 1999, 6ª edición, pág. 875

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 superior— necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y atenderá el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. 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;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.¹⁰

ARTÍCULO 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
"A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales incorporadas o reconocidas:

A) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 3.

- B) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional.*
- C) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.*
- D) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.*
- E) La enseñanza superior y profesional.*
- F) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general;*
- II. Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;*
- III. Crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias;*
- IV. Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación, exceptuadas las que por la ley estén adscritas a otras dependencias del gobierno federal;*
- V. Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional;*
- VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3o. Constitucional;*
- VII. Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias;*
- VIII. Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar, en coordinación con las dependencias competentes del gobierno federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;*
- IX. Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;*
- X. Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores;*
- XI. Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado; atendiendo a las directrices que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal;*
- XII. Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;*
- XIII. Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;*
- XIV. Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento;*

- XV.** Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten;
- XVI.** Vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones;
- XVII.** Organizar misiones culturales;
- XVIII.** Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;
- XIX.** Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;
- XX.** Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;
- XXI.** Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, atendiendo las disposiciones legales en la materia;
- XXII.** Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;
- XXIII.** Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del gobierno federal;
- XXIV.** Cooperar en las tareas que desempeñe la confederación deportiva y mantener la escuela de educación física;
- XXV.** Formular normas y programas, y ejecutar acciones para promover la educación física, el deporte para todos, el deporte estudiantil y el deporte selectivo; promover y en su caso, organizar la formación y capacitación de instructores, entrenadores, profesores y licenciados en especialidades de cultura física y deporte; fomentar los estudios de postgrado y la investigación de las ciencias del deporte; así como la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XXVI.** (Se deroga).
- XXVII.** Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del gobierno federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios;
- XXVIII.** Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal;
- XXIX.** Establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;
- XXX.** Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centro de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran, y

XXXI. *Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.*¹¹

ARTÍCULO 2º de la Ley General de Educación (primer párrafo).- *“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 solo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.”*

ARTÍCULO 12 de la Ley General de Educación (fracciones I, XI y XIII).- *“Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:*

I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerara la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

II a X..

XI. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a este y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;

XII...

XIII. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables.”

ARTÍCULO 48 de la Ley General de Educación.- *“La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica.*

Para tales efectos la Secretaría considerará las opiniones de las autoridades educativas locales, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación social en la educación a que se refiere el artículo 72.

Las autoridades educativas locales propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, contenidos regionales que -sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados- permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las

¹¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 38

costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos.

La Secretaría realizara revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas a que se refiere el presente artículo, para mantenerlos permanentemente actualizados.

Los planes y programas que la Secretaría determine en cumplimiento del presente artículo, así como sus modificaciones, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano informativo oficial de cada entidad federativa."¹²

ARTÍCULO 5º del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (fracciones I y XVII vigentes en 1996).- "Son facultades indelegables del Secretario las siguientes:

I. Determinar, dirigir y controlar la política de la Secretaría y la del sector paraestatal coordinado por ella, de conformidad con la legislación aplicable, con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de desarrollo, y con los lineamientos que el Presidente de la República expresamente señale;

II a XVI...

*XVII. Establecer planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación..."*¹³

De los artículos transcritos anteriormente, se deduce que el derecho a la educación es una garantía que el Estado reconoce a favor de todo individuo en el artículo 3º constitucional, misma que se protege en la Ley General de Educación en su artículo 2º primer párrafo.

Por lo tanto, las autoridades administrativas, como lo es el caso del Secretario de Educación Pública, sólo podrán vedar o restringir ese derecho, cuando se apoyen para ello, en la forma en que lo reglamente y determine una ley formalmente emanada del Congreso de la Unión, lo anterior, ya que todo acto de autoridad debe, en principio respetar las garantías de seguridad jurídica (Artículos 14 y 16 constitucionales), así como respetar las garantías que nuestra carta magna establece, principalmente el artículo 1º de la misma que a la letra señala:

¹² Ley General de Educación. Arts. 2, 12, 48.

"Artículo 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece"¹⁴

En el caso que nos ocupa, es menester determinar si el artículo 2º adicionado en el Acuerdo 209, rebasaba o no el marco de lo que es establecer planes y programas de estudio, de conformidad con lo que señalan los artículos transcritos, amén de los que más adelante se expresan.

En principio, el Acuerdo 209, se fundamentaba en la facultad expresa y exclusivamente delegada¹⁵ de la Secretaría de Educación Pública para determinar los planes y programas de estudios de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, que señala la fracción tercera del artículo 3º constitucional y demás leyes que han quedado expresadas.

Sin embargo, debe determinarse si el acuerdo en cita, efectivamente se trataba de un acto administrativo o de un acto materialmente legislativo y, en todo caso, si el mismo, se ajustó o no a los preceptos que establece nuestra carta magna y su ley secundaria, esto es, a la Ley General de Educación.

En primer lugar, respecto a los actos administrativos y actos materialmente legislativos, sirve de apoyo la jurisprudencia PJ 23/99, que a la letra señala:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en

¹⁴ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Diario Oficial de la Federación* 26 de marzo de 1994.

¹⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Art. 1

¹⁶ SANCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. *Derecho Constitucional*. P. 311. "Facultades expresas y exclusivamente delegadas.- Esta hipótesis se refiere al caso en que los Estados delegaron a la autoridad federal una facultad, de manera expresa, exclusiva y excluyente; por lo mismo, nadie puede desarrollarla fuera de la autoridad que tiene la facultad."

cuenta que un acto legislativo es aquél mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general”¹⁶

Una vez expresada la diferencia entre actos legislativos y administrativos, es importante señalar que en nuestro sistema constitucional, los órganos instituidos con facultades para crear normas jurídicas generales en sentido material y formal, son:

- a) El poder revisor o constituyente permanente al reformar la Constitución.
- b) El Congreso de la Unión.
- c) Las Legislaturas locales.
- d) El Presidente de la República cuando hace uso de facultades extraordinarias para legislar.

Adicionalmente, los órganos constituidos con facultades para crear normas jurídicas generales en sentido material, son:

- a) El Ejecutivo Federal en unión de la Cámara de Senadores respecto de la celebración y aprobación de Tratados Internacionales.

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX de abril de 1999, página 246.

- b) El Presidente de la República, los gobernadores de los Estados, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los Ayuntamientos en uso de la facultad de expedir reglamentos.
- c) El Consejo de Salubridad General tratándose de medidas preventivas en caso de epidemias graves o peligro de invasión de enfermedades exóticas.

De esta suerte, y como se corrobora en los artículos 90, 91, 92 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, los Secretarios de Estado o de Despacho carecen de facultades para emitir normas que, en sentido material, reúnan las características de una ley.

A mayor abundamiento, según el Dr. Acosta Romero¹⁷ *“el Secretario de Estado, es un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con éste último y es subordinado jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezando una Secretaría de Estado. Forma parte del Cuerpo Colegiado previsto en el artículo 29 de la Constitución, para suspender las garantías individuales; informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente de la República relativos a la Secretaría a su ramo, puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate algún asunto relativo a la Secretaría que encabeza o se discuta una ley de la misma.”*

Al establecerse de manera categórica que *“es requisito de ingreso al primer grado de educación primaria en las escuelas del país haber cumplido seis años de edad al primero de septiembre del año de inicio del ciclo escolar”*, en el artículo 2º del acuerdo 209 emitido por el Titular de la Secretaría de Educación Pública, y de conformidad con lo establecido en párrafos anteriores, dicho funcionario rebasaba el marco de lo que es establecer planes y programas de estudio ya que contenía, en rigor, una norma de carácter general, abstracto e impersonal y obligatorio, sin tener facultades para ello. Cierto, era general porque se aplicaba cuantas veces se daba el supuesto previsto en dicho artículo sin distinción de persona, era abstracta e impersonal porque iba dirigido a un número

¹⁷ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Teoría General del Derecho*, p. 188.

indeterminado de personas, que se compondrían por cuantas intentaran ingresar al primer grado de primaria; y finalmente, era obligatorio porque excluía o proscribía de manera unilateral el ingreso al primer grado de primaria en las escuelas del país, a quienes no hubiesen cumplido seis años de edad al primero de septiembre del año de inicio del ciclo escolar.

Ahora bien, como ha quedado precisado en los artículos 3º constitucional, 12 y 48 de la Ley General de Educación, es facultad exclusiva de la Secretaría de Educación Pública, determinar para toda la República los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal. Sin embargo, y de conformidad con lo señalado en el marco conceptual, por planes y programas de estudio, debe entenderse, en buen español, dar publicidad al sistema de distribución de materias de los cursos o asignaturas que componen cada una de las fases escolares (primaria, secundaria y normal). Consecuentemente, cuando la Ley General de Educación y el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, respectivamente, facultan al Secretario del Ramo para establecer los contenidos de planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal, lo están facultando para proyectar y estructurar el sistema y distribución de las materias que van a componer los cursos respectivos. Lo anterior queda más claro aún, si se toma en cuenta el artículo 12, fracción I, de la Ley General de Educación, 47 y el diverso 48 del propio ordenamiento legal respectivamente establecen:

"ARTÍCULO 12.-Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes: I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerara la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

ARTÍCULO 47.- Los contenidos de la educación serán definidos en planes y programas de estudio.

En los planes de estudio deberán establecerse:

I.- Los propósitos de formación general y, en su caso, de adquisición de las habilidades y las destrezas que correspondan a cada nivel educativo;

II.- Los contenidos fundamentales de estudio, organizados en asignaturas u otras unidades de aprendizaje que, como mínimo, el educando deba acreditar para cumplir los propósitos de cada nivel educativo;

III.- Las secuencias indispensables que deben respetarse entre las asignaturas o unidades de aprendizaje que constituyen un nivel educativo, y

IV.- Los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación para verificar que el educando cumple con los propósitos de cada nivel educativo.

En los programas de estudio deberán establecerse los propósitos específicos de aprendizaje de las asignaturas u otras unidades de aprendizaje dentro de un plan de estudios, así como los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento. Podrán incluir sugerencia sobre métodos y actividades para alcanzar dichos propósitos.

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

Para tales efectos la Secretaría considerará las opiniones de las autoridades educativas locales, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación social en la educación a que se refiere el artículo 72.

Las autoridades educativas locales propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, contenidos regionales que -sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados- permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de la entidad y municipios respectivos.

La Secretaría realizará revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas a que se refiere el presente artículo, para mantenerlos permanentemente actualizados.

Los planes y programas que la Secretaría determine en cumplimiento del presente artículo, así como sus modificaciones, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano informativo oficial de cada entidad federativa¹⁸

¹⁸ Ley General de Educación. Arts. 12, 47 y 48

Como se puede apreciar, la autoridad administrativa debe considerar, como así mismo lo establece el artículo 3º, fracción III, de la Constitución General de la República, la opinión de los gobiernos de las Entidades Federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, para que los educandos conozcan mejor la historia, geografía, costumbres, tradiciones y demás aspectos propios de la Entidad y Municipio en que habite el beneficiario del servicio público de la educación. En suma, la facultad de establecer los contenidos de planes y programas se refiere al conjunto de conocimientos que debe transmitirse a los educandos en cada etapa escolar. Así considerada la facultad del Secretario de Educación Pública, resulta constitucionalmente y legalmente impecable, porque su actuar ve hacia el interior de lo que compone la función administrativa de la Secretaría y al carácter nacional de la educación, y se ajusta a los preceptos 90, 92 y 93 de la Ley Fundamental.

Sin embargo, el acuerdo en cita, en su último considerando estableció que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12, fracción I de la Ley General de Educación corresponde, de manera exclusiva a la Secretaría de Educación Pública, establecer los contenidos de los planes y programas de estudio para la primaria y, por lo tanto es facultad de dicha autoridad el determinar, con base en la madurez psicológica del individuo, la edad como requisito para asimilar los contenidos de los referidos planes y programas.

Debe decirse que aun cuando efectivamente de acuerdo con el artículo 12, fracción I, de la Ley General de Educación, corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal determinar para toda la República los planes y programas de estudio para educación primaria, no menos cierto es que por planes y programas de estudio de ninguna manera puede entenderse el señalar la edad exacta que debe tener un niño para que pueda ingresar a la educación primaria, ya que desde el punto de vista material constituye una reglamentación que limita el derecho a la educación, siendo por eso inaceptable que el precepto legal anotado pueda facultar al Secretario de Educación Pública para establecer esa reglamentación.

De igual forma se debe decir que del contenido de los otros artículos citados que sirvieron de apoyo al acuerdo objeto de estudio, tampoco se desprende que faculten al Secretario de Educación Pública para establecer la edad precisa en que una persona pueda ingresar a la educación primaria, puesto que los artículos 3º constitucional, 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2º primer párrafo, 12 fracciones XI y XIII, 48 de la Ley General de Educación y 5, fracciones I y XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, de ninguna forma hacen referencia a esa atribución reglamentaria, ni establecen el requisito de edad, a diferencia de la legislación que antecedió a la Ley General de Educación, misma que sí establecía dentro de su cuerpo normativo los requisitos de edad respecto a la educación tanto preescolar como primaria. (Véase Capítulo I)

A mayor abundamiento, el Secretario de Educación Pública, al emitir el Acuerdo 209, hizo referencia en su único considerando, al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, omitiendo considerar lo que el mismo señala en su apartado de "Educación básica", que a la letra señala:

"El fundamento de una educación de calidad para todos reside en una sólida formación de valores, actitudes, hábitos, conocimientos y destrezas desde la primera infancia, a través de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. DE AHÍ QUE UN PROPÓSITO CENTRAL DEL PLAN SEA CONVERTIR EN REALIDAD EL MANDATO DEL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL DE GARANTIZAR A TODOS LOS NIÑOS Y JÓVENES UNA EDUCACIÓN BÁSICA, GRATUITA, LAICA, DEMOCRÁTICA, NACIONALISTA Y FUNDADA EN EL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO".¹⁹

Asimismo, se debe señalar que como ya quedó precisado que el multicitado Acuerdo, de que se requiere que una persona tenga seis años para que pueda ingresar a la educación primaria, constituye una norma en sentido material, así como que limita la garantía constitucional de tener derecho a la educación. De tal modo, resulta que si la reglamentación de las garantías sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley en sentido formal, emanada del Congreso de la Unión, es de concluirse en que al

¹⁹ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995, p. 50

haber sido expedido el Acuerdo 209 por una autoridad dependiente del Ejecutivo Federal debe considerarse inconstitucional, ya que incluso aún cuando se considerara que el Acuerdo en cita constituye una excepción a esa regla, en todo caso el único que podría reglamentar sobre el derecho a la educación sería el titular del Ejecutivo Federal y no uno de sus secretarios, de conformidad con el artículo 89 fracción I de la carta magna, ya que esta disposición legal establece la facultad de promulgar y ejecutar las leyes del Congreso y, no a sus secretarios. (Ver capítulo II).

La tesis visible en la página 6716, Tomo LXXII de la Quinta Época, Segunda Sala, del Semanario Judicial de la Federación confirma lo anterior al establecer:

"LEYES Y REGLAMENTOS, DIFERENCIA ENTRE LOS. *El carácter propio de la ley, aunque no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da, ya que ese carácter puede tenerlo también los reglamentos, sí consiste en el hecho de que la ley es una expresión de la voluntad nacional, manifestada mediante los Congresos, lo que no puede decirse de un reglamento, que es la expresión de la voluntad de los administradores o de los órganos del poder administrativo. Los reglamentos deben estar sujetos a una ley cuyos preceptos no pueden modificar; así como las leyes deben circunscribirse a la esfera que la Constitución les señala, la misma relación debe guardar el reglamento en relación con la ley respectiva, según nuestro régimen constitucional. Algún tratadista dice: que la ley es una regla general escrita, a consecuencia de una operación de procedimiento, que hace intervenir a los representantes de la nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la libertad; el reglamento es una manifestación de voluntad, bajo la forma de regla general, emitida por una autoridad que tiene el poder reglamentario y que tiende a la organización y a la policía del Estado, con un espíritu a la vez constructivo y autoritario; (hasta aquí el tratadista). Cuando mucho, se podrá admitir que el reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede serlo bajo el aspecto formal, ni contener materias que están reservadas a la ley, o sea actos que puedan emanar de la facultad que corresponde al poder legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de funciones. La ley tiene cierta preferencia, que consiste en que sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento. Este principio es reconocido en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución, que previene que en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Conforme a la misma Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse, salvo casos excepcionales, por medio de una ley, en sentido formal; del*

mismo modo que se necesita una ley para imponer contribuciones y penas para organizar la guardia nacional, etcétera. De modo que si bien existen algunas relaciones entre el reglamento y la ley, no pueden tener ambos el mismo alcance, ni por razón del órgano que los expide, ni por razón de la materia que consignan, ni por la fuerza y autonomía que en sí tienen, ya que el reglamento tiene que estar necesariamente subordinado a la ley, de lo cual depende su validez, no pudiendo derogar, modificar, ampliar y restringir el contenido de la misma, ya que sólo tiene por objeto proveer a la exacta observancia las leyes que expide el Congreso de la Unión, de donde se deduce que si el artículo 4º constitucional exige una ley previa para que se restrinja la libertad de comercio y trabajo y la ley que establece la restricción no es más que un reglamento, como los artículos constitucionales no pueden ser reglamentados sino por una ley, está fuera de duda que la reglamentación administrativa está en pugna con la Constitución, pues el artículo 89, fracción I, de la Constitución vigente, sólo establece la facultad reglamentaria por lo que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y el mismo espíritu imperó en todas las constituciones anteriores."²⁰

De igual forma tiene aplicación la jurisprudencia visible en la página 417, Tomo 205-216 Sexta Parte, de la Séptima Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra señala:

"REGLAMENTOS. EL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL NO OTORGA COMPETENCIA A LOS SECRETARIOS DE ESTADO PARA EXPEDIRLOS. DISTINCIÓN ENTRE LEYES Y REGLAMENTOS. *En la Constitución Mexicana, como sucede en otros sistemas jurídicos, se reconocen dos niveles de actuación normativa de alcance general: la facultad de legislar propia del Congreso de la Unión (en materia federal) y la facultad de reglamentar exclusiva del presidente de la República. Al Congreso de la Unión corresponde innovar el ordenamiento jurídico (novum normativo), es decir, crear nuevas reglas de derecho generales, abstractas e impersonales, cuya eficacia jurídica es absoluta e incondicionada. Al presidente de la República – titular único del Poder Ejecutivo Federal– corresponde la potestad reglamentaria por virtud del artículo 89, fracción I, de la Carta Fundamental, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Su función es desarrollar, particularizar y complementar las leyes administrativas, pero no suplirlas, limitarlas o rectificarlas. La distinción entre las normas producto de una y otra potestades atiende tanto a su fuente de legitimación como a su eficacia normativa: mientras que la ley constituye la manifestación de la voluntad soberana de la comunidad que dispone sobre sí*

²⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo LXXII de la Quinta Época, Segunda Sala, página 6716*

misma por conducto de sus representantes en la Cámara, el Reglamento sólo expresa la intención no de la colectividad sino de un ente singular a su servicio, quien tiene la necesidad constante de explicar su actuación, y cuyas normas hallan su medida y justificación en la ley, según criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en repetidas ocasiones, de allí que la norma reglamentaria sea calificada frecuentemente como secundaria y subordinada. Esta clásica distribución de funciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo encuentra pocas excepciones en nuestro régimen fundamental. Adviértase, al respecto, que ninguna de estas potestades es conferida por la Constitución a otros órganos estatales distintos de los nombrados, como sería los secretarios de estado, de quienes ni siquiera es predicable la facultad reglamentaria dado que está reservada en exclusiva al presidente de la República, como único titular del Poder Ejecutivo Federal con arreglo al artículo 80 de la propia Constitución; en realidad, los Encargados de Despacho son auxiliares del Presidente en el ejercicio de sus atribuciones, a la vez que integrantes de la Administración Pública Federal conforme a lo preceptuado por el artículo 90 del ordenamiento fundamental. Sin embargo, lo anterior no significa que se niegue a los secretarios de estado todo género de facultades normativas puesto que en su carácter de titulares de Ramo y superiores jerárquicos, gozan de un poder de mando natural sobre sus inferiores y de organización en el ámbito interno de sus dependencias; desde luego, los efectos del ejercicio de ese poder no pueden trascender a los gobernados, en virtud de que estos funcionarios son simplemente servidores públicos no dotados de supremacía general sobre el pueblo”²¹

Cabe destacar, que la Ley General de Educación en vigor, señala en su Capítulo IV, sección I, dentro de los tipos y modalidades de educación los siguientes:

“ARTÍCULO 37.- *La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. La educación preescolar no constituye requisito previo a la primaria. El tipo medio-superior comprende...”*

ARTÍCULO 39.- *En el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos. De acuerdo con las necesidades educativas específicas de la población, también podrá impartirse educación con programas o contenidos particulares para atender dichas necesidades.*

ARTÍCULO 40.- *La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años*

²¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 205-216 Sexta Parte, de la Séptima Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, página 417*

de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos.

ARTICULO 41.- *La educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social.*

Tratándose de menores de edad con discapacidades, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaboraran programas y materiales de apoyo didácticos necesarios. Esta educación incluye orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica regular que integren a alumnos con necesidades especiales de educación.

ARTICULO 43.- *La educación para adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación básica y comprende, entre otras, la alfabetización, la educación primaria y la secundaria, así como la formación para el trabajo con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta educación se apoyará en la solidaridad social.*²²

Como puede apreciarse de los artículos transcritos con anterioridad, la Ley General de Educación señala edades sólo respecto a la educación inicial y a la educación para adultos, siendo omisa respecto a requisitos de edad para ingresar a la educación primaria. Por otro lado, señala de manera determinante en su artículo 37, que la educación preescolar no constituye requisito previo para el ingreso a la educación primaria, lo anterior, se entiende, en opinión del autor y de conformidad con lo expresado en el Capítulo I, como la continuidad en la Ley General de Educación respecto al sentido original del legislador, de que, siendo la educación primaria obligatoria para todos los habitantes del país, no se le puede ni debe condicionar de ningún modo. (Véase Capítulo I, p. 49).

En este sentido, lo anterior podría entenderse en diversas formas: como una laguna en la ley, esto es, una omisión involuntaria del legislador; como una omisión voluntaria como la intención del legislador de no imponer condición alguna para el ingreso a la

²² Ley General de Educación. Arts. 37, 39-41, 43.

educación primaria, o como la intención del legislador de otorgar la facultad implícita al Poder Ejecutivo para reglamentar el ingreso de los menores a la educación primaria.

En todo caso, si se tratara del último supuesto expresado, es menester determinar que las facultades implícitas son *"aquellas que la Constitución asignó a la Federación a través de alguna facultad expresa. Significa que toda facultad implícita requiere de la existencia de una expresa; aquella no se delegó de manera específica, pero, por ser accesoria de la expresa, se entiende delegada"*²³

De este modo, la facultad expresa en la que se basó el Secretario de Educación Pública para emitir el Acuerdo 209, en todo caso sería el Artículo 3º constitucional, fracción III, mismo que otorga la facultad al Ejecutivo Federal de determinar los planes y programas de estudios de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República y demás de la Ley General de Educación que han quedado expresados.

Siguiendo este supuesto, sería en todo caso, una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal de conformidad con el artículo 89 constitucional, fracción I, y no de los Secretarios de Estado, al tratarse de un acto de reglamentación y no un mero acuerdo administrativo, al penetrar en la esfera jurídica de los gobernados.

Sin embargo, en opinión del autor, aún cuando el Ejecutivo Federal hubiese emitido el multicitado Acuerdo, también se estarían violando diversos artículos de nuestra carta magna, ya que, de lo expresado en este capítulo, se observa que ni la Constitución, ni la ley reglamentaria del artículo 3º constitucional otorgan facultades al Ejecutivo Federal, para determinar la edad de ingreso de los menores a la educación primaria y, como se ha hecho manifiesto, para poder vedar o restringir el derecho a la educación, el Ejecutivo Federal se tendría que apoyar en una ley emanada del Congreso, y en todo el cuerpo normativo de la misma no se otorga tal facultad al Ejecutivo Federal y mucho menos a un Secretario de Estado.

²³ SANCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. *Derecho Constitucional*. P. 312

Una vez expresado lo anterior, se colige que el Secretario de Educación Pública, al emitir el Acuerdo 209 motivo de este trabajo de investigación, lo hizo sin tener facultad alguna para determinar el requisito de edad para el ingreso de los menores a la educación primaria. Esto es, se transgreden los principios de seguridad jurídica que a continuación se describen:

3.3 GARANTÍA DE LEGALIDAD (ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL)

El artículo 16 constitucional, establece una de las garantías individuales más importantes que se refiere al derecho de legalidad y obliga a toda autoridad a satisfacer los imperativos relativos a la competencia constitucional para emitir el acto, el mandamiento escrito, la fundamentación y la motivación.

En este último supuesto, la autoridad debe expresar en el mandamiento escrito los argumentos lógicos y jurídicos que le han permitido concluir que el caso concreto corresponde a su competencia y a las hipótesis previstas por las normas jurídicas que invocó en su fundamentación; motivar es sustentar la adecuación del caso concreto a la hipótesis normativa.

Según Ignacio Burgoa *"la garantía que mayor protección imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional es, sin duda alguna, la de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Ley Suprema, a tal punto, que la garantía de competencia queda comprendida dentro de ella. La eficacia jurídica de la garantía de legalidad reside en el hecho de que por su mediación se protege todo el sistema de derecho objetivo de México, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso... La garantía de legalidad implicada en la primera parte del artículo 16 constitucional, que condiciona todo acto de molestia se contiene en la expresión fundamentación y motivación de la causa legal de procedimiento...La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones: 1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo; 2. En que el propio acto se prevea en dicha norma; 3. En*

que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan; 4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyan...Por otro lado, la motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

Toda facultad que la ley atribuye a una autoridad para desempeñar determinado acto frente al gobernado, tiene límites necesarios que se establecen en la propia norma jurídica y que son demarcativos de la extensión del supuesto abstracto comprendido en ésta. Pues bien, si tal supuesto no corresponde al caso concreto, o sea, si éste no encuaja dentro de aquél, el acto de autoridad respectivo violaría la exigencia de la motivación legal, por más que estuviese previsto en una norma, es decir, aunque esté legalmente fundado.

La motivación legal implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada sub-garantía que, con la de fundamentación legal, integra la de legalidad

*Ahora bien, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente. La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa.*²⁴

²⁴ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Las garantías individuales*. p.p. 591 y ss

De conformidad con lo anterior, como todo acto de autoridad, el Secretario de Educación Pública, al emitir el Acuerdo 209 por el que se modificó el diverso 181, debió motivar dicho acto adecuando la norma general fundatoria del acto de molestia y el acto específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos.

Por otro lado, dentro del contenido del Acuerdo materia del presente trabajo, el Secretario de Educación Pública omitió expresar los razonamientos por los cuales determinó como edad ideal de ingreso a la educación primaria, los seis años cumplidos al primero de septiembre de cada ciclo escolar, situación que menguaba la oportunidad de los gobernados de defender los intereses de la población afectada por este Acuerdo, esto es, los menores de edad que pretendían ingresar a la educación primaria en el país sin haber cumplido dicho requisito.

Así lo ha considerado la Segunda Sala de la Suprema Corte al sostener que:

"No basta que las responsables invoquen determinados preceptos legales para estimar que sus acuerdos están debidamente fundados, sino que es necesario que los preceptos invocados sean precisamente los aplicables al caso de que se trate."²⁵

"Si la autoridad responsable reconoce que por "fundar" debe entenderse la expresión de los fundamentos legales o de derecho del acto reclamado, precisamente por ello se concluye que la resolución reclamada no quedó debidamente fundada, si en ella no se contiene la expresión de ningún fundamento legal o de derecho. Y si, por otra parte, la propia autoridad responsable reconoce que por "motivar" debe entenderse el señalamiento de las causas materiales o de derecho que hayan dado lugar al acto reclamado, no puede admitirse que la motivación consista en la expresión general y abstracta de que "por razones de interés público el Gobierno Federal había decidido constituir por sí mismo y por sus propios medios el puente a fin de operarlo en forma directa", ya que así la mencionada expresión no señala en principio las causas materiales o de hecho que hubieren dado lugar al acto reclamado."²⁶

²⁵ Amparo en revisión 2,479/58, Ignacio Negrete Hernández, 7 de mayo de 1959. 5 votos. Ponente: Franco Carreño. Tomo XXIII, Segunda Sala, pág. 9. Sexta Época.

²⁶ Amparo en revisión 2,248/61, Puentes Internacionales, S.A. de C.V. 19 de octubre de 1961. 5 votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo. Tomo LII, Segunda Sala, pág. 63. Sexta Época.

Lo anterior, en el sentido de que el acto de autoridad que en el presente se trata, implicara solamente un acto de molestia y no de privación, esto es, que la autoridad alegara que se trata de una mera condición al hablar de requisitos y no de una anulación total del derecho al ingreso a la educación primaria, situación que en apartados anteriores se trató debidamente.

Independientemente de la naturaleza del acto que se trata (molestia o privación), cabe mencionar que el ámbito de aplicación del artículo 16 constitucional, es mucho más amplio que el derivado del artículo 14 constitucional, ya que los actos de autoridad que necesariamente deben supeditarse a las exigencias que establecen las garantías consagradas en la primera parte del artículo 16 de nuestra Carta Magna, son todos los posibles imaginables, pudiendo traducirse específicamente en los siguientes tipos:

- a) En actos materialmente administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar un menoscabo, merma o disminución de su esfera subjetiva de derecho ni (sic) una impedición para el ejercicio de un derecho (actos de molestia en sentido estricto);
- b) En actos materialmente jurisdiccionales penales o civiles, comprendido dentro de éste último género a los mercantiles, administrativos y del trabajo (actos de molestia en sentido lato);
- c) En actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o material, es decir, en aquellos que produzcan una merma o menoscabo en la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida impedición (actos de molestia en sentido lato).²⁷

Ahora bien, en opinión del autor, y de conformidad con lo establecido en el apartado correspondiente, el Secretario de Educación Pública, emitió un acto que necesariamente implica una privación al derecho de educación, para todos aquellos que,

²⁷ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *Las garantías individuales*. p.p. 591, 592.

teniendo la madurez e inteligencia necesarias para ingresar al primer grado de educación primaria, no cumplen con la edad necesaria señalada en el Acuerdo 209.

Por lo anterior, al encuadrarse ésta situación al inciso c) señalado en párrafos anteriores, debe ajustarse a lo dispuesto por los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 14 de la Ley Suprema, que a continuación se trata.

3.4 GARANTÍA DE AUDIENCIA (ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL).

La garantía de audiencia se establece en este artículo, en el párrafo que a la letra señala:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

De lo anterior se deduce, que nuestro actual artículo 14 constitucional se integra, mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes, y que son: el juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales; y la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio. Formándose la garantía de audiencia mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas, así se hace evidente que ésta garantía es susceptible de contravenirse al violarse una sola, por lo que, mereced a la íntima articulación que existe entre ellas, el gobernado encuentra en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional una verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho.

El goce de la garantía de audiencia, como derecho público subjetivo, corresponde a todo sujeto como gobernado en los términos del artículo primero constitucional. No bajo otra acepción debe entenderse el vocablo "Nadie", interpretándolo a contrario sensu. Por ende, los atributos accidentales de las personas, tales como la nacionalidad, la raza, la

religión, el sexo, etc., no excluyen a ningún sujeto de la tutela que imparte la garantía de audiencia, y esta circunstancia, acorde con los principios elementales de justicia y del humanitarismo, hace de nuestro artículo 14 constitucional un precepto protector no sólo del mexicano, sino de cualquier hombre, salvo las excepciones consignadas en la propia Ley Suprema.

Ahora bien, siendo el titular de la garantía de audiencia todo sujeto como gobernado ¿qué se entiende por tal? El concepto "gobernado" es inseparable y correlativo, por modo necesario, de la idea de "autoridad", de tal suerte que no es posible la existencia del primero sin la de la segunda. El sujeto como gobernado y la autoridad se encuentran en una relación de supra a subordinación, que se traduce indispensablemente en multitud de actos de autoridad que tienen, para ser tales, como ámbito de operatividad, la esfera del particular. Por tanto, el gobernado es el sujeto cuyo estado jurídico personal es susceptible de ser total o parcialmente objeto de actos de autoridad, cuyas notas esenciales, sine quibus non, son: la unilateralidad, la imperatividad o impositividad y la coercitividad.

Con vista a tales consideraciones, debe pues, proscribirse la conclusión a que podría llegarse mediante la interpretación literal del artículo primero constitucional, en el sentido de que cualquier individuo, para ser titular de garantías individuales, debe necesariamente estar "En los Estados Unidos Mexicanos", es decir, dentro de su territorio, ya que, aun cuando físicamente no se encuentre dentro del mismo, si su esfera jurídica total o parcialmente es susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad, la persona goza de los derechos públicos subjetivos instituidos en nuestra Ley Fundamental por tener el carácter de "gobernado", cuyo concepto no sólo comprende al de "individuo", sino a toda persona moral de derecho privado o social y a los organismos descentralizados.

De lo anterior, se concluye, que dentro del concepto "gobernado" en el caso que nos ocupa, se encuentran todos aquellos niños que pretendan ingresar a la educación primaria que gozan del derecho público subjetivo de acceder a la educación y que gozan de todas las garantías que establece nuestra Carta Magna. Por otro lado, se encuentra la "autoridad", quien en este caso, lo es el Secretario de Educación Pública Federal, como ordenador del

Acuerdo Secretarial 209. Y finalmente, el referido acuerdo, como acto de autoridad de carácter unilateral, imperativo y coercitivo.

Ahora bien, siguiendo el tenor de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, debe diferenciarse el "acto de privación", al que se refiere éste precepto, al "acto de molestia", al que refiere el artículo 16 constitucional antes estudiado.

La privación es la consecuencia o resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso del algún bien, material o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en la impedición para ejercer un derecho.

Pero no basta que un acto de autoridad produzca semejantes consecuencias en el estado o ámbito jurídico de una persona para que aquél se repunte "acto de privación" en los términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, puesto que para ello es menester que la merma o menoscabo mencionados, así como la impedición citada, constituyan el fin último, definitivo y natural del aludido acto. En otras palabras, el egreso de un bien jurídico, material o inmaterial, de la esfera del gobernado, o la impedición para ejercer un derecho, pueden ser consecuencia o efecto de un acto de autoridad, pero para que éste sea privativo, se requiere que tales resultados sean, además, la finalidad definitiva perseguida, el objetivo último a que en sí mismo tal acto propenda, y no medios o conductos para que a través del propio acto de autoridad o de otro u otros, se obtengan fines distintos. Por ende, cuando un acto de autoridad produce la privación (egreso de un bien o despojo de un derecho o imposibilitación para ejercitarlo), sin que ésta implique el objetivo último, definitivo, que en sí mismo persiga, por su propia naturaleza, dicho acto, éste no será acto privativo en los términos del artículo 14 constitucional.

El connotado jurista Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra denominada *Las Garantías Individuales*²⁸, ejemplifica claramente la diferencia antes señalada, de la siguiente manera:

"Así verbigracia, el auto de exequendo aparentemente podría considerarse como un "acto de privación", puesto que, en la generalidad de los casos, trae como consecuencia el egreso de algún bien de la esfera jurídica del ejecutado, por virtud del secuestro y del depósito respectivos, suponiéndose que este último se constituya con un tercero que el ejecutante designe. Si dicha consideración fuese debida y correcta, el auto de exequendo, la diligencia del mismo y el precepto o preceptos legales en que el juez o autoridad se hubiese basado para dictarlo, serían inconstitucionales, porque importarían una privación en perjuicio del ejecutado o demandado antes de que éste interviniese en el juicio correspondiente, ya que la oportunidad de defensa se le otorga legalmente después de la traba, como es sabido. Pero el auto de exequendo, si bien origina una aparente privación, no tiende a realizar ésta como objetivo o finalidad últimos o definitivos, puesto que el egreso del bien que se secuestre de la esfera del ejecutado, no es sino el medio de que dicho auto se vale para asegurar, primeramente, las prestaciones debidas al ejecutante, y mediatamente, para que por conducto de otros actos procesales se obtenga el pago de las mismas a través de la adjudicación correspondiente, en su caso. Por tanto, el auto de exequendo no es acto de privación en los términos del artículo 14 constitucional y, consiguientemente, no debe estar condicionado por la garantía de audiencia, sino por la legalidad consagrada en la primera parte del artículo 16 de la Constitución, ya que es un acto de molestia"

En conclusión, si la privación de un bien material o inmaterial, bajo los aspectos indicados anteriormente es la finalidad connatural perseguida por un acto de autoridad, éste asumirá el carácter de privativo; por el contrario, si cualquier acto autoritario, por su propia índole, no tiende a dicho objetivo, sino que la privación que origina es sólo un medio para lograr otros propósitos, no será acto privativo sino de molestia, como sucede con el auto de exequendo que por faltarle el elemento definitividad teleológica antes mencionado.

Siguiendo este tenor, se colige que el acto de autoridad que se estudia en el presente trabajo, al proscribir el requisito de ingreso al primer grado de educación primaria, el tener seis años cumplidos al primero de septiembre del año de inicio del ciclo escolar, tenía como fin último, el prohibir definitivamente el ingreso a primero de primaria, a todos aquellos

²⁸ Op. Cit., pág. 539

gobernados que no tuvieran seis años cumplidos al primero de septiembre del inicio del ciclo escolar, lo que, siguiendo este silogismo, privaba definitivamente el derecho a la educación que, en todo caso, tienen todos aquellos niños que por un día o un mes o más, no cumplen con este requisito, originando una merma en el derecho de los niños de recibir educación (aunque la misma implique un solo año de espera para ingresar a la educación primaria).

Por otro lado, es menester mencionar que dentro de los bienes jurídicos tutelados conforme al artículo 14 constitucional, se encuentran: la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado.

Respecto del tema que nos ocupa, dos son los bienes jurídicos que guardan relación al acto de autoridad, esto es:

a) La libertad, misma que se preserva por la garantía de audiencia como facultad genérica natural del individuo consistente en la forjación y realización de fines vitales y en la selección de medios tendientes a conseguirlos; y como tal facultad natural ostenta variados aspectos, constitutivos cada uno de ellos de facultades o libertades específicas, que no implican exclusivamente la libertad física, esto con estricto apego al principio jurídico que reza: "donde la ley no distingue, no debemos distinguir". Es por ello por lo que todas las libertades públicas individuales, que como derechos subjetivos se consagran en nuestra Constitución, están protegidas, a través de la garantía de audiencia, frente y contra cualquier acto de autoridad que importe su privación y específicamente la libertad personal, física o ambulatoria.

Respecto al acto de autoridad que se estudia, se podría ver afectada, en cierto modo la libertad consagrada en el artículo 4º párrafo tercero constitucional que reza "*toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos*", toda vez que derivado del multicitado acuerdo, cada persona tendría que ajustarse a los tiempos establecidos por la Secretaría de Educación Pública, para que, sus hijos nazcan en fechas tales, que al intentar inscribirse a la educación

primaria, cumplieran con los requisitos de edad que al efecto establece la Secretaría de Educación Pública.

b) Los derechos, como la garantía de audiencia adquiere gran alcance tutelar en beneficio del gobernado, pues dentro de su connotación se comprende cualquier derecho subjetivo, sea real o personal. Se ha definido a los derechos subjetivos como facultades concedidas a la persona por el orden jurídico, de tal manera que mediante esta idea, se demarca con claridad el ámbito de los mismos y la esfera de los simples intereses que no están protegidos por la mencionada garantía constitucional.

De conformidad con el concepto *strictu sensu* de derecho subjetivo que señala Recaséns Siches en su obra denominada *Filosofía del Derecho*²⁹, el mismo *"es aquella situación en que una persona se halla en una relación jurídica, a virtud de la cual se le atribuye por la norma la facultad de exigir de otra persona el cumplimiento de cierto deber jurídico. En este sentido se dice que una persona tiene un derecho subjetivo strictu sensu o una "pretensión", cuando el último grado de actualización de un deber jurídico de otra persona está a disposición de la persona titular o activa. Es decir, según esta acepción estricta, existe un derecho subjetivo a favor de una persona cuando ésta tiene la facultad de exigir el cumplimiento de un deber correlativo de otra, o sea, cuando llegado el momento tiene la facultad de impetrar el auxilio del aparato coercitivo"*

De lo anterior se deduce que no cualquier facultad derivada de la norma puede reputarse derecho subjetivo, sino sólo en la medida en que de la situación jurídica concreta nazca o se origine una obligación correspondiente, debiendo ésta preverse en la situación jurídica abstracta legalmente estatuida. Por ende, cuando la norma de derecho objetivo no consigna a cargo de uno de los sujetos abstractos respectivos ninguna obligación a favor del otro, en el status individual no existirá derecho subjetivo, ya que para que esto suceda es menester que la facultad personal inherente a una situación concreta sea imperativa, obligatoria y coercitiva, de tal suerte que el co-sujeto de su titular deba inexorablemente cumplir las pretensiones que mediante aquélla se persiguen.

²⁹ págs. 187-188

En ese sentido, cabe mencionar que el derecho a la educación consignado en el artículo 3º constitucional, es un derecho subjetivo clásico, al tratarse de una garantía individual que la misma Carta Magna establece, ya que quien detenta el derecho, esto es, el gobernado, puede exigir válidamente del Estado el cumplimiento del deber jurídico de otorgar la educación primaria de manera gratuita, independientemente de la edad del solicitante, y más aún, si nuestra Ley Fundamental, la establece como obligatoria sin establecer requisito alguno de edad, situación que en ese tenor, se sigue en la legislación secundaria como ha quedado expresado en apartados anteriores. Por ello, dicho derecho queda protegido dentro de la garantía de seguridad jurídica que se trata.

Ahora bien, respecto de los derechos protegidos que consigna el artículo 14 constitucional, se señala claramente que no se podrá privar de los mismos, *“sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”*.

En este caso, el acto privativo de imperio deviene en administrativo, por lo que, el juicio o procedimiento a que el artículo 14 constitucional alude, es susceptible de ventilarse, de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables, ante las mismas autoridades de las que provenga dicho acto o ante sus superiores jerárquicos. Ahora bien, dicho procedimiento debe instituirse legalmente como medio para que el gobernado formule su defensa antes de que se realice en su perjuicio el acto administrativo de privación, ya que, antes de éste debe brindarse la oportunidad defensiva para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el citado precepto constitucional.

De esta manera, las leyes que regulen cualquier función administrativa, para observar la mencionada garantía, deben instituir el citado procedimiento cuando prevean verdaderos actos de privación.

No debe confundirse la preexistencia de la oportunidad legal defensiva al acto privativo, con la impugnabilidad de éste mediante recursos que consiernen las leyes normativas de dicho acto. En el primer caso, es evidente que se observa la garantía de audiencia; mientras que en el segundo, se deja de acatar, en virtud de la anterioridad del acto privativo a la oportunidad de defensa, la cual no se deduciría como previa, sino como posterior a dicho acto a través del medio de impugnación que legalmente se establezca. En puridad constitucional, cuando una ley administrativa faculte a la autoridad que se trate para realizar actos de privación en perjuicio del gobernado, sin consagrar un procedimiento defensivo previo, se estará en presencia de una violación a la garantía de audiencia, aunque la propia ley estatuya recursos o medios de impugnación del mencionado acto.

En resumen, cuando se trate de actos administrativos de imperio que se deban realizar frente al gobernado y que tiendan a privarlo de alguno de los bienes jurídicos protegidos por el artículo 14 constitucional, el "juicio" a que este precepto alude, puede traducirse en un procedimiento legal que se substancie ante la misma autoridad de la que emanen los citados actos o ante su superior jerárquico.

Conforme a estas ideas, no puede sostenerse válidamente que el "juicio" en la hipótesis que se apuntó, deba consistir necesariamente en un verdadero y auténtico proceso que se siga ante las autoridades judiciales. Si a los órganos estatales administrativos incumbe legalmente desempeñar las funciones inherentes a los distintos ramos de la administración pública, la defensa previa que el gobernado deba formular, debe enderezarse también ante ellos, dentro del procedimiento que legalmente se instituya. Suponer que dicha defensa deba esgrimirse ante la autoridad judicial, implicaría incidir en un absurdo. En efecto, si el acto de privación va a emanar legalmente de una autoridad administrativa, sería notoriamente aberrativo que fuese una autoridad judicial la que escuchase al gobernado en defensa previa a un acto de privación que no va a provenir de ella. Además, ese ilógico y antijurídico supuesto, significaría un desquiciante entorpecimiento de las funciones administrativas, que suelen manifestarse en actos específicos de privación, ya que la autoridad encargada de su ejercicio tendría que esperar a que se substanciase un

proceso ante autoridades judiciales, en el que, una vez producida la defensa del gobernado, se pudiese realizar el acto privativo.

Pues bien, en el caso antes citado, y suponiendo sin conceder que efectivamente el Secretario de Educación Pública estuviese facultado para emitir el acto de autoridad, que en este caso lo es el establecimiento del requisito de edad para el ingreso a la educación primaria de los menores, aún así, la ley de la materia no consigna procedimiento alguno de defensa en contra de dichos actos, que otorguen al gobernado (en este caso a los tutores) la oportunidad de ser oídos y vencidos si considerasen aptos a sus hijos de digerir los planes y programas de estudio para la educación primaria sin cumplir con la edad requerida, lo que necesariamente se traduce en una violación a la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional de nuestra Carta Magna.

Lo anterior, derivado de que las excepciones a la garantía de audiencia sólo deben consignarse en la Constitución, atendiendo a la circunstancia de que, por significar limitaciones a los derechos públicos individuales del gobernado, la fuente formal única de las mismas es la Ley Suprema.

Entonces, las únicas excepciones aplicables que nuestra Ley Fundamental señala son:

- a) La prevista en el artículo 33 constitucional, respecto a la expulsión de extranjeros indeseables.
- b) La prevista en el artículo 27 constitucional referente a las expropiaciones por causa de utilidad pública.
- c) En materia tributaria, en cuanto a que antes del acto que fije un impuesto, la autoridad fiscal respectiva no tiene la obligación de escuchar al causante.
- d) Tratándose de órdenes judiciales de aprehensión, salvedad que se deriva del mismo artículo 16 constitucional.

De esta manera, se concluye que si se pretende llevar a cabo un acto de autoridad, de carácter privativo, sin que el mismo devenga en uno de los excepcionados por nuestra

Constitución, el mismo deberá cumplir con la garantía de audiencia, situación que no ocurre respecto del acto de autoridad consistente en el establecimiento del requisito de edad de ingreso al primer año de educación primaria.

Una vez realizado el análisis jurídico del multicitado Acuerdo, y con el propósito de lograr un buen discurso de derecho sobre el asunto que nos ocupa, en el siguiente capítulo se estudiará el aspecto sociológico del mismo.

CAPÍTULO IV

CAPITULO IV ASPECTOS E IMPACTO SOCIOLOGICO.

4.1 LA SOCIOLOGÍA COMO CIENCIA AUXILIAR EN EL DERECHO

4.1.1 SIGNIFICADO Y OBJETO DE LA SOCIOLOGÍA

La Sociología, cita Romero Soto en su obra *Curso de Sociología Jurídica*, es “*el estudio de la conducta del hombre dentro del grupo, o de la interacción en medio de los seres humanos. Ella busca comprender la naturaleza y la finalidad de la asociación humana; la forma dentro de la cual los diferentes géneros de asociación surgen, se desarrollan y cambian, así como también las creencias y costumbres que los caracterizan.*”¹

Por su parte, Rüdiger Lautmann, señala: “*la sociología es la ciencia de la sociedad; describe y explica los fenómenos de la vida social del hombre.*”²

Asimismo, diferentes autores la han definido como: “*la ciencia de la sociedad*” (Lester Frank Ward y William Graham Sumner), “*la ciencia de los fenómenos sociales*” (Franklyn Henry Giddings), “*la ciencia de la organización social y del cambio social*” (Kovalevsky), “*la ciencia de las instituciones*” (Emile Durkheim), “*la ciencia que estudia las relaciones humanas*” (Simmel), “*el estudio de la acción social*” (Weber) o del “*proceso social*” (Small) o “*la ciencia de la conducta colectiva*” (Park).³

Como toda ciencia, la Sociología tiene un objeto, mismo que, de acuerdo a Romero Soto, consiste en obtener e interpretar los hechos que hacen relación a la asociación humana, no para solucionar problemas. Su finalidad última, continúa el autor, es sin embargo, mejorar la adaptación o ajuste del hombre a la vida, desarrollando conocimientos objetivos que conciernen al fenómeno social los cuales pueden ser empleados como un aporte efectivo a los problemas sociales. A este respecto la Sociología desempeña con

¹ Pág. 9.

² *Sociología y Jurisprudencia*, pág. 49.

³ *Ibidem*, pág. 10

relación a la solución de los problemas sociales, el mismo papel que desempeña la biología y la bacteriología en la medicina o las matemáticas y la física en la ingeniería. De igual manera sin la investigación llevada adelante por la sociología y por otras ciencias sociales una planificación social realmente efectiva o soluciones definitivas a los problemas sociales no podrían ser posibles.

La propia materia u objeto de la Sociología en todo caso es la sociedad en sí misma considerada, más bien que el individuo. El individuo, expresa, no puede ser dejado fuera en un extremo de la consideración más aún de lo que pudiera ser la consideración de la composición molecular de una bola de marfil; pero si el objeto del estudio es la bola, o la sociedad, es justo y apropiado considerarlo como una entidad, y no como la suma de sus elementos constitutivos.

Finalmente afirma que la Sociología se empeña en mantenerse alejada, absteniéndose de dar juicios sobre la bondad o inconveniencia de una institución, su propiedad o impropiedad. La Sociología es y debe ser éticamente neutral.

Por su parte, Roberto D. Agramonte⁴, define a la Sociología como la "*ciencia de la sociedad o de los fenómenos sociales*".

Respecto al objetivo de esta ciencia, Rüdiger Lautmann establece cuatro principales, que consisten en: describir la realidad social, explicar las realidades descubiertas por la descripción, la elaboración de teorías sociológicas y un cuarto que por algunos es aceptado y que otros niegan, esto es, la modificación de las relaciones sociales existentes y consideradas como injustas.

Continúa señalando Agramonte, que "*el objeto de la Sociología es: 1) recoger un conjunto de datos, hechos o fenómenos de la vida colectiva; 2) a fin de llevar a cabo una explicación teórica consistente acerca de los mismos; 3) tanto en sus orígenes cuanto en su evolución; 4) encaminada a obtener una visión unitaria tanto de la humanidad o gran*

⁴ *Principios de Sociología*, Ed. Porrúa, México, 1965, p. 17

sociedad en su progreso cuanto de las pequeñas sociedades; 5) precisando en cada caso el papel de los determinantes geográficos, culturales, económicos, biológicos, etnológicos y psicológicos y la correlación entre todos éstos; 6) para llegar al estudio de los procesos que en esencia constituyen la sociedad, y 7) de los problemas de esta sociedad, y tratar -a virtud de la comprensión, en sus causas, de la acción social- de mejorarla, aplicando criterios técnicos, científicos y humanos"⁵

Habiendo que estudiarse diferentes aspectos de la vida social, la ciencia de la sociología ha tenido también que subdividirse en zonas especializadas de investigación, cada una de las cuales emplea técnicas propias. Esta subdivisión se hizo necesaria al tenerse en cuenta de que ningún individuo puede ser experto en todos los aspectos de una materia que se encuentra por su naturaleza misma dividida en varias ramas.

Las áreas o zonas especializadas de investigación incluyen problemas tales como aspectos de la vida social, y formas institucionales como el origen y naturaleza de la vida del grupo humano; los tipos de distribución espacial y los factores que la determinan; instituciones como la familia, la escuela, la iglesia; la naturaleza de la conducta del grupo; la comunidad y problemas sociales como pobreza, la delincuencia, el vicio y las enfermedades físicas y mentales.

4.1.2 CAMPOS DE LA SOCIOLOGÍA

Por lo anterior, la Sociología ha sido dividida en diferentes grandes campos. La *Teoría Sociológica* que analiza los principios, conceptos y generalidades de la ciencia. La *Sociología Histórica* que estudia tanto el presente como el pasado de las sociedades para descubrir los orígenes y hallar explicaciones para nuestros sistemas de vida presentes. La *Familia, o Sociología de la Familia*, que considera el origen, evolución y función de esta institución, las formas que ella ha tomado en varios periodos de la historia y en las diferentes sociedades, así como también los problemas contemporáneos con ella conectados. La *Ecología Humana y la Demografía*, la distribución espacial de los grupos

⁵ *Ibidem*, pp. 17-18

humanos, sus relaciones unos con otros y las fuerzas que determinan su distribución y relación, así como también analiza los cambios y movimientos de la población. *La Sociología de la Religión*, que estudia la iglesia como una institución social, inquiriendo dentro de su origen, desarrollo y forma, así como también con relación a los cambios de su estructura y funciones, pero fiel a su postulado científico de neutralidad, como lo es el de toda ciencia, no entra la Sociología de la Religión a considerar cual de los diferentes credos religiosos estudiados puede ser el verdadero, sino que se limita simplemente a registrar la existencia del fenómeno religioso en los pueblos, así sean éstos primitivos o modernos. *La Sociología de la Educación*, estudia los objetivos de la educación, su relación con la comunidad y con otras instituciones. *La Sociología Política*, estudia las implicaciones sociales de varios tipos de movimientos políticos, así como el origen y desarrollo de las funciones del gobierno y del Estado. pero de la misma manera que lo hace con respecto a la consideración de la existencia en las sociedades del fenómeno religioso, la sociología política no entra a dilucidar la bondad o inconveniencia de un determinado credo o partido político en el gobierno o dirección del Estado, ni qué tipo de este, si democrático, totalitario, etc., es el llamado a perpetuarse. *La Psicología Social* busca comprender las motivaciones o móviles humanos y la conducta en la forma que ella es determinada por la sociedad y los valores que en ella predominan. Estudia el proceso de socialización del individuo, es decir, la forma como este llega a ser miembro de una sociedad; también estudia el público, el grupo, la multitud y las otras diferentes agrupaciones sociales y sus reacciones. *La Psiquiatría Social* se refiere a las relaciones entre la desorganización social y la individual, en aquéllas hipótesis de carácter general, al ser la sociedad a través de sus exigencias y conflictos en relación con el individuo, en gran parte responsable de su desadaptación personal, sus enfermedades mentales y de su conducta antisocial.

La Sociología del Derecho, que en sí misma considerada hace relación a un control social formalizado, o a procesos en los cuales los miembros de un grupo actúan de manera uniforme en su conducta a través de normas y reglamentos impuestos sobre ellos por la sociedad. Inquire en los factores que hacen surgir la formación de sistemas regulatorios, lo mismo que dentro de las razones para así comprender su naturaleza y objetivos adecuación o inconveniencia como medios de control.

4.1.3 LOS MÉTODOS DE LA SOCIOLOGÍA

La Sociología, como todas las ciencias, aplica varios métodos (camino hacia la meta) de investigación para lograr su objetivo entre los que se encuentran:

a) El método histórico.- Que trata del estudio de los hechos, procesos e instituciones de las pasadas civilizaciones con el propósito de encontrar los orígenes o antecedentes de la vida social contemporánea y así comprender su naturaleza y objetivos.

b) El método comparativo.- Consiste en la comparación, como su nombre lo dice, de varios tipos o géneros de grupos o pueblos con el fin de descubrir las diferencias así como las similitudes en sus métodos de vida.

c) El método estadístico.- Es usado o empleado para medir los fenómenos sociales en una forma matemática con el fin de descubrir sus relaciones y así llegar a generalizaciones que hagan relación a su naturaleza, ocurrencia y significado.

d) Método de estudio de casos.- Puede ser empleado en el estudio de una condición, grupo, comunidad, institución o individuos. Se basa este método en la consideración de que cada caso particular que es estudiado es representativo de los otros, si no de todos, por lo menos sí de la mayor parte y así en consecuencia pueden ser hechas generalizaciones.

e) Método de entendimiento o comprensión.- Sostiene que no propiamente deben ser reunidos los hechos porque tal procedimiento carece de importancia sino que debe hacerse una evaluación de ellos y esa evaluación debe ir acompañada o complementada a través del descubrimiento de su significado íntimo.

f) Método del funcionalismo.- Resumidamente el funcionalismo se refiere al estudio de los fenómenos sociales desde el punto de vista de las funciones que cada una de las instituciones o estructuras sociales, como las clases desempeñan en la sociedad. El funcionalismo se basa en la consideración de que el sistema total de una sociedad está

formado de partes que se encuentran interrelacionadas o interdependientes cada una de las cuales ejecuta una función necesaria para la vida del grupo.⁶

Otros autores, señalan además: 1) el método de la observación de los fenómenos sociales, siendo indirecta cuando se refiere al pasado, y directa, para investigar el presente; 2) el método de investigación sobre el terreno; 3) los cuestionarios y examen de actitudes, utilizándose el segundo para investigar cómo piensa el mayor número de individuos de una comunidad con relación a determinados problemas; 4) el método de la experimentación (según la cual algunos autores no es posible llevar a cabo) y; 5) el método de las variaciones concomitantes.⁷

Finalmente, el autor Antonio Luna Arroyo⁸, se refiere también a: 1) la etnometodología, como el estudio de los métodos empleados por los miembros de una sociedad; es decir, aquéllos métodos que se usan para organizar actividades y dotarlas de un sentido mutuo; y, 2) el método sociográfico o sociogeográfico, que se centra en la descripción ordenada de los datos relativos al territorio, clima, población, condiciones de vida, costumbres, leyes, tipos de desviación social, riqueza, etc.

Los varios métodos empleados en la investigación sociológica no tienen el uno con respecto al otro un carácter de exclusividad, sino que se complementan mutuamente, y es por ello que un sociólogo en el curso de sus investigaciones puede emplear varios de ellos simultáneamente.

Para hacer operativos los métodos, Gregorio Robles⁹ determina que son necesarias diversas técnicas, como procedimientos concretos, siendo los principales:

- a) La investigación documental;
- b) La encuesta;

⁶ ROMERO SOTO, JULIO. Op. Cit., págs. 15-17

⁷ AGRAMONTE, ROBERTO D. Op. Cit., págs. 20-22

⁸ *Sociología de la Educación y de la Enseñanza*, pp. 80-81

⁹ *Sociología del Derecho*. Ed. Civitas S.A., pp. 293-302

- c) La entrevista en profundidad (de mayor amplitud que la encuesta);
- d) La historia de vida, que persigue obtener un material biográfico que nos informe sobre la evolución de actitudes, opiniones o creencias de una persona;
- e) El experimento (que, como se observó, hay quien lo señala como método y quien establece la imposibilidad de llevarlo a cabo por tratarse de humanos); y
- f) El grupo de discusión.

4.1.4 DERECHO Y SOCIOLOGÍA

Al observarse los campos de la Sociología, se menciona a la Sociología del Derecho, pero, ¿Qué relación guarda el Derecho con la Sociología?

La Ciencia del Derecho, se refiere al estudio de un conjunto de reglas obligatorias que rigen la conducta externa de los hombres que viven en sociedad, emanadas y sancionadas por el poder público, que se llaman leyes. Fundamentalmente, el Derecho está constituido por reglas de conducta, principios normativos. Estos se dirigen a regular la conducta externa del hombre, pero precisamente de los hombres que viven en relación con otros, o sea, en sociedad.

El Derecho nace como una necesidad vital, con el fin de regular las relaciones que se establecen entre los diversos miembros de una colectividad. Acaso el fin más esencial del Derecho lo constituye el de ser un conjunto de reglas normativas que resuelven de antemano y por medios pacíficos los conflictos que pueden surgir entre los componentes de una colectividad.

Los hombres, viviendo en sociedad, pueden con frecuencia perseguir fines opuestos, o los mismos fines por caminos encontrados. Cuando los miembros de una colectividad persiguen intereses encontrados, las conductas se interceptan o interfieren por la acción de unos y otros, y, entonces, surgen los conflictos entre los componentes de esa agrupación. Estos conflictos se resuelven en su forma natural y primitiva, por el uso de la fuerza, y triunfa el que más la tenga. Esta manera natural de resolver los conflictos que se susciten entre los miembros de su grupo, redundaría en un perjuicio para la comunidad, que iría a la

destrucción paulatina; dicha situación significa un permanente estado de guerra entre sus componentes.

Es cuando, por una necesidad de conservación del grupo, necesidad de seguridad y tranquilidad, se requiere encontrar una solución distinta a los conflictos que puedan surgir en su seno. Por la necesidad de conservarse, la sociedad requiere valerse de medios pacíficos para dirimir los posibles conflictos que ocurran dentro de ella.

Es así como se elabora un conjunto de reglas que venga a resolver y satisfacer tal necesidad, la de hacer posible la convivencia pacífica de los miembros de una sociedad. Este es su origen y ésta su finalidad primordial. Erigirse en un conjunto de reglas que gobiernen obligatoriamente las actividades de los componentes del grupo humano, y que diriman en forma pacífica los conflictos que se susciten entre los hombres.

Su finalidad es, eminentemente social. La existencia del Derecho no se concibe fuera de la colectividad. Para un individuo aislado es absurda la existencia de las normas jurídicas, puesto que éstas tienen por finalidad específica y esencial amortizar las interferencias que se producen entre los diversos componentes de la sociedad. El Derecho justifica su existencia dentro de la sociedad, en la colectividad. Nace por la sociedad y para la sociedad; se engendra en la sociedad y su finalidad es conservarla, armonizando las diversas esferas de acción de sus elementos. En consecuencia, el Derecho no puede concebirse fuera de la sociedad, puesto que de ella nace y a ella se dirige.

Otro carácter o aspecto social del Derecho queda demostrado al analizar los caracteres de las normas que lo constituyen. En efecto, las normas jurídicas, a diferencia de otros conjuntos normativos, tienen la característica de la bilateralidad. Esta consiste en que las normas del Derecho distienden o bifurcan sus efectos hacia dos lados diferentes. Por una parte, producen el efecto de obligar, imponen un deber. Pero no se agota su virtud en esto; además, producen, hacia otro lado, el efecto de otorgar una facultad a otro sujeto. Ahora bien, el primer sujeto, u obligado, y el segundo, o facultado, quedan de esta manera ligados entre sí; lo que es decir, se establece entre ellos una relación interhumana. Esta

relación que se establece entre los sujetos están correlacionados. Esto denota que toda norma de derecho tiene efectos relacionantes, socializantes, entrelazantes. De acuerdo con la etimología, el vocablo romano para designar al Derecho, jus, proviene de las raíz sánscrita ju, que significa ligar.

Además, el contenido material o sustantivo mismo que cada norma jurídica positiva, tiene su fuente real, su explicación genética, en las condiciones específicas campeantes en una determinada sociedad, en un determinado momento de su evolución; o sea, la fuente real del Derecho está constituida por las condiciones sociales de una colectividad.

Por todo lo anterior, podrá apreciarse fácilmente que el Derecho, y por tanto, la ciencia que lo estudia, la ciencia del derecho, es eminentemente social, pues su tema de estudio, o sea lo jurídico, es social tanto por su nacimiento u origen como por su finalidad, como por la naturaleza de las normas que lo integran, como por la índole especial del contenido concreto de las normas positivas. Se trata de una ciencia social.¹⁰

La Sociología es una ciencia objetiva cuyo método consiste en registrar los hechos que observa en la realidad, sin tratar de calificarlos, mientras que la ciencia del derecho, al igual que la materia que constituye su objeto de estudio, establece lo que se debe hacer y lo que no se debe hacer, es decir, hace juicios de valor, mientras que la Sociología debe concretarse a juicios fácticos o existenciales: mientras ésta consigna lo que es, el derecho señala lo que debe ser.

La Sociología, trabaja con el método inductivo, mientras que el derecho se apoya preferentemente en el método deductivo recurriendo a principios generales como son la justicia, la libertad, la seguridad, etc.

La Ciencia del Derecho trabaja solamente con conceptos, mientras la Sociología lo hace a partir de los hechos.

¹⁰ SENIOR, ALBERTO F. *Sociología*, Ed. Porrúa, págs. 95-97

Pero a pesar de ser dos ciencias con características tan distintas, son complementarias. Por esto, si bien es necesario distinguir entre ambas, no lo es distinguir objetivamente entre sociedad y derecho, puesto que éste constituye un elemento de la sociedad. Puede decirse entonces, que ambas confluyen en su objeto de estudio, aunque de diversa forma.

A pesar de las notables diferencias que separan al Derecho de la Sociología, tienen una base común que estriba en que ambas se refieren a las relaciones sociales, aunque las enfocan de muy diverso modo; la Sociología simplemente para registrarlas como se presentan, el derecho para tratar de regularlas. El derecho establece un deber ser que está dirigido a convertirse en ser, es decir, en un hecho social. Pero, como dicen los filósofos, nadie puede llegar a ser sino a partir de lo que es, por ello la realidad social condiciona la realización del derecho del mismo modo que éste puede influir en ella.

4.1.5 SOCIOLOGÍA JURÍDICA

De lo observado, se define claramente entonces la necesidad de una rama de la Sociología, que auxilia al Derecho, siendo ésta, la Sociología del Derecho o Sociología Jurídica.

La Sociología del Derecho, según Manuel Rodríguez Lapuente¹¹ es: *"aquella que estudiará porqué y cómo algunas de las relaciones han sido impuestas como obligatorias y las consecuencias que ello ha tenido"*.

Cita en la misma obra el autor¹² la definición de Gustav Radbruch de la Sociología del Derecho, que consiste en *"la ciencia que trata de descubrir las leyes generales o, por lo menos, los procesos típicos de desarrollo del derecho y de la vida jurídica dentro del mundo social y según esto, también podrían encuadrarse en la sociología del derecho los procesos o series de desarrollo histórico universal."*

¹¹ *Sociología del Derecho*, p. 7

¹² *Idem*, pp. 9-10

Óscar Correas, en su obra *Sociología Jurídica*¹³ la define como "una disciplina científica que intenta explicar las causas y efectos del derecho".

Por su parte, Romero Soto¹⁴ señala que el objeto de la Sociología Jurídica en el marco de la Sociología General, es el de esforzarse por descubrir las leyes del derecho, es decir, las leyes causales que explican la génesis, el origen y desarrollo, lo mismo que la sucesión de los sistemas y de las instituciones jurídicas. En forma más precisa bien puede decirse que las tareas de la Sociología Jurídica pueden reducirse a cinco y consagrarse al estudio de:

1) La génesis u origen de las normas jurídicas como algo diferente a las demás normas que rigen en la sociedad, problema este que va unido al del origen, diferencia y evolución de los modos de creación del derecho (las costumbres, la jurisprudencia y la legislación);

2) El origen del desarrollo de las estructuras sociales (la familia, la escuela, la empresa, las asociaciones, las iglesias), constituciones, colectividades e individuos, así como de las relaciones entre sociedades políticas (Esta tarea es más propia de la Sociología Política);

3) La génesis u origen de la reglamentación jurídica de las diversas categorías o clases sociales (religiosas, éticas, estéticas, económicas, políticas, domésticas o técnicas) de las formas y de las técnicas jurídicas;

4) Las condiciones y los límites de efectividad de las normas jurídicas;

5) El papel o rol del personal especializado en el campo del derecho (legisladores, jueces, administradores, consejeros jurídicos)

¹³ Pág. 23

¹⁴ Op. Cit. Pág. 13

Pero en todo caso, la Sociología del Derecho no puede decir qué es lo que debe ser, a qué es lo que el individuo está de todas maneras obligado por mandato de la ley, qué es lo que debe continuar punible o impune, pero puede aconsejar al legislador acerca de la posibilidad social de imponer o dictar una ley, sobre el carácter práctico de las leyes y sobre sus implicaciones sociales.

Para ello, deberá entonces auxiliarse de los métodos y técnicas utilizados en la Sociología General.

4.1.5.1 UTILIDAD DE LA SOCIOLOGÍA DEL DERECHO

La Sociología Jurídica, es de gran utilidad, porque el derecho es una disciplina eminentemente práctica ya que está dirigido a regular las relaciones sociales. Por lo mismo, la Sociología del Derecho constituye una disciplina indispensable no sólo para los juristas, sino para los legisladores y los gobernantes, y en general, para todo aquel que quiera tener un conocimiento más completo del funcionamiento de la sociedad.

Los factores extrajurídicos, son los que explican el surgimiento del derecho, sus relaciones con la sociedad y las causas que producen sus cambios y transformaciones. Para comprender cabalmente la Constitución de 1917, por ejemplo, es necesario tener en cuenta la Revolución de 1910. En la práctica, es difícil encontrar un tratado de derecho en el que, de un modo u otro, no se haga alguna alusión al contexto social de las normas jurídicas de que trata.

La Sociología del Derecho abre al jurista horizontes más amplios, nuevos campos de reflexión y estudio y, en épocas de crisis, la prepara para enfrentar situaciones imprevistas por la ley y encausar los cambios pacíficamente a través del Derecho.

Además de proporcionar un conocimiento más pleno del orden jurídico, la Sociología del Derecho permite conocer a fondo las materias que rigen las normas, cuáles fueron, por ejemplo, los objetivos sociales que buscaba el legislador al promulgarlas, y estar en posibilidad así de comprender mejor los ordenamientos vigentes. Por esta razón,

esta disciplina constituye un importante auxilio para la mejor interpretación de la ley, para subsanar sus lagunas y para su aplicación a un caso particular, pues uno de los métodos más seguros de interpretación es realizar ésta en función de su finalidad y la Sociología permite conocer las relaciones sociales a las que está dirigida una norma, los problemas o conflictos que trata de prevenir o solucionar y las circunstancias del caso al que ha de aplicarse.

Por otra parte, esta ciencia puede determinar mediante la investigación empírica qué efectos causó efectivamente una ley, independientemente de las intenciones que haya tenido el legislador. De este modo, puede ofrecer un valioso apoyo para orientar la política legislativa y, en términos más generales, las acciones de gobierno.

En otro aspecto, la Sociología Jurídica es indispensable en las ocasiones en que la ley utiliza nociones tales como "las buenas costumbres", "la moral pública" o los "usos y costumbres", cuyo significado sólo puede ofrecerlo la sociedad misma. En la legislación mexicana esta relación del derecho con las ciencias sociales es, aún más necesaria, no sólo porque, como ocurre en cualquier sistema jurídico, la ley remite en ocasiones a los usos y costumbres, sino porque en nuestra legislación hay casos en los que reconoce y los incorpora como derecho vigente en materias que tienen una gran importancia como es el caso de algunos sistemas agrarios o el de los grupos indígenas.

De este modo, la Sociología del Derecho abre un amplio campo a las investigaciones empíricas dirigidas a esclarecer los más diversos aspectos relacionados con los factores sociales que intervienen en la creación del Derecho y los efectos que ésta tiene en la realidad social; desde la tradición que explica la vigencia de algunas instituciones hasta el fracaso de ciertas disposiciones legales. En este sentido, la Sociología Jurídica constituye uno de los enfoques fundamentales para realizar una crítica consistente del derecho; porque es claro que la dogmática jurídica, en sí misma, no puede brindar los elementos necesarios para apreciar ni cuáles fueron las razones que dieron origen a una norma, ni cuáles fueron los efectos que ésta produjo en la realidad social.

En resumen, tiene por finalidad lograr un mejor conocimiento, explicación y crítica de los fenómenos jurídicos.¹⁵

4.1.5.2 LAS NORMAS JURÍDICAS Y SU ESTUDIO POR PARTE DE LA SOCIOLOGÍA JURÍDICA

Como se mencionó, lo que estudia la Sociología Jurídica no es la sociedad ni el derecho, en sí mismos, sino la inserción social del derecho, su estar social, su existencia, o dicho en otras palabras, su vigencia.

La vigencia es sinónimo de existencia social del derecho. Se dice que un ordenamiento está vigente cuando es un hecho que sus normas rigen la vida colectiva de la sociedad, cuando es un hecho que sus normas se cumplen y se aplican. Este es un concepto sociológico-jurídico correlativo al concepto jurídico de validez. Mientras ésta implica una cualidad immanente del sistema jurídico, aquélla se refiere a su relación con el exterior. Mientras la validez se refiere al ser del derecho, la vigencia se refiere a su estar.

Ahora bien, lo que investiga la Sociología Jurídica no es derecho vigente, sino el fenómeno de la vigencia del derecho, esto es, de las condiciones sociales de su existencia social.

El término "derecho positivo" tiene una larga historia y, por tanto, muchas matizaciones siendo la más importante el que se trata del derecho creado por la voluntad de los hombres, ya mediante imposición basada instantánea, o por costumbre. La positividad del derecho, por consiguiente, es el origen social de la vigencia del mismo, esto es, el origen social de su existencia social. Por tanto, es un concepto que está íntimamente relacionado con la Sociología de la decisión jurídica, la cual, entre otros temas, estudia los contextos sociales de la creación del derecho, de su positivación.

La eficacia o efectividad del derecho es la manera en que éste se mantiene vivo en la existencia social. Es la manera de confirmar la vigencia. A diferencia de la positividad,

¹⁵ RODRÍGUEZ LAPUENTE, MANUEL. Op. cit. pp. 12-14

que se refiere al momento generativo del derecho, la eficacia tiene que ver con la vida continuada de éste a lo largo del tiempo. Es una dimensión variable, ya que un ordenamiento jurídico, e incluso las normas concretas que lo componen, consideradas individualmente, pueden variar su eficacia día tras día.

Una norma es eficaz cuando se cumple. Y es ineficaz en caso contrario. Ésta, podrá ser escasamente eficaz, pero no por ello dejará de estar vigente (en el sentido sociológico propuesto), ni dejará de ser válida (esto es, de pertenecer al sistema jurídico, ya que ha sido creada cumpliendo los requisitos necesarios para su validez).

En principio, al promulgarse válidamente una norma, la idea de su validez (y por consiguiente, de su obligatoriedad) normalmente actuará en la mente de sus destinatarios como un elemento más a tener en cuenta en la realización de sus conductas. Por ejemplo, si el conductor sabe que existe una norma jurídica que prescribe el límite de velocidad en la autopista a 120 km/h. es probable que el hecho de que se represente mentalmente esa prohibición actúe con eficacia en la conducción que realiza. Desde luego, también es probable que tal representación mental de la prohibición (y de las posibles consecuencias sancionadoras en caso de infracción) sea tan sólo un motivo más, junto a otros, para no pasar la velocidad permitida. La propia prudencia o la incomodidad de conducir en tensión pueden ser motivos tan importantes o más, que la norma prohibitiva, para conducir dentro del límite de velocidad permitido. Generalizando puede decirse que la idea o representación mental de la existencia o validez de una norma jurídica actúa como móvil o motivación de la conducta contemplada. Pero bien entendido que no es la validez en sí misma, que es una cualidad inmanente de la norma, sino la representación psicológica de la misma.

La Sociología del Derecho estudia entonces, como quedó manifestado, la vigencia del derecho, que se despliega en dos momentos: el de la positividad y el de la eficacia.

Para medir la eficacia, hay que destacar que el derecho, se implanta de dos maneras diferentes, la primera, por la regularidad de conductas previas de la sociedad que lo anteceden (situación regular en las sociedades primitivas), y la segunda, muy frecuente en

el derecho moderno, que aún cuando no existe la regularidad de conducta previa, se crea la norma jurídica precisamente por la necesidad de regular determinada esfera de la acción social, y con la finalidad de generar el efecto de la aparición de nuevas regularidades de conducta en el sentido prescrito por la norma creada. La norma jurídica nace, en este supuesto, sin que venga precedida por un hábito social. Es el resultado no de la evolución social, sino de la construcción planificadora racional del ser humano. En este caso, la investigación de la Sociología consiste en el efecto de las normas jurídicas en la realidad social, llamada *Sociología Operacional del Derecho*.

Entre los efectos que la Sociología Operacional del Derecho estudia, destaca sobre todo el efecto inmediato, esto es, el de hasta qué punto las normas son cumplidas o incumplidas en la realidad social; en definitiva, la eficacia social de las normas jurídicas. El concepto de regularidad de la acción socio-jurídica se conecta así con el de eficacia de la norma jurídica.

La eficacia no es una cualidad intrínseca de la norma en sí misma considerada, sino una característica que procede de ponerla en relación con el medio social al que va destinada. Por esta razón, la eficacia no es asunto de la teoría del derecho, sino de la Sociología Jurídica.

Ahora bien, el grado de eficacia de una norma, es difícil de decirlo en términos abstractos, siendo más bien una cuestión convencional dependiente de cómo sientan la efectividad o ineffectividad los miembros que componen el grupo social.

La *cuota de acatamiento* de la norma jurídica expresa, en porcentajes del tanto por ciento, el número de veces de acatamiento de cada cien situaciones en las que la conducta exigida debía realizarse. Así, si se dice que una determinada norma jurídica se acata en el sesenta por ciento de las veces, se estará indicando su cuota de acatamiento, que expresa que de cada cien situaciones en las que se debía actuar de acuerdo con lo prescrito por la norma, de hecho se ha actuado así sesenta veces, y no las restantes cuarenta.

La *cuota de aplicación* expresa en tantos por ciento el número de veces en que, habiéndose producido inatamiento de la norma, se impone la sanción prevista. De las cuarenta veces de ausencia de acatamiento, se ha aplicado la sanción, por ejemplo, en veinte ocasiones. La cuota de aplicación será entonces 20/40, o lo que es lo mismo, el cincuenta por ciento.

Por último, la *cuota de eficacia global* es la que expresa en tanto por ciento el número de veces de cada cien que efectivamente o bien se ha acatado la norma, o bien, no habiéndose acatado ésta, se ha aplicado. Se calcula sumando el número de veces de acatamiento y el número de veces de aplicación, dividiendo el resultado por cien. En el ejemplo, 60 veces se aplicó la norma, 20 se aplicó la sanción. Por tanto, la cuota de eficacia global es de 80%.

Restando del cien por cien la cuota de eficacia global se obtiene la cuota de ineficacia global, que en el ejemplo sería del 20%. Dicha cuota expresa el porcentaje de casos en que la norma ni fue acatada ni fue aplicada vía sanción.

Finalmente, si lo que se requiere es obtener la eficacia de un ordenamiento jurídico, habrá que enfocarse a los grados de eficacia de las normas jurídicas concretas que lo componen, lo cual hace sumamente difícil obtener resultados precisos.¹⁶

El autor Óscar Correas, en la citada obra *Sociología Jurídica*¹⁷, se refiere, a dos conceptos diferentes: la efectividad y la eficacia de las normas.

En su opinión, las normas son efectivas cuando puede comprobarse que los individuos a quienes se dirige la prescripción producen las conductas descritas en la norma. En cuanto a la eficacia del derecho, señala que ésta hace referencia a los objetivos políticos del productor del discurso. De tal manera que es posible que se observe un alto grado de efectividad y nula eficacia. Por ejemplo, es posible que se observe un alto grado de

¹⁶ ROBLES, GREGORIO. Op. Cit. pp. 84-105

¹⁷ pp. 207-227

efectividad en la aplicación de las normas que reprimen el narcotráfico y sin embargo el objetivo, que es la desaparición de ese negocio, no se consigue en absoluto.

De acuerdo a las causas, por las que puede darse la efectividad de las normas, o su cumplimiento, se clasifican en:

a) Efectividad como correspondencia simple, en el caso de que coincida la descripción de conductas y la descripción de las normas, aún cuando incluso los destinatarios de la norma, no la conozcan, o bien, porque los sujetos cumplen en obediencia a otra clase de normas.

b) Efectividad como obediencia, esto es, la correspondencia con conocimiento, obediencia.

c) Efectividad como aceptación por convencimiento, cuando sea posible establecer que hay correspondencia, obediencia y además, los sujetos están convencidos de que las conductas reclamadas son moralmente buenas.

d) Efectividad como aceptación por temor, cuando la representación de la sanción en la conciencia de los sujetos pueda ser vista como teniendo fuerza necesaria.

e) Efectividad como aceptación por conveniencia, que se da en el caso en que se puede establecer que los sujetos no actúan por temor, sino por haber hecho un cálculo de otra naturaleza, como el obtener ventajas prometidas por el derecho.¹⁸

Entonces, la Sociología del Derecho buscará, con base a diferentes conceptos, llevar a cabo el estudio de las normas jurídicas en cuanto a su estar social, para lograr los fines establecidos.

¹⁸ CORREAS, ÓSCAR. Op. Cit., pp. 207-213

4.1.5.3 IMPACTO SOCIOLOGICO DEL ACUERDO QUE ESTABLECE LA EDAD DE 6 AÑOS COMO REQUISITO PARA EL INGRESO AL PRIMER GRADO DE EDUCACIÓN PRIMARIA.

Del análisis elaborado en capítulos anteriores, se arriba a la determinación de que el requisito de edad ha respondido, históricamente, al tipo de educación impartida en un tiempo determinado, por un lado, y a la política imperante en la época, como lo es el caso de la reforma al artículo 3º constitucional de 1934, cuyo propósito principal fue el impartir una educación socialista a nivel nacional, por lo que se otorgaron las facultades exclusivas a la Federación ya estudiadas.

Por otro lado, del análisis jurídico se concluye en la ausencia de facultades por parte de la autoridad emisora para establecer el requisito de edad, pero, es importante también, a fin de llevar a cabo un acertado discurso del derecho, el efecto que produce en el ánimo de la sociedad (impacto) el acuerdo que se estudia, para lo cual, es importante el auxilio de la Sociología Jurídica.

En este tenor, se llevó a cabo una encuesta entre un sector de la población mexicana obteniéndose los resultados que como APÉNDICE I, se adjuntan al presente trabajo.

En este caso, se observa un grado de efectividad, esto es, la norma se cumple o cumpliría en 35% porcentaje por los encuestados, mientras que un 9% incurriría en actos ilícitos, y el 56% restante, solicitaría requisitos diferentes para el ingreso al primer grado de educación primaria, como la aplicación de un examen a los niños, porcentaje que impacta directamente en contra de la eficacia de la norma.

Ahora bien, para poder determinar la eficacia de dicho Acuerdo (a los objetivos políticos), cuyo propósito podría ser buscar la uniformidad en cuanto a las características de los educandos para lograr el éxito en cuanto al índice de niños que logren la terminación de estudios o mejor comprensión de los planes y programas de estudio, se requiere además, de un estudio en materia de educación y los aspectos que la rodean, mismo que en los siguientes apartados se describe.

Por otro lado, en cuanto las repercusiones sociales que ha originado el establecimiento del requisito de edad de seis años cumplidos al primero de septiembre de cada ciclo escolar para el ingreso al primer grado de educación primaria, se puede citar, en primer lugar, las inconformidades manifiestas que en ciclos lectivos anteriores expresaron los padres de familia de los menores al haber representado para ellos que sus hijos se quedaran sin inscripción para primaria, tanto en prensa nacional, como por medio de "manifestaciones" ante las oficinas de la propia Secretaría de Educación Pública, y en segundo lugar, incluso los actos ilícitos llevados a cabo, consistentes en alteración de documentos oficiales como actas de nacimiento, situación que gran porcentaje de los encuestados, señaló haber realizado o haber conocido personas que lo han practicado.

4.2 EDUCACIÓN

La palabra educar, cita Mariano Azuela Güitrón¹⁹, está compuesta por una doble raíz: "ducere", que significa conducir, y el prefijo "e", que quiere decir hacia fuera.

Platón definió la educación como "*el arte de dar al cuerpo y alma toda la belleza y perfección*"²⁰

El gran Sociólogo Francés, Emile Durkheim, definió la educación como "*la acción ejercida por las generaciones adultas, sobre las que no están aún maduras para la vida social*", y tiene por objeto "*suscitar y desarrollar en el niño un cierto número de estados físicos, intelectuales y morales que reclaman de él la sociedad política en su conjunto, y el media especial al que está particularmente destinado*"²¹

¹⁹ *Derecho, Sociedad y Estado*. Universidad Iberoamericana, p. 151

²⁰ Citado por Mariano Azuela Güitrón. Op. Cit., pág. 152

²¹ Citado por Manuel Fraga en su obra *La familia y la Educación en una Sociedad de Masas y Máquinas*, pág. 76

Por su parte, Fernando de Azevedo²² señala: la educación es *"un conjunto de prácticas, de modos de obrar, de costumbres, que constituyen hechos perfectamente definidos y poseen la misma realidad que otros hechos sociales."*

Asimismo, citando a Dewey, continúa señalando el autor²³ respecto a la educación, que es *"la suma total de los procesos por medio de los cuales una comunidad o un grupo social pequeño o grande transmite su capacidad adquirida y sus propósitos, con el fin de asegurar la continuidad de su propia existencia y su desarrollo"*.

4.2.1 EL CARÁCTER SOCIAL DE LA EDUCACIÓN

El carácter eminentemente social de la educación está determinado por el hecho de que, naciendo y muriendo sin cesar los hombres, toda reparación o reconstitución social del grupo como un todo se realiza exclusivamente por el mecanismo de la vida colectiva, mediante la transmisión de la herencia cultural a cada generación por procesos, formas, instituciones y leyes que se desenvuelven en un plano distintivo al biológico.

Los modos de ser y de actuar, congénitos, preformados, que constituyen el patrimonio hereditario individual, pueden ser despertados, desarrollados y orientados mediante los procesos educativos en la dirección sugerida por las condiciones y exigencias específicas del medio social, en un momento histórico determinado.

El comportamiento de los hombres obedece a pocos instintos y se basa más en la cultura y en la transmisión de los atributos específicos que distinguen al hombre; se realiza por una vía que es social, lo mismo que ellos son sociales: esa vía es la educación, privilegio exclusivo de la especie humana.

Las normas fijas a las que obedecen los animales gregarios para vivir juntos están predeterminadas en su constitución orgánica y se transmiten de generación en generación por medio de la herencia biológica, mientras que las normas que rigen la vida de los grupos

²² *Sociología de la Educación*, pág. 34.

²³ AZEVEDO, FERNANDO DE. Op. Cit. ,pág. 92

humanos -normas sociales, objetivas y exteriores a los individuos- se transmiten por vía social, externa. La lengua, la moral, la religión, las ciencias, todo lo que integra la cultura de un grupo, es producto social, obra colectiva, y es su conjunto lo que forma el "ser social"; constituir y organizar ese ser en cada uno de nosotros, enseña Durkheim, es el objetivo concreto de la educación.

La sociedad desempeña el papel de un mecanismo de transmisión que supone la manutención de la sociedad como un todo. Mas como, por un lado, las ideas, sentimientos, hábitos y creencias son "adquisiciones culturales", aptitudes y tendencias que se adquieren por la educación, es decir, por vía social, y por otro lado, no existe la transmisión hereditaria de caracteres adquiridos -lo que equivale a decir que los efectos de la educación puramente fenotípicos, no pueden inscribirse en el patrimonio biológico-, "frente a cada generación la sociedad se halla casi como ante una tabula rasa, viéndose obligada, por esto, a realizar nuevos esfuerzos para lograr una construcción que habrá de renovarse perpetuamente". A la muerte de cada individuo, observa Bouglé, el hilo de las tradiciones que condicionan la vida colectiva queda como cortado. En cada nacimiento es preciso anudarlo de nuevo. Del ser que entra en la vida es necesario hacer un "ser social", es decir, un ser capaz de llevar una vida social y moral. El poder de plasticidad que da a la naturaleza humana una diversidad de aptitudes generales, hereditarias, en la especie, de un periodo prolongado de formación (infancia y adolescencia), permiten a la sociedad, mediante la educación, hacer del ser humano "un hombre", no sólo estimulando, despertando y dirigiendo, sino modificando lo que en él existe en germen o en potencia, de acuerdo con las necesidades, los valores e ideales de vida de cada grupo.

La educación es, como se ve, un fenómeno eminentemente social, tanto por su origen como por sus funciones y presenta las dos características de los hechos sociales: la objetividad y el poder coercitivo.

Pero el fenómeno de la educación, que se da en todos los grupos sociales, se distingue de los otros hechos sociales por su función específica, que consiste en un proceso de transmisión de las tradiciones o de la cultura de un grupo de una generación a otra.

La educación, siendo el vehículo que realiza la transmisión de la experiencia social, es el proceso que garantiza a la sociedad la continuidad de su existencia, asegura la "continuidad social", es decir, la permanencia de la unidad social en el tiempo. Gracias a ella, "le es posible al hombre la asimilación de las adquisiciones anteriores de la sociedad, la transmisión de los conocimientos acumulados, que es obra de la solidaridad en el tiempo", según la justa expresión de Duprat; y aunque, por su carácter tradicionalista, que emana de su propia naturaleza, la educación sea, ante todo, un instrumento de adaptación, no es sólo, desde el punto de vista de la evolución social, "un elemento pasivo en la medida en que puede servir de instrumento auxiliar a las transformaciones colectivas".²⁴

4.2.2 SOCIOLOGÍA DE LA EDUCACIÓN

Una vez determinado el carácter social de la educación, es dable concluir en la necesidad de una ciencia que estudie lo relativo a la educación, y esta es, la Sociología de la Educación, misma que ha sido definida de diversas maneras.

Fernando de Azevedo²⁵, establece: *"la denominación Sociología de la educación, se refiere al estudio sociológico de los hechos y de las instituciones de la educación.*

El estudio objetivo y desinteresado de los hechos, de las prácticas y de las instituciones de la educación; las semejanzas y diferencias entre los sistemas pedagógicos de cada pueblo; los tipos genéricos de educación correspondientes a las diversas clases de sociedad; la manera en que se forman o se constituyen las instituciones pedagógicas; cómo funcionan una vez formadas; cuáles son las relaciones entre los sistemas pedagógicos y el sistema social general y cuáles leyes que dominan los sistemas educativos, etc., constituye el objeto de la ciencia de la educación o sociología de la educación.

La Sociología de la educación, describe lo que es y lo que ha sido, así como la pedagogía determina lo que aquélla debe ser.

²⁴ AZEVEDO, FERNANDO DE. Op. Cit., pp. 28, 80-82

²⁵ ídem, pp. 32-33, 36-41

La Sociología de la educación es la aplicación del método sociológico a las cosas o a los hechos de la educación, susceptibles de observación directa (estado actual) o de observación indirecta por la historia, que nos permite volver a los hechos pasados y nos los presenta estrictamente ligados a condiciones de tiempo y de lugar precisas.

Pero el estudio de la Sociología de la educación, que es una de las bases científicas de las profesiones relacionadas con las actividades educativas, apenas tiene una utilidad pedagógica directa. Posee el más alto interés sociológico”.

Antonio Luna Arroyo²⁶, define a la Sociología de la Educación como “*la rama especial de la Sociología que estudia la influencia que ejerce la sociedad, en sus funciones de socialización y culturalización, sobre los sistemas e instituciones educativas y la influencia de estas instituciones y sistemas sobre la sociedad, como promotoras del cambio social.*”

Aloys Fischer²⁷ presenta como objeto de la Sociología de la educación tres hechos fundamentales: a) la relación pedagógica como relación social entre la generación adulta y la generación nueva y, dentro de esas capas sociales entre educadores y educandos, o entre individuos, que ejercen y los que sufren la acción educativa, y esa relación pedagógica está caracterizada por la intención, los medios y los resultados de la acción educativa; b) la derivación de la relación pedagógica de las relaciones sociales no pedagógicas, como son las relaciones sociales entre padres e hijos, entre viejos y mozos, entre personas cultas e incultas, entre individuos de clases diversas y, por lo tanto, entre ricos y pobres; relaciones que aunque no sean pedagógicas pueden tomar un carácter educativo, bien sea por la intervención activa y consciente de una parte sobre las maneras de pensar, de sentir y de actuar de la otra, bien sea mediante la orientación pasiva del comportamiento de las pautas del grupo, individuo o clase que se considere superior; c) la derivación de nuevas relaciones sociales de la relación pedagógica, como en el caso de agregados e instituciones que

²⁶ Op. Cit., pág. 382

²⁷ Citado por Fernando de Azevedo. Idem, pp. 64-65

resultan de las relaciones pedagógicas entre maestro y discípulo, profesor y alumno, y cuya finalidad, estructura y actividad funcional reciben la dirección, el estilo y el ritmo de la idea educativa; representan, como observa Fischer, el proceso pedagógico cristalizado en las instituciones sociales.

4.3 SOCIEDAD Y FAMILIA

Al ser la educación un fenómeno puramente social, intervienen en ella, como se verá adelante, tanto la sociedad en su conjunto, como una de las instituciones más importantes que la forman, esto es, la familia, por ello es importante el estudio de la misma y su intervención dentro de la función educativa, a fin de determinar la influencia que ella tiene para la eficacia del Acuerdo que se estudia.

4.3.1 LA FAMILIA COMO NÚCLEO DE LA SOCIEDAD

Meyer N. Ninkoff²⁸, definió la familia como *“una organización social en miniatura, que incluyó por lo menos dos generaciones, y está formada de manera característica por los lazos de sangre.”*

La palabra familia es una derivación latina. Originalmente ella designó un grupo en el cual consistía, de padres, hijos, sirvientes y esclavos. El término correspondiente en griego es *“oikonomia”*, del cual proviene la palabra *“economía”*. Por tanto puede presumirse el que la familia fue primeramente una organización económica.²⁹

Arturo Valencia Zea³⁰ se refiere a ella, como *“la comunidad de personas que viven bajo un mismo techo, vinculados por lazos de sangre y sometidos a la autoridad del jefe de familia.”*

²⁸ Citado por Julio Romero Soto. Op. Cit. pág. 194

²⁹ ROMERO SOTO, JULIO. Op. Cit., pág. 194

³⁰ Idem, pág. 211

Por su parte, Fernando de Azevedo³¹, señala que la familia es *"la comunidad formada por un hombre y una mujer, unidos por lazo matrimonial durable y exclusivo, y por los hijos nacidos de ese matrimonio. En un sentido más amplio, la familia comprende, además de los padres y los hijos, las mujeres de los hijos y sus hijos, y las mujeres de los nietos y sus hijos."*

Una de las características fundamentales del ser humano es el hecho de vivir en sociedad; el hombre, para poder satisfacer sus necesidades biológicas, psicológicas y sociales, requiere siempre participar y moverse dentro de diferentes grupos en su vida diaria. Esto es, desde el nacimiento hasta la muerte, invariablemente realizamos nuestras actividades dentro de conglomerados, como la familia, la vecindad, el equipo deportivo, el trabajo, la escuela, la ciudad, etc., ya que todas ellas requieren del complemento de la conducta de otros individuos. Es por medio de esa permanente interrelación como vamos obteniendo los satisfactores que nos permiten cubrir las amplias necesidades que todo ser humano tiene. De estos grupos resalta la familia, considerada como el núcleo primario y fundamental para proveer a la satisfacción de las necesidades básicas del hombre y sobre todo de los hijos, quienes por su carácter dependiente deben encontrar plena respuesta a sus carencias, como requisito para lograr un óptimo resultado en su proceso de crecimiento y desarrollo.

La familia ha demostrado históricamente ser el núcleo indispensable para el desarrollo del hombre, el cual depende de ella para su supervivencia y su crecimiento.³²

4.3.2 FUNCIÓN DE LA FAMILIA EN EL ASPECTO DE EDUCACIÓN

Desde el punto de vista puramente biológico, el papel o función de la familia es la perpetuación de la raza. Sin embargo en la familia existen otras clases de funciones que no son menos importantes que la anterior como son las económicas, educacionales, que tienen su prevalencia según el tipo de sociedad en que se viva. En medio de las mayores funciones

³¹ Op. Cit., pág 123

³² SANCHEZ AZCONA, JORGE. *Familia y Sociedad*, 3º edición, Editorial Planeta, México, 1980, pág. 15

de la familia, se destaca la socialización de sus miembros, es decir, por medio de ella se integran a la sociedad en que han nacido, así como la perpetuación de la obra cultural del grupo. La familia sirve o desempeña una variedad de funciones al lado de aquellas de la perpetuación de la especie y en diferentes épocas. Depende por regla general de la configuración cultural del grupo y de una serie de circunstancias y condiciones variables el que una función u otra revista la mayor importancia.³³

La familia, que se basaba antaño en una relación de dominio, señala Fernando de Azevedo³⁴, *"se convirtió cada vez más en un grupo moral, según palabras de Schmolter; de una institución que tenía por objeto la producción y los negocios, pasó cada vez más a ser una institución que tiene en cuenta la comunidad de vida moral; y, cada vez más limitada en sus fines económicos, puede perseguir mejor fines nobles e ideales, y convertirse, en fin, en un receptáculo más rico de los sentimientos afectivos que produce"*. Por lo mismo que se redujo en número y se despojó de tan diversas funciones, puede concentrarse y espiritualizarse transformándose en un armazón de solidaridad moral, en un centro de vida sentimental e intelectual intensa, en un dulce refugio donde el hombre se recobra y descansa de las luchas de la vida social, adquiriendo, de vuelta en el hogar y en contacto con la familia, nuevas fuerzas y nuevos estímulos. Por eso la familia, basada en la comprensión, la confianza y el afecto mutuos, como observan Hesse y Gleyze, "continúa siendo, a pesar de todo, la institución más adecuada para la educación del niño. La educación exige paciencia, indulgencia, abnegación y sacrificios, y es más natural encontrar estas cualidades en los padres que en seres extraños a la familia. En gran parte, la educación de los hijos es la obra capital, el fin supremo de la existencia y a veces la única razón de la vida". Pero si es la institución más adecuada para "educar", es precisamente la menos propia para "instruir", ya porque la instrucción es una tarea cada vez más compleja y difícil, para la cual se exigen profesionales especializados, ya por la profunda repercusión en el interior de la familia de las nuevas condiciones y exigencias de la vida económica. La familia y la escuela, lejos de oponerse, tienden, pues, a computarse y a auxiliarse mutuamente, en un íntima colaboración tanto más fácil de obtenerse en el dominio

³³ ROMERO SOTO, JULIO. Op. Cit., pág. 195

³⁴ Op. Cit., pp. 130-131

educativo, cuanto más viva y profunda sea la conciencia de la necesidad de estrechar las relaciones entre la familia y la escuela y de hacer converger para un fin común esas dos grandes instituciones sociales.

4.3.3 LA ECONOMÍA FAMILIAR Y SU RELACIÓN CON LA EDUCACIÓN DE LOS HIJOS

Bien sabido es, que uno de los factores más importantes para el desarrollo social, económico, político y cultural de un país es la educación.

Según estudios elaborados por organismos internacionales como el Banco Mundial y Naciones Unidas, los elevados niveles de deserción y repetición tienen una estrecha correlación con la pobreza y la desigualdad. El capital educativo que puedan aportar los jefes de hogar de familias pobres a sus hijos tenderá a ser limitado, las condiciones precarias de las viviendas y la falta de recursos para cubrir las necesidades básicas son factores que impiden la concentración en los estudios y dificultan el aprovechamiento escolar.

Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1998, se presentaban ocho de cada diez jefes de hogares que se ubicaban en pobreza extrema y no habían llegado a cursar ni siquiera la secundaria completa. Por otra parte, la pobreza presenta en los niños secuelas de desnutrición; en esas condiciones el alumno no puede contar con un buen rendimiento y aprovechamiento escolar.

Aunado a lo anterior, un porcentaje importante de niños de hogares en situación de pobreza son obligados por sus familias a trabajar en la edad en la que se supone deberían asistir y dedicarse plenamente a la escuela, generando su abandono o dificultando seriamente su proceso de aprendizaje.³⁵

³⁵ TUIRÁN GUTIÉRREZ, ALEJANDRO. "Revista Educación 2001: Radiografía del rezago educativo en México", Año VII, número 84, mayo de 2002, México, pág. 25

4.4 TASA DE ANALFABETISMO

Uno de los indicadores más aceptados a nivel mundial que sirve para evaluar el desarrollo humano y que se hémela como comparativo internacional para medir el nivel de bienestar de la población es la tasa de analfabetismo, que se define como la población de 15 años y más que no sabe leer y escribir. De 1930 a 2000, se ha logrado reducir la tasa de iletrados del 63.9 al 9.5%; no obstante, en términos absolutos el número de personas analfabetas prácticamente se ha mantenido de 6.4 millones en 1930 a 5.9 millones en el 2000, concentrándose en la población de 45 años y más, debido a que casi 3.7 millones de personas de este grupo de edad representaban el 61.9% del total de iletrados del país, lo que indica el fracaso de los programas de educación para adultos y que se observa en la falta de cobertura de esta población.

En cuanto a los municipios con alta densidad de hablantes de lengua indígena, aproximadamente 1.3 millones son analfabetas, lo que representaba el 30.1% de la población de 15 años y más que vive en esos municipios, tres veces más que el promedio nacional y diez veces más alta que la tasa de analfabetismo del Distrito Federal. En relación con el comparativo por sexo, el analfabetismo de las mujeres es más alto que el de los hombres, ya que en las primeras llega al 11.3% y en los segundos es de 7.4%. No obstante, las brechas se amplían aún más cuando se analiza la tasa de analfabetismo de mujeres de 65 años y más del Estado de Oaxaca que llegaba al 70%, siendo la más alta que existía en el país.

A nivel de entidad federativa, también se observan disparidades, debido a que el Distrito Federal registraba un porcentaje de analfabetismo de 2.9%, muy de cerca se encontraban los Estados de Nuevo León y Baja California con tasas menores al 4%; en cambio, los estados de Chiapas (22.9%), Guerrero (21.6%) y Oaxaca (21.5%) registraban tasas siete veces mayores.

El análisis municipal permite observar brechas más amplias, debido a que el municipio con la mayor tasa de analfabetismo es Coicoyán de las Flores que se ubica en el estado de Oaxaca, donde tres de cada cuatro personas de 15 años y más son analfabetas, a diferencia de la Delegación Benito Juárez en el Distrito Federal que tiene sólo un 1.1% de iletrados.

Según los programas oficiales sobre educación, el analfabetismo debió abatirse desde 1970, sin embargo, al momento del censo del año 2000, los casi seis millones de personas que no sabían leer y escribir seguían siendo una población considerable, por lo que la meta de erradicar el analfabetismo tendrá que replantearse para los próximos años. Hasta el momento, el abatimiento de dicho rezago sólo se ha quedado en buenos propósitos de las autoridades educativas del país.

a) Población de seis a 17 años que no asiste a la escuela.

En relación con la población de seis a 14 y de 15 a 17 años que no asistían a la escuela, se registró una ligera mejoría de este indicador en la última década, al reducirse de 1990 al 2000 en cerca de 600 mil personas de seis a 17 años; en términos relativos también disminuyó el rezago educativo de esta población en casi tres puntos porcentuales. Por entidad federativa, el mayor atraso en este grupo de población se ubicaba en los estados de Chiapas, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas y Puebla que registraron una brecha de atraso en este indicador de tres veces más que el Distrito Federal. Cabe resaltar los casos de Guanajuato y Michoacán que en tan sólo diez años acumularon graves rezagos educativos.

Respecto de las diferencias por sexo en cuanto a la no asistencia escolar de la población de seis a 17 años, se consideran mínimas, debido a que en los hombres dicho indicador llegaba a nivel nacional al 16.4% mientras que en las mujeres era de 17.5%. A pesar de que en el país las brechas por sexo se habían reducido, existían todavía algunas entidades federativas que contaban con elevados rezagos en relación con la población

femenina que no asistía a la escuela, ubicándose los estados de Chiapas con el 27.1%, Michoacán con el 22.6% y Guanajuato con el 21.1%.

Cuadro 1. Analfabetismo en México, 2000

	Total de población de 15 años y más*	Población analfabeta de 15 años y más	Tasa de analfabetismo
Nacional	62,783,764	5,942,091	9.46
Municipios con población menor a 30% de hablantes de alguna lengua indígena	58,482,017	4,645,559	7.94
Municipios indígenas	4,301,747	1,296,532	30.14
30 a 69.99%	2,542,553	651,515	26.62
70% y más	1,759,194	645,017	36.67

*Se restó la población que no especificó si sabe leer y escribir

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Cuadro 2. Rezago educativo de la población de seis a 17 años en México, 1990-2000

Indicadores	1990	2000
Población de seis a 17 años	24,829,306	25,718,601
Población de seis a 17 años sin asistencia escolar	4,897,448	4,348,658
% de rezago educativo de la población de seis a 17 años	19.72	16.91

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000.³⁶

³⁶ TUJIRÁN GUTIÉRREZ, ALEJANDRO. "Revista Educación 2001: Radiografía del rezago educativo en México", Año VII, número 84, mayo de 2002, México, pág. 26-27

4.5 LA MADUREZ PSICOLÓGICA REQUERIDA PARA EL INGRESO A PRIMARIA

Se habla de la madurez psicológica requerida para el ingreso de los menores de edad a la educación primaria, y de conformidad con lo estudiado, una constante ha permanecido a lo largo del tiempo, y esto es, excepto en la época prehispánica, la edad de seis años para el ingreso a la educación formal, por lo que, la síntesis podría ser la siguiente: todos los niños de seis años, tienen la madurez psicológica para el ingreso a la educación formal. Por exclusión, todos los niños que no tienen seis años, carecen de la misma.

En este sentido, ¿A qué se refiere la madurez? ¿Cuál es la diferencia por edades? ¿Es tajante la diferencia entre un niño de seis años y otro que no los tiene?

La autora Helen Bee³⁷, establece en su obra *El Desarrollo del Niño*, las etapas de desarrollo de los niños de la siguiente manera:

"1) Desarrollo del pensamiento (de los dos a los seis años): El autor Piaget, denomina este periodo como la etapa preoperacional; Bruner la llama la etapa icónica para destacar la importancia de las imágenes en la representación del niño a esa edad. Ellos están de acuerdo, así como otros teóricos, en que la característica más importante de este periodo es la realización por parte del niño de una habilidad rudimentaria para representarse a sí mismo objetos y sucesos; pero tal representación interna está aún ligada a sucesos específicos y no organizados en sistemas complejos. Este periodo es en muchas formas un tiempo de transición. El niño ha vencido el primer obstáculo: él es capaz de representarse cosas pero todavía le falta mucho por recorrer.

Tal vez sea más fácil describir el crecimiento del niño durante el periodo comprendido entre los 2 y 6 años tratando varios temas y señalando los cambios en cada dominio en vez de hacerlo cronológicamente.

³⁷ *El Desarrollo del Niño: El Desarrollo Cognoscitivo I: El Desarrollo del Pensamiento*, pp. 157- 170

A los 2 años más o menos el niño descubre la posibilidad de representar una acción u objeto por medio de cierto tipo de símbolo interno. Al principio según Piaget, estos símbolos internos pueden ser una especie de forma abreviada de la acción misma, como el abrir y cerrar de boca de Lucienne para representar el abrir y cerrar de la ranura de la caja.

Cierta imagen visual interviene en este proceso, como lo señalaba Bruner. Los niños de corta edad probablemente emplean una imagen mental de un objeto para representarlo, en vez de hacerlo con una representación de tipo más abstracto como lo es una palabra o una frase. No obstante en esta etapa se emplean también las palabras como símbolos.

El desarrollo del razonamiento, particularmente durante la primera parte de esta etapa, de los 2 a los 4 años, está bajo la fuerte influencia de los propios deseos y necesidades del niño. Es como si él viera el mundo a través de sus deseos y tratara de inventar la manera de vencer los obstáculos. Piaget da un ejemplo del comportamiento de su hija Jacqueline, que tenía 2 años y 10 meses. Ella quería una naranja; Piaget le explicó que las naranjas estaban aún verdes. Al rato Jacqueline estaba tomando un té de manzanilla de color amaranjado y dice: "el té no está verde, ya está amarillo, dame la naranja". Existe cierta lógica en esto: él comprendió que las naranjas necesitaban estar amarillas para que estuvieran maduras pero pasó del amarillo del té a la creencia de que las naranjas deberían estar amarillas también.

Un razonamiento de esta clase que ocurre en este periodo es lo que Piaget llama razonamiento transductivo. El niño razona de lo específico a lo específico: atribuye una relación causal a dos cosas que ocurren simultáneamente. Piaget da un ejemplo: una tarde en que Lucienne no había hecho siesta dijo: "no hice siesta entonces no hay tarde". La tarde y la siesta generalmente van juntas, pero la relación entre estas dos cosas es incorrecta. El niño que observó Chukovsky (ver la citación al principio del capítulo) que pensaba que el viento cesaría si se cortaba el árbol, empleaba un tipo de lógica

transductiva. Es una especie de lógica correlativa, no muy diferente a lo que hace un adulto cuando concluye que debido a una correlación entre dos cosas tiene que existir una relación causal. Existe una correlación entre el cigarrillo y los bebés prematuros y la mayoría de la gente concluye apresuradamente que el cigarrillo es la causa de los bebés prematuros, así como el bebé concluye que el árbol es la causa del viento. La diferencia entre otras es, que aunque el adulto esté impresionado por la aparente importancia de la relación correlativa, es capaz de entender otras relaciones lógicas posibles, mientras que un niño de 4 a 5 años no es capaz.

Una de las características más sobresalientes del pensamiento del niño durante este periodo preoperacional es una cualidad que Piaget llama egocentrismo, pero no en el sentido egoísta con que generalmente empleamos esta palabra, es decir que el niño se preocupe de él mismo sino que su atención está centrada en sí mismo, en sentido literal. El niño está centrado en sí mismo y experimenta todo en términos de sí mismo. Es incapaz de salirse de su punto de vista para ver o experimentar cosas desde el punto de vista de otras personas. Un niño de 2, 3 o incluso 4 años no comprende que una persona vea diferente una misma habitación. No es que el niño no sepa que existen otras maneras de ver las cosas y que no pueda visualizarlas, sino que es verdaderamente prisionero de su punto de vista aunque no está consciente de ello. El simplemente opera como si sus propias maneras de observar, de experimentar y de comportarse fueran las únicas que existieran.

Para Piaget, el proceso del desarrollo cognoscitivo es realmente el proceso de perder este punto de vista egocéntrico, de alejarse más y más del centro de sí mismo, de tomar diferentes perspectivas y de ser capaz de situarse fuera de sus pensamientos y sentimientos. Al final del periodo preoperacional, el niño ha perdido algo de su egocentrismo. Puede ser capaz por ejemplo, de describir cómo ve una escena determinada de una persona colocada en un sitio diferente al de ella. Sin embargo, el niño aún posee cierto egocentrismo en sus sentimientos: es incapaz de entender que otra persona pueda sentir diferente a él en una situación determinada. Sólo hasta la adolescencia este aspecto egocéntrico sufre un cambio y puede suceder que nunca se pierda, puesto que existen

muchos adultos entre nosotros que son incapaces de considerar la perspectiva emocional de otra persona.

Otra característica del pensamiento en la etapa preoperacional es la ausencia de la cualidad que Piaget llama reversibilidad. En nuestro pensamiento, somos capaces de ir hacia delante o hacia atrás, podemos volver al principio de una cadena de un razonamiento y recorrerla de nuevo para hallar el error. Podemos visualizar o conceptualizar deshaciendo una acción y podemos imaginarnos cómo sería si volviéramos al principio. Pero un niño de corta edad al parecer no puede hacer esas cosas. Su razonamiento sólo va en una sola dirección y no es reversible. Si se vierte agua de un vaso ancho y corto a un vaso alto y angosto, un niño de 4 años verá que el nivel del agua es más alto y se impresionará por ello y creerá que en el segundo caso hay más agua. Si el niño pudiera visualizar o imaginar el proceso reversivo, es decir verter de nuevo el agua al caso corto y ancho, podría ver que el volumen del agua no había cambiado.

El principio de la reversibilidad aparece a los 5 o 6 años y el desarrollo de ésta es un hito en el desarrollo del razonamiento del niño.

Otra habilidad del razonamiento que falta en esta fase operacional es la habilidad de clasificar, es decir de colocar objetos, sucesos o lo que sea en grupos y usarlos de manera consistente. La manera usual de explorar las nociones de clasificación del niño es dándole varios bloques de diferentes tamaños, formas y colores y ordenarle que ponga juntos a los que tengan características comunes.

El niño de muy corta edad, digamos de 2 o 3 años, tal vez ponga un triángulo azul junto a un rectángulo azul y responderá si se le pregunta el por qué de ello, que van juntos porque son azules. Pondrá un triángulo rojo con un triángulo azul señalando que van juntos porque ambos tienen la misma forma. Un niño un poco mayor tomará tres aros y los pondrá juntos porque tienen la misma forma, sin incluir otra figura. Esta selección es más avanzada porque al menos existe aparentemente una sola regla que la rige, aunque todavía

no es una clase inclusiva porque el niño no incluye todos los aros en la clase, aunque el grupo incluya sólo aros.

Aproximadamente a los 5 años, el niño puede agrupar objetos en forma consistente e inclusiva. Todas las cosas en un grupo tienen una característica común y todas las cosas con esa característica pertenecen a un grupo. Así se desarrolla una noción básica del grupo. Pero hay aún mucho por aprender. Un niño de 5 o 6 años no ha desarrollado todavía lo que Piaget llama el concepto de la inclusión de clase. Supongamos que el niño agrupa todo objeto que tenga esquinas puntiagudas y forma subgrupos de triángulos y rectángulos. Esto parece ser muy avanzado y lo es comparativamente con el grado de clasificación que muestra un niño de 2 o 3 años. Sin embargo Piaget demostró que el niño de 5 o 6 años no comprende perfectamente las relaciones entre los rectángulos, los triángulos y la clase general de "cosas con esquinas puntiagudas"; él todavía no comprende que los dos grupos de triángulos y rectángulos están incluidos en la clase general de cosas de esquinas puntiagudas.

El ejemplo clásico de Piaget es el experimento en el cual se repartieron unas cuentas de madera; la mayoría de ellas eran café y las otras pintadas de blanco. Los niños de 5 a 6 años podían aparentemente comprender que todas las cuentas eran de madera y que algunas estaban pintadas de blanco, pero cuando se les preguntó: "¿qué hay más, cuentas cafés o cuentas de madera?" ellos respondieron que había más cafés. No habían comprendido realmente que la clase de cuentas cafés estaban incluidas en la clase de cuentas de madera y que por consiguiente creían que no había ninguna relación entre ellas. Sólo cerca de los 7 años este importante concepto hace su aparición en el razonamiento del niño.

Hasta ahora he hablado del pensamiento del niño en el periodo preoperacional tal como los considera Piaget, empleando su terminología y sus ejemplos. Sin embargo la descripción de este periodo no estaría completa sin cierta exploración del punto de vista del aprendizaje. Como lo había señalado anteriormente, investigadores interesados en el aprendizaje de los niños han llevado a cabo profundos estudios sobre series de tareas

relacionadas con los procesos del razonamiento y de la conceptualización. En la mayor parte de las tareas se han encontrado diferencias de desarrollo: los niños menores no responden siempre de la misma manera a las tareas que los mayores. Daré unos ejemplos.

En un problema de aprendizaje de singularidad la tarea del sujeto es responder siempre a uno de los tres estímulos que difiere de los otros dos. Los adultos pueden aprender esta respuesta fácilmente, pero los niños de corta edad tienen más dificultades. Con problemas complejos, sólo el 20 por ciento de los niños de 4 años pueden aprender a escoger el singular; el 50 por ciento de los niños de 6 años pueden aprender el concepto y casi todos los niños de 12 años pueden aprenderlo.

En una tarea de aprendizaje reversible-no reversible, se dan al sujeto dos problemas en secuencia. En una secuencia clásica, originalmente adaptada para la investigación de niños por Tracy y Howard Kendler, se muestran al niño dos pares de figuras en cada uno de los ensayos. Las figuras son: un cuadro grande y negro junto a uno pequeño blanco o un cuadrado blanco junto a uno pequeño negro. Se le pide al niño que escoja uno de los dos y si escoge el correcto se le da una recompensa como una canida por ejemplo. En esta tarea la figura negra es siempre la correcta, sin importar su tamaño. Es decir, que el color es el factor importante y el tamaño no quiere decir nada.

Un niño puede enfocar el primer problema de dos maneras: primero puede que aprenda cada pareja por separado, sabiendo por ensayo y error cuál figura específica aportará una recompensa; o puede aprender que son los colores los que importan y que el negro es siempre el correcto. Cualquiera de estas dos estrategias puede conducir al éxito de este primer problema, pero la manera como haya reaccionado afectará la manera de responder al segundo problema.

La segunda fase de la tarea, implica un cambio de reglas. El niño todavía ve las mismas parejas de figuras pero se ha alterado la base del refuerzo. En un cambio reversivo el color es aún el factor importante, pero ahora es el color blanco el que dará la recompensa. En un cambio no reversivo el color ya no es el factor importante sino el

tamaño: los cuadrados más grandes son los que darán las recompensas. Los Kendler afirman que el niño que en el primer problema haya aprendido a prestar atención al factor color tendrá comparativamente poca dificultad con el problema reversivo, puesto que el color es aún el aspecto más importante del problema; todo lo que tiene que hacer es cambiar el color negro al color blanco. Pero tendrá problemas con el cambio no reversivo ya que para resolverlo se requiere prestar atención a un factor completamente distinto, en este caso el tamaño. Por otra parte, para un niño que haya aprendido el primer problema, aprendiendo cuál imagen específica debe escoger en cada pareja, le será más fácil el problema no reversivo pues una de las opciones es la misma (en la primera pareja el bloque grande es aún la respuesta correcta); todo lo que tiene que hacer es aprender a escoger el bloque blanco grande en la segunda pareja. Pero para este niño el problema reversivo será difícil porque ambas opciones originales son ahora incorrectas.

En general, el resultado de los estudios de los cambios reversivos y no reversivos, es que los niños de 3 a 5 años (y probablemente menores) encuentran el problema no reversivo más fácil que el reversivo, mientras que los niños mayores encuentran generalmente el problema reversivo más fácil que el no reversivo (aunque no todos los estudios demuestran este efecto). La diferencia general de edad indica al menos la posibilidad de que diferentes procesos participen en el aprendizaje original de los niños de diferentes edades.

Una de las sugerencias hechas para explicar el aparente cambio de rendimiento de los niños que están entre los 2 y los 4 años y los 4 y los 7, es que el de más edad está empleando en alguna forma el lenguaje como un recurso o una guía para su comportamiento de aprendizaje, es decir, que el lenguaje media en el comportamiento de los niños mayores. Los Kendler y otros han dicho que el niño mayor es capaz de llevar a cabo el cambio reversivo más fácilmente porque ha puesto un rótulo en la dimensión: él piensa en ésta en términos del rótulo verbal de tamaño, forma o color. Los niños de más corta edad tal vez no sean capaces de emplear las palabras de esta manera. John Flavell y otros dicen por el contrario que como el niño de menos edad sabe palabras como grande y pequeño y puede utilizarlas como mediadoras simplemente no dice tales palabras en

situaciones de aprendizaje en que podrían serle útiles. Si a un niño de 5 años se le proporcionan palabras mediadoras es capaz de utilizarlas.

Hasta el momento los resultados de diferentes estudios de investigación dirigidos particularmente al papel que tiene la mediación verbal con la edad sobre la cuestión de los cambios, sugiere que pueden existir varias etapas. En la primera etapa, tal vez alrededor de los 3 años, el niño conoce las palabras (grande, pequeño, rojo, verde y otras por el estilo) pero no hace uso de ellas en situaciones de aprendizaje o en problemas de memorización cuando deberían ser útiles como rótulos o ayudas para la memoria. Si se sugieren las palabras, los niños de corta edad no las usan o no las pueden usar como mediadoras. Más tarde tal vez alrededor de los 5 años, aunque todavía no hace uso de las palabras mediadoras espontáneamente, puede emplearlas y las emplea cuando le son sugeridas y cuando se le recuerda que las palabras pueden ser útiles. En esta forma, si se indica a un niño de 5 años que para recordar un conjunto de imágenes puede serle útil dar un nombre a las imágenes y decirlas luego en voz alta mientras trata de recordarlas, su habilidad para recordarlas progresará. Pero si se deja de recordarle que debe asignar nombres y repetirlos, él dejará de hacerlo y la memoria de las figuras decaerá. Aproximadamente a los 6 o 7 años empieza la tercera etapa: el niño espontáneamente dice y utiliza palabras para tareas de memoria o de aprendizaje.

Si esta descripción tiene algún valor, nos puede dar la clave de los cambios de relaciones entre el lenguaje y el pensamiento y servir de base para destacar el hecho importante de que si los niños de diferentes edades pueden ser capaces de resolver los mismos problemas de aprendizaje, también pueden proceder de distinta manera. Su realización puede ser similar pero el proceso muy diferente.

2) Desarrollo del pensamiento de los seis a los 12 años: Prácticamente todos los teóricos e investigadores están de acuerdo en el hecho de que existe un cambio importante en el pensamiento del niño y el método de aprender entre los 5 y los 7 años. Para Piaget, este cambio marca el comienzo del periodo de operaciones concretas; Bruner denomina este nuevo periodo como la etapa simbólica. Ambos admiten que el niño se mueve de lo

específico a lo general. Además, el niño es capaz de ir más lejos de su simple representación interna y puede empezar a controlar esas representaciones de diferentes maneras.

Piaget llama operaciones concretas al conjunto de habilidades que el niño empieza a mostrar a los 6 años; éstas son acciones mentales de tipo complejo, como la suma, la sustracción, el orden, las relaciones, etc. Todas estas operaciones son reversibles. El niño no sólo puede sumar sino que también puede restar y comprender que la resta es la operación reversiva de la suma. Sin embargo, a esta edad las operaciones son aún concretas, todavía ligadas a las experiencias particulares. El niño puede formar magníficas clasificaciones con un conjunto de bloques, pero es difícil hacerlo mentalmente cuando no son visibles los objetos.

Ni Piaget ni otros teóricos han dividido este periodo en subperiodos. Piaget supone que el niño adquiere gradualmente toda una serie de habilidades nuevas y complejas durante los 5 o 6 años de la etapa de las operaciones concretas. El foco de interés en este periodo particular es sobre una serie de tareas que el niño de 6 u 8 años puede realizar y que uno de menor edad no puede.

Hasta ahora una de las tareas más famosas de Piaget ha sido el problema de la conservación. La clásica situación experimental empieza con dos bolas iguales de arcilla. Se le pide al niño sostenerlas y examinarlas como guste y se le pregunta si existe la misma cantidad de arcilla en cada una de ellas. Si el niño asiente, se prosigue al experimento. En la siguiente etapa se cambia la forma de una de las bolas por la de una galleta o de una salchicha. Mostrando las nuevas formas, una por una, se pregunta al niño en cuál de las dos hay más masa o si ambas son iguales. Un niño en el periodo preoperacional dirá cuando la forma ha cambiado que la cantidad de masa ha cambiado que la galleta tiene más porque "es más grande". El niño en la etapa operacional concreta dirá que hay la misma cantidad y dará una o varias razones: "Si se hace de nuevo una bola será la misma" o "Es más grande en sus contornos pero es más delgada, así que da lo mismo" o "No le ha agregado ni le ha quitado, así es que debe ser la misma".

El principio fundamental es que ciertas propiedades de los objetos, su cantidad, número, peso, etc. no se alteran aunque cambie la forma o la distribución espacial. El número de partes de una fila no es más grande si éstos se colocan más distanciados; la cantidad de agua no varía si se vierte en un vaso de forma diferente, etc. Pero el niño preoperacional no ha entendido aún ese principio. Su atención está muy centrada en una sola cosa. En la primera parte del experimento, él ve que las dos bolas de arcilla son iguales pero no puede mantener ese hecho en la mente durante la segunda parte del experimento. El niño está impresionado por las nuevas formas de los objetos; posee el principio de la "conservación" sólo cuando es capaz de retroceder del momento actual y de tomar en consideración lo que acaba de suceder y lo que puede acontecer.

Son numerosas las investigaciones que se han realizado sobre el principio de conservación, no solamente para determinar la edad típica en que los niños adquieren este concepto sino también para descubrir precisamente la clase de experiencias que los conducen de la no conservación a la conservación. Los resultados muestran en general, que la conservación de la cantidad y del número se adquieren primero, aproximadamente a los 5 o seis años; sigue la conservación del peso a los 8 años, más o menos, y por último entre los 11 y 12 años la conservación del volumen (la cantidad de espacio que ocupa cada una de las bolas es la misma sin tener en cuenta la forma).

Las numerosas investigaciones sobre la conservación ha apoyado el hecho de que su enseñanza no es un asunto fácil. Un grupo de estudios del aprendizaje precisó que lo que el niño necesita es aprender a pasar por alto las sugerencias llamativas pero no importantes de una situación, tales como la forma de la bola o la forma del vaso en el cual se vierte el agua. Muchos estudios parecen indicar que cuando se produce un cambio de las pistas o estímulos poco importantes o cuando se da un entrenamiento para dejar de lado dimensiones sin importancia, el niño es susceptible de mostrar una conducta de conservación que antes no tenía. Piaget acepta la idea de que ir más allá de las pistas perceptivas hace parte de la transición importante de la fase preoperacional a la fase operacional concreta del pensamiento. Sin embargo él insiste sobre el hecho de que el

concepto de conservación es algo que el niño "descubre" como un principio de unificación que le da sentido a toda una serie de experiencias y que tal descubrimiento del principio de conservación se hace posible gracias a los "descubrimientos" de los principios de la reversibilidad y de principios similares. De esta manera Piaget sostiene que la adquisición del principio de conservación no es únicamente pasar por alto los estímulos perceptivos, sino que requiere igualmente cierta organización básica del pensamiento. Algunos investigadores han creado procedimientos de aprendizaje que enfrentan al niño con dilemas que ocasionan el descubrimiento de ciertos principios básicos. Esta clase de entrenamiento puede también traer en algunos niños un cambio del concepto de la conservación.

El objetivo de muchos estudios de aprendizaje es descubrir la clase de experiencias necesarias para que el niño pase de una etapa a otra del desarrollo cognoscitivo. La investigación ha dado respuestas muy sugestivas. Sin embargo, una de las dificultades mayores consiste en que los investigadores no poseen una buena evaluación de la etapa en que están los niños al comenzar el experimento. Un experimento sobre el principio de conservación realizado con un niño que está próximo a adquirirlo no tiene el mismo efecto que con un niño que está lejos de descubrirlo. Encontramos entonces que la sola experiencia o tipo de experiencia no basta ni es necesaria para lograr el principio de la conservación (o cualquier concepto similar). Las experiencias útiles pueden variar de un niño a otro y en tal caso el problema es infinitamente más difícil puesto que requiere un análisis muy refinado de la posición social del niño antes de iniciar el experimento, así como ingenio para inventar experiencias que lleven a la adaptación adecuada de la mente del niño.

Otra tarea que el niño en la etapa operacional concreta puede realizar pero no en la etapa preoperacional, es la de formar objetos en un orden serial: ordenar un conjunto de cubos por tamaños, por tonos, de azul pálido a azul oscuro, o por lo que sea. Un niño de corta edad es capaz de ordenar tres objetos por orden consecutivo, pero no puede hacerlo con siete u ocho objetos hasta los 6 años. Como los números representan un orden

consecutivo, es lógico que el niño no puede entenderlos o ser capaz de usarlos, sino hasta después de haber entendido el sistema de ordenación en serie.

Un concepto similar que el niño también aprende en este periodo, es el concepto de la transitividad. Si Juana es más alta que Sara y Sara es más alta que Ana, Juana es entonces más alta que Ana. Dicho de una manera general, si X , es más grande que Y , y Y es más grande que Z , entonces X es más grande que Z . La transitividad describe una de las relaciones existentes dentro de un orden consecutivo. El niño describe esta propiedad aproximadamente a los 7 años de edad.

Ya había mencionado este concepto al describir la clasificación en la etapa preoperacional. El desarrollo de la noción de inclusión de clase marca en muchas maneras el principio del periodo operacional concreto. El niño ha empezado a entender las relaciones existentes entre las clases de objetos, que algunas clases pueden ser incluidas en otras, que un perro es a la vez un perro y un animal y que hay más animales fuera de los perros. Ya ha alcanzado un nivel importante de abstracción, lo que hace posible nuevas clases de razonamiento.

3) Desarrollo general de los dos a los cinco años: Este es un periodo de transición. Ocurren cambios en muchos aspectos; el niño continúa creciendo pero no parece tener puntos críticos sino después de los cinco a los siete años.

Entre los dos y los cinco años, el crecimiento físico es rápido, no así el crecimiento del sistema neurológico que es menor. El niño coordina mejor sus movimientos, es más capaz de controlar su propio cuerpo y desarrolla una variedad de habilidades para valerse por sí mismo, tales como vestirse, o ir al baño solo. El niño pide independencia en sus relaciones interpersonales, quizás porque en este periodo es capaz de hacer cosas por sí mismo y para sí mismo. Se fija más en sus compañeros y se relaciona menos exclusivamente con los adultos. El acercamiento hacia sus compañeros viene acompañado de un aumento de competencia, de rivalidad y de agresión, pero también de un aumento de atención hacia los otros. El niño pasa de formas tempranas inmaduras de apego, basadas

en el comportamiento "pegajoso" y el contacto físico, a formas más maduras, basadas en la búsqueda de atención y aprobación.

En el campo cognoscitivo, no hay cambios drásticos. El niño continúa progresando gradualmente, perdiendo un poco de su egocentrismo, desarrollando los rudimentos de la clasificación y menos formas individuales de representaciones internas. El lenguaje durante este periodo muestra un gran avance. A los dos años el niño empieza a poseer un lenguaje, mientras que a los cinco años ya es muy hábil en el manejo de su idioma materno. Persisten aún algunos "errores" y algunas cosas que distinguen su lenguaje del lenguaje del adulto, pero que no impiden que el lenguaje a los cinco años sea un sistema de comunicación complejo y elaborado.

Es también durante este periodo, según Freud, cuando se atraviesa por la crisis edípica la cual, es de esperarse, se resuelve provisionalmente. La mayoría de los observadores aceptarían la idea de que cierta forma de identificación o imitación concentrada que resulte o no de la crisis edípica, tiene lugar en ese periodo y que la identidad del papel sexual del niño y mucho del concepto de sí mismo, se forman al final de este periodo.

Las relaciones entre todos estos cambios son también motivo de especulación, aunque ciertos argumentos son obvios. Los cambios más importantes durante este periodo son probablemente los cambios de las relaciones interpersonales, en las cuales se incluyen el acercamiento hacia los compañeros y el proceso de identificación. Pero probablemente estos cambios están en parte ligados a los cambios cognoscitivos. Por ejemplo, si Kohlberg está en lo correcto acerca del desarrollo de la identidad del papel sexual, entonces el proceso de identificación con el progenitor del mismo sexo ocurriría sólo después de que el niño hubiera realizado ciertos descubrimientos cognoscitivos sobre las categorías de niño y niña y hubiera entendido el hecho de que el sexo de una persona es constante para toda la vida.

El desarrollo del lenguaje complejo también hace posible nuevos tipos de interacción con los demás. Cuando el lenguaje es rudimentario o inexistente, entonces el comportamiento "Pegajoso", el contacto físico o de querer ser alzado, el llanto y el permanecer cerca de la persona, son los únicos comportamientos de apego disponibles para el niño. Pero, a medida que el lenguaje es más rico surgen otras formas con las cuales el niño puede tener contacto con los adultos y compañeros que lo rodean. El niño puede llamar a la madre o puede demandar atención. El apego puede ser igual de fuerte pero se mantiene con una gran variedad de formas y a mayores distancias físicas. Al mismo tiempo la separación física entre la madre y el niño aumenta con el mejoramiento de la coordinación y el de las habilidades corporales. En esta etapa el niño puede desplazarse a su alrededor fácilmente y disfrutar de ello. A medida que el mundo del niño se agranda, gracias a su mejor locomoción, inevitablemente su apego físico hacia la madre se debilita y su relación con objetos y personas aumenta.

4) Desarrollo general de los cinco a los siete años: A los cinco años se llega a otro punto importante. A esta edad el niño ha consolidado toda una serie de logros y está en el umbral de todo un conjunto de nuevos descubrimientos. Los cambios más importantes pertenecen al dominio cognoscitivo.

El niño pasa del nivel preoperacional al nivel de operaciones concretas; domina las nuevas capacidades de clasificación y comprende la reversibilidad. Las operaciones básicas, como la suma, la resta y la multiplicación son entendidas en una forma preliminar: los conceptos del niño están ordenados en sistemas y se hace posible un análisis más profundo.

En esta etapa el lenguaje parece desempeñar un nuevo papel. El niño de cinco, seis o siete años empieza a emplear el lenguaje en el pensamiento. Si se le pide, por ejemplo, recordar una serie de dibujos o de números, repetirá verbalmente para sí la serie hasta que se le pide hacerlo en voz alta. Los niños menores no repiten aunque posean las palabras necesarias y la gramática para hacerlo.

Existe cierto indicio de un cambio en la percepción de la dependencia primaria de tocar y sentir a la dependencia primaria de mirar.

En las relaciones interpersonales suceden varios cambios importantes: primero el niño generalmente empieza la escuela a esta edad, lo que automáticamente significa un aumento considerable de tiempo empleado con los compañeros, así como un enfoque al aprendizaje formal. Segundo, a esta edad se forman los grupos de compañeros de estructura unisexual.

Los cambios cognoscitivos son básicos en este caso. El niño ha descubierto toda una serie de nuevas habilidades y destrezas y está en condiciones de resolver un gran número de problemas y comprender ciertos principios importantes sobre la manera como está organizado el mundo inanimado. Jerome Bruner, sugirió que la coyuntura del lenguaje y el pensamiento en ese momento crítico, parece tener lugar gracias a que el pensamiento ha llegado al mismo nivel del lenguaje. El lenguaje existe en forma bastante compleja, año antes de que los niños lo empleen sistemáticamente o eficientemente en el pensamiento. Pero con las alteraciones que provocan los cambios sucedidos entre los cinco y los siete años, el lenguaje y el pensamiento forman un conjunto poderoso de instrumentos cognoscitivos.

El comienzo de la escuela ocurre en esa época justamente porque el niño ha logrado las mayores realizaciones cognoscitivas y no por otra razón. En todo el mundo, en diferentes culturas, la escolaridad formal empieza entre los cinco y los siete años. El hecho de que en todas partes se empiece la escuela en esa edad, representa probablemente el reconocimiento de que el niño ha cambiado en alguna forma fundamental durante este periodo.

Pero, claro está que la escuela marca cierta diferencia, pues ésta afecta las relaciones con los compañeros y centra al niño en las abstracciones particularmente a través de la lectura. Antes de la edad escolar y fuera de la escuela, el niño se refiere a cosas que están a su vista, en cambio en la escuela el énfasis lo lleva el relato en vez de la

objetividad de las cosas. A medida que el niño aprende a leer, conoce toda una serie de palabras nuevas. La importancia del relato no ayuda sino a fomentar un enfoque más abstracto del mundo puesto que las palabras son por sí mismas abstracciones.

La importancia de la escuela en fomentar y sostener los cambios importantes de los cinco a los siete años es subrayada por varios estudios de culturas diferentes en donde se estudiaban y se compraban niños no escolares con niños de cultura similar que asistían a la escuela. En general, los resultados de dichos estudios determinaron que la secuencia del desarrollo permanece más o menos la misma pero es acelerada por la escuela y que ciertos niveles del funcionamiento cognoscitivo requerirán probablemente la escuela.

Por consiguiente, aunque los niños empiezan a los cinco o seis años porque existe cierto reconocimiento social de que ellos están de alguna manera "listos" a esa edad, la experiencia de la escuela en sí impulsa los cambios ayudando al niño a salir de un mundo de experiencias concretas a un mundo simbólico de palabras y números."

4.6 LA EFICACIA DEL ACUERDO

A pesar de que en las últimas décadas ha habido importantes logros en los indicadores relacionados con la educación básica, todavía se registran graves desigualdades por regiones, grupos étnicos, nivel de ingresos y grupos de edad y sexo.

Se observa un atraso educativo que involucre a millones de mexicanos lo que pone en duda la eficiencia y eficacia de las políticas del sistema educativo. Existen indicadores como el analfabetismo, la inasistencia escolar, los años de escolaridad promedio, la deserción, la eficiencia terminal y la cobertura de la educación básica que dan una idea de la magnitud del problema.

En este tenor, se denota la ineficacia del acuerdo que establece la edad de seis años cumplidos al primero de septiembre de cada ciclo escolar para el ingreso al primer año de primaria, toda vez que no toma en cuenta todos los factores que influyen en los educandos

como la madurez psicológica -y no necesariamente la edad cronológica-, misma que definitivamente varía de conformidad a circunstancias como el ambiente social, económico y geográfico en el que cada niño se desenvuelve.

Por lo que, a fin de lograr un discurso de derecho efectivo y eficaz, será menester tomar en cuenta todos los aspectos estudiados, así como las instituciones educativas y su adecuación a las necesidades del país, tanto en su conjunto como por cada región.

CAPÍTULO V

CAPÍTULO V ACTUAL POLÍTICA EDUCATIVA EN EL PAÍS

Realizado el análisis legal y sociológico del acuerdo emitido por el Secretario de Educación Pública, respecto al requisito de edad de ingreso al primer año de educación primaria en las escuelas del País, quedan varias interrogantes. ¿Debe establecerse el requisito de edad para ingreso a la educación primaria? En caso de establecerse dicho requisito, ¿Qué mecanismos deben emplearse para respetar el espíritu de nuestra Carta Magna?

Para contestar dicha pregunta, es menester analizar la distribución de competencias que señala la Ley Fundamental, la actual legislación y política educativas y la jerarquía de leyes, que se debe respetar en todo Estado de Derecho.

5.1 SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Respecto a los sistemas de distribución de competencias, Jorge Carpizo¹ señala:

Encontramos que la propia Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado Federal que se pueden enunciar en la forma siguiente:

1) Facultades atribuidas a la federación, mismas que se encuentran enunciadas de dos diversas maneras:

- a) En forma expresa; las atribuciones que se consignan en el artículo 73;
- y
- b) Las prohibiciones que tienen las entidades federativas: artículos 117 y 118.

¹ CARPIZO, JORGE. *Estudios Constitucionales*, págs. 94-98

Las primeras 29 fracciones del artículo 73 son facultades expresas; es decir, que se delimitan y se esclarecen en el propio artículo.

La última fracción del precepto establece las facultades implícitas que son aquellas "que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades expresas".

Para que sea posible el uso de las facultades implícitas debe darse la existencia de una facultad explícita que por ella sola sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin de entre una y la otra, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el Congreso al poder que de ella necesita.

Se debe aclarar que la fracción XXX del artículo 73 constitucional no autoriza facultades nuevas, sino facultades explicativas, es decir, facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores, que son las facultades expresas que la Ley Fundamental asigna al Legislativo Federal.

2) Facultades atribuidas a las entidades federativas. De acuerdo con el artículo 124, todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas, salvo las prohibiciones que la misma Constitución establece para los estados miembros.

Sin embargo, la Constitución le atribuye a los estados facultades, que tienen más la naturaleza de obligaciones, en dos formas:

a) Expresa: Se señala que los estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto; por ejemplo: el segundo párrafo del artículo 5º que dice, "La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo", y el artículo 27, fracción XVII, inciso g) que dice: "Las leyes locales organizarán el patrimonio de la

familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguna”, y;

b) Aunque no se les da la facultad expresamente, ésta se presupone en la propia Constitución; por ejemplo: darse su Constitución (artículo 41).

3) Facultades prohibidas a la Federación. Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la Federación, si con el sólo hecho de no otorgársela, se la está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia.

Así, el segundo párrafo del artículo 130 dice: “El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión.”

4) Facultades prohibidas a las entidades federativas. Estas prohibiciones pueden ser de dos clases: las absolutas y las relativas.

Prohibiciones absolutas son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas.

El artículo 117 establece las prohibiciones absolutas. Su encabezado dice: “Los estados no pueden en ningún caso...”

Prohibiciones relativas son los actos que, en principio, están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del congreso federal sí los pueden realizar.

El artículo 118 establece las prohibiciones relativas. Su encabezado dice “(Los Estados) tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión...”

5) Facultades coincidentes. Son aquellas que pueden realizar, por disposición constitucional, tanto la Federación como las entidades federativas, y están establecidas en dos formas: una amplia y una restringida.

La facultad coincidente se señala en la Constitución en forma amplia cuando no se faculta a la Federación o a las entidades federativas a expedir las bases a un cierto criterio de división; por ejemplo: el último párrafo del artículo 18 indica que "La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores".

La facultad se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad, podemos citar como ejemplo: el artículo 3º, que dice: "La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a...", pero en la fracción VIII se establece: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...", tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV.

6) Facultades coexistentes. Son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas; por ejemplo: el artículo 73, fracción XVI, otorga al congreso federal facultad para legislar sobre salubridad general y, según la fracción XVII, respecto de las vías generales de comunicación: es decir, que la salubridad local y las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

7) Facultades de auxilio. Son aquellas en que una autoridad auxilia a otra por disposición constitucional.

Por ejemplo: el párrafo introductorio del 130 dice: "Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que

designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación." En el mismo artículo se establece que para dedicar nuevos templos al culto religioso, el indispensable permiso de la Secretaría de Gobernación, pero se debe oír previamente al gobernador del estado. Aquí, el gobernador está auxiliando a la Secretaría mencionada.

También, dentro del mismo precepto, se encuentra el párrafo siguiente: "Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos." Según el párrafo introductorio, la legislatura local auxilia a la Federación; sin embargo, ella actúa con completa libertad en este caso.

Asimismo, las reglas enunciadas pueden sufrir alteraciones por medio de la jurisprudencia, ya que ella puede modificar el sentido de interpretación de la disposición constitucional.

5.2 LA COMPETENCIA EN MATERIA DE EDUCACIÓN

En cuanto a la educación, encontramos que la Constitución, en el primer párrafo del artículo 3º, establece esta garantía de la siguiente forma:

"Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.."

En la fracción III, como anteriormente se estudió, otorga competencia en esta materia al Ejecutivo Federal, para que determine los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República, señalando que, para tales efectos, el Ejecutivo considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

El resto del artículo establece que la Federación tendrá competencia para impartir la educación preescolar, primaria y secundaria. También promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas, incluida 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.

La competencia al Poder Legislativo Federal, se encuentra en la fracción VIII del propio artículo, señalando que con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

5.3 LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Estas han quedado definidas en el análisis realizado en el capítulo III, siendo importante mencionar las siguientes: fracciones I, V y VI del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se refieren a la facultad de organización, vigilancia y desarrollo de las escuelas incorporadas o reconocidas; y fracción XXXI del mismo artículo y ordenamiento legal, que se refiere a "Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos."

5.4 LA CONCURRENCIA EN MATERIA EDUCATIVA

Como se estudiará más adelante, en la materia que se trata se establecen las llamadas facultades concurrentes, por lo que es menester hacer un breve apunte al respecto.

5.4.1 LA CONCURRENCIA

Sobre la concurrencia o facultades concurrentes, las mismas se han definido como "aquéllas que pueden ser ejercidas simultáneamente por dos jurisdicciones (federal y local), sin que el ejercicio de una de ellas excluya a la otra."²

Asimismo, Jorge Carpizo³ señala:

"Las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto."

Al respecto, el autor Elisur Arteaga Nava manifiesta que en México se ha utilizado el concepto de facultades concurrentes para caracterizar, sin mucho rigor, un conjunto de fenómenos más bien heterogéneos. La Constitución parte del supuesto de que estados preexistentes, al reunirse en una federación, atribuyeron al gobierno central un cúmulo de facultades más o menos determinadas para que las ejercitara, reservándose las no atribuidas. Esto significa que una facultad concedida a los poderes federales, está prohibida a las autoridades de los estados; esta regla es válida en términos generales, salvo el caso de las facultades concurrentes (o coincidentes de conformidad con el apartado 5.1, punto 5), que dispone que una facultad que corresponde a los poderes centrales puede ser ejercitada válidamente por los poderes de los estados, mientras tanto aquéllos no la ejerciten. La razón de ello se encuentra en que los estados, al renunciar a su cúmulo de facultades a favor de los poderes centrales, lo hicieron con el fin de que éstos las ejercitaran en beneficio de los habitantes del país, pero cuando por alguna razón, esto no es así, los estados, en uso de un derecho residual, lo pueden hacer válidamente; cesará su actuación en tal materia en el momento en que la federación la ejercite. Se dan para evitar un vacío legislativo, satisfacer una necesidad real o hacer frente a una emergencia.

² ORTEGA LOMELÍN, ROBERTO. *El nuevo federalismo: la descentralización*. p. 82

³ CARPIZO, JORGE. *Estudios Constitucionales*. p. 98

En la práctica del federalismo estadounidense ha tenido cabida un criterio de atribución de competencias cuyo origen no radica en la literalidad de la norma constitucional. En virtud de criterios de oportunidad se ha llegado a admitir que los estados miembros legislen sobre materias que originalmente se habían atribuido a la federación, siempre y cuando no lo hagan contra una prohibición constitucional expresa y no se trate de materias que, por su naturaleza, demanden un estatuto uniforme para todo el territorio nacional.

Por ello, el mismo autor afirma que son aplicables en términos generales, los requerimientos que en los Estados Unidos han regulado estas facultades, a saber:

*"que no sea una materia que amerita reglamentación general; que no esté prohibida a los poderes de los estados y que no esté atribuida en forma exclusiva o privativa a los poderes federales (29, 74, 76); con vista al sistema jurídico nacional se debe exigir, además, que la prohibición debe ser absoluta (art. 118); que los estados no pueden, con el pretexto de facultades, que aunque no sean generales, se relacionen con la estructura orgánica federal, así un estado, en uso de tales facultades no puede dar una ley reglamentaria de las fracciones V y VI del artículo 76 y 121, o la ley orgánica del artículo 107"*⁴

Cabe aclarar que cuando se habla de concurrencia, nunca se trata de un ejercicio simultáneo de competencias, sino de la ocupación emergente de una materia federal por parte de los estados miembros, cuya legitimidad transitoria ha sido reconocida en atención a la titularidad primigenia de cada estado para autorregularse. Dicho en otros términos, mediante el pacto federal los estados fundadores delegaron en los poderes centrales determinadas materias competenciales que poseían; si, por alguna razón, los poderes centrales no han podido ejercer alguna de ellas, resulta lógico que la autoridad local reasuma la función, hasta en tanto no exista un ejercicio efectivo de dicha facultas por parte del poder central.

Existe en nuestro sistema, la concurrencia ejecutiva, la jurisdiccional y legislativa, siendo importante para la materia de este estudio, la concurrencia legislativa, que deriva de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el constituyente a

favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, por medio de la distribución que se establece en una ley del congreso, llamada Ley General.

Según Martín Díaz y Díaz⁵ entre los argumentos favorables a las leyes generales suelen esgrimirse los siguientes: se concilian mejor con la realidad de un federalismo que se construye del centro hacia la periferia; son instrumentos normativos proclives a la regulación de procesos, más que de situaciones fijas y, finalmente, clarifican de forma precisa las competencias que corresponden a cada uno de los ámbitos de gobierno. Pero así como existen apologistas de las leyes generales, éstas también tienen detractores, quienes las han tachado principalmente porque rompen el diseño constitucional básico que deriva del artículo 124 constitucional; suscitan desconfianza y falta de certeza, por la excesiva flexibilidad de sus mecanismos distribuidores de competencias y, también, porque no promueven un auténtico federalismo, sino que concentran las decisiones básicas en los órganos centrales.

En los dos polos de la discusión hay razones de peso, sin embargo, las leyes generales son una realidad jurídica que ha probado eficacia y que muy difícilmente dejará de ser utilizada; en tal virtud, ha llegado la hora de encontrar mejores fórmulas constitucionales para su fundamentación y su manejo.

Los casos más típicos en nuestra experiencia constitucional los representan las materias de salud, educación, asentamientos humanos, preservación del ambiente y protección ecológica.

A continuación se tratará lo respectivo a la materia de educación.

⁴ Idem, p. 39

⁵ DÍAZ Y DÍAZ, MARTÍN. *México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias.*

5.4.2 LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y LEGISLACIÓN EDUCATIVA ESTATAL

Como quedó estudiado en el capítulo referente al marco histórico, se puede vislumbrar que en principio, la Constitución de 1917 establecía una verdadera concurrencia de la federación y los estados. Como excepción al artículo 124 constitucional, tanto uno como otro orden de gobierno estaban capacitados para regular y organizar el servicio educativo. Este panorama comenzó a variar en 1921, año en que se perfilaron en la Constitución algunos rubros de acción educativa, específicamente federal. El giro definitivo del sistema ocurrió en 1934, cuando se adicionó la fracción relativa del artículo 73 constitucional, para autorizar al Congreso a "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 ampliar y coordinar la educación en toda la República".

A partir de dicha reforma, se habilitó al Congreso para distribuir potestades a los distintos órdenes de gobierno, generando con ello la desnaturalización del sistema del artículo 124 constitucional. La tendencia persistió con la reforma de 1946, y sus efectos se extienden hasta nuestros días, encontrando el proceso su momento cenital con la Ley General de Educación del 15 de julio de 1995. Este instrumento legal persigue dos propósitos centrales: mantener la organización del sistema educativo nacional y catalizar el proceso de descentralización del servicio público de educación a los estados, rompiendo así el monolito que se había gestado en torno a la Secretaría de Educación Pública a lo largo de seis décadas.⁶

De manera que la Ley General de Educación, establece los lineamientos a seguir, en cuanto a facultades exclusivas y las concurrentes, tanto de la Federación, como de los Estados y Municipios, a saber:

⁶ TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Derecho Constitucional*. Págs. 422-432

"ARTICULO 1º.- 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."

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

"ARTICULO 11.- La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponde a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece.

Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I.- Autoridad educativa federal, o Secretaria, a la Secretaria de Educación Pública de la Administración Pública Federal;

II.- Autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y

III.- Autoridad educativa municipal al ayuntamiento de cada municipio."

En cuanto a las facultades exclusivas, el Capítulo II, denominado "Del Federalismo Educativo", Sección I, en los artículos 12 y 13 de la citada Ley señala:

AUTORIDADES FEDERALES

"ARTICULO 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las

autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del artículo 48;

II.- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

III.- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

IV.- Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria;

V.- Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;

VI.- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;

VII.- Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;

VIII.- Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;

IX.- Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;

X.- Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta Ley;

XI.- Realizar la planeación y la programación globales de sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;

XII.- Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultura, de educación física y deporte. y

XIII.- Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica,

así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables."

El artículo 51 de la citada ley, establece una excepción en cuanto a las facultades exclusivas de la Federación señaladas en la fracción II del artículo que antecede, de conformidad con lo siguiente:

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

La autoridad educativa local podrá ajustar el calendario escolar respecto al establecido por la Secretaría, cuando ello resulte necesario en atención a requerimientos específicos de la propia entidad federativa. Los maestros serán debidamente remunerados si la modificación al calendario escolar implica más días de clase para los educandos que los citados en el párrafo anterior."

AUTORIDADES LOCALES

"ARTICULO 13.- *Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:*

I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.

II.- Proponer a la Secretaría 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 respecto 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."

Además de las facultades antes mencionadas, respecto de las autoridades locales, el artículo 23 indica lo siguiente:

"ARTICULO 23.- Las negociaciones o empresas a que se refiere la fracción XII del apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están obligadas a establecer y sostener escuelas cuando el número de educandos que las requiera sea mayor de veinte. Estos planteles quedarán bajo la dirección administrativa de la autoridad educativa local."

Amén de lo anterior, se establece una excepción en la cual la Federación estará facultada para llevar a cabo las que originariamente corresponden a los estados, en el artículo de la ley:

"ARTICULO 44.- Tratándose de la educación para adultos la autoridad educativa federal podrá prestar servicios que conforme a la presente Ley corresponda prestar de manera exclusiva a las autoridades educativas locales.

Los beneficiarios de esta educación podrán acreditar los conocimientos adquiridos, mediante exámenes parciales o globales, conforme a los procedimientos a que aluden los artículos 45 y 64. Cuando al presentar un examen no acrediten los conocimientos respectivos, recibirán un informe que indique las unidades de estudio en las que deban profundizar y tendrán derecho a presentar nuevos exámenes hasta lograr la acreditación de dichos conocimientos.

El Estado y sus entidades organizarán servicios permanentes de promoción y asesoría de educación para adultos y darán las facilidades necesarias a sus trabajadores y familiares para estudiar y acreditar la educación primaria y la secundaria.

Quienes participen voluntariamente brindando asesoría en tareas relativas a esta educación tendrán derecho, en su caso, a que se les acredite como servicio social."

En cuanto a las facultades concurrentes, los artículos 14, 15, 16, 25, 27 29, 35, 45 y 63, proscriben:

"ARTICULO 14.- *Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes:*

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."

"ARTICULO 15.- 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."

"ARTICULO 16.- Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica - incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca. En el ejercicio de estas atribuciones no será aplicable el artículo 18.

Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la Secretaría.

El gobierno del Distrito Federal concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en términos de los artículos 25 y 27."

"ARTICULO 25.- El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan."

"ARTICULO 27.- *En el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional.*

En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública."

"ARTICULO 29.- *Corresponde a la Secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias.*

Dicha evaluación, y la de las autoridades educativas locales, serán sistemáticas y permanentes. Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes."

"ARTICULO 35.- *En el ejercicio de su función compensatoria, y sólo tratándose de actividades que permitan mayor equidad educativa, la Secretaría podrá en forma temporal impartir de manera concurrente educación básica y normal en las entidades federativas."*

"ARTICULO 45.- *La formación para el trabajo procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados.*

La Secretaría, conjuntamente con las demás autoridades federales competentes, establecerá un régimen de certificación aplicable en toda la República, referido a la formación para el trabajo, conforme al cual sea posible ir acreditando conocimientos, habilidades o destrezas -intermedios o terminales- de manera parcial y acumulativa, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridos.

La Secretaría, conjuntamente con las demás autoridades federales competentes, determinarán los lineamientos generales aplicables en toda la República para la definición de aquellos conocimientos, habilidades o destrezas susceptibles de certificación, así como de los procedimientos de evaluación correspondientes, sin perjuicio de las demás disposiciones que emitan las autoridades locales en atención a requerimientos particulares. Los

certificados, constancias o diplomas serán otorgados por las instituciones públicas y los particulares que señalen los lineamientos citados.

En la determinación de los lineamientos generales antes citados, así como en la decisión sobre los servicios de formación para el trabajo a ser ofrecidos, las autoridades competentes establecerán procedimientos que permitan considerar las necesidades, propuestas y opiniones de los diversos sectores productivos, a nivel nacional, local e incluso municipal.

Podrán celebrarse convenios para que la formación para el trabajo se imparta por las autoridades locales, los ayuntamientos, las instituciones privadas, las organizaciones sindicales, los patronos y demás particulares.

La formación para el trabajo que se imparta en términos del presente artículo será adicional y complementaria a la capacitación prevista en la fracción XIII del apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"ARTICULO 63.- *La Secretaría determinará las normas y criterios generales, aplicables en toda la República, a que se ajustarán la revalidación, así como la declaración de estudios equivalentes.*

La Secretaría podrá revalidar y otorgar equivalencias de estudios distintos a los mencionados en la fracción V del artículo 13.

Las autoridades educativas locales otorgarán revalidaciones y equivalencias únicamente cuando estén referidas a planes y programas de estudio que se impartan en sus respectivas competencias.

Las revalidaciones y equivalencia otorgadas en términos del presente artículo tendrán validez en toda la República."

Efectivamente, de lo anterior queda clara la distribución de competencias para cada orden de gobierno, situación que corroboran los artículos 20 y 22 de la ley, que establecen:

"ARTICULO 20.- *Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:..."*

"ARTICULO 22.- *Las autoridades educativas, en sus respectivas competencias, revisarán permanentemente las disposiciones, los trámites y procedimientos, con objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas de los maestros, de alcanzar más horas efectivas de clase y, en*

general, de lograr la prestación del servicio educativo con mayor pertinencia y de manera más eficiente.

En las actividades de supervisión las autoridades educativas darán preferencia, respecto de los aspectos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de la función docente."

Como se puede observar, la Ley General de Educación, determina las competencias que deben seguirse para cada orden de gobierno, sin proscribir facultad alguna respecto a la determinación de edad de ingreso de los educandos a la educación primaria.

Por otro lado, en la actual legislación educativa relativa a la inclusión de requisitos de edad, coexistían tanto el Acuerdo motivo de este trabajo, como señalamientos de edad en la legislación educativa los siguientes estados:

CIIIIUAIUA

"Artículo 41.- En el Estado funcionarán centros de educación primaria, para:

I.- Niñas y niños a partir de los seis años de edad al día de su inscripción o que hayan acreditado la educación preescolar;

II.- Niñas y niños con necesidades especiales en su aprendizaje, atendiendo a sus aptitudes y capacidades; y

III.- Adultos."

COLIMA

"ARTICULO 35.- La educación primaria se destinará: a todos los niños cuya edad fluctúe entre los seis y catorce años, cumplidos en el momento de su inscripción, sin perjuicio de que también se imparta a quienes rebasen esas edades y no la hayan cursado; a aquellos que presenten características atípicas y a los adultos iletrados. En estos dos últimos casos se impartirá educación primaria especial en la forma que resulte más apropiada."

CHIAPAS

"ARTICULO 28.- La educación primaria que imparta el Estado será obligatoria y gratuita para todos los niños cuyas edades fluctúen entre los 6 años cumplidos, tendrá una duración de 6 años y se dividirá en seis grados; se impartirá también con modalidades diferentes a todas aquellas personas que rebasando estos límites cronológicos no la hayan cursado."

"ARTICULO 31.- A fin de coordinar la educación primaria en cuanto a su contenido se sujetará a los planes y programas de estudios aprobados por la Secretaría de Educación Pública Federal, con las adaptaciones que exija el medio físico, económico y social del Estado de Chiapas."

JALISCO

"ARTÍCULO 29.- La educación preescolar es la destinada a los menores de entre tres y cinco años once meses, y tiene por finalidad sentar las bases para que el educando se desarrolle de manera integral, vinculándose con su entorno social, así como el desarrollo inicial de sus potencialidades humanas.

Se impartirá en estancias infantiles, casas hogar, jardines de niños e instituciones análogas. No es antecedente obligatorio de la primaria".

"ARTÍCULO 31.- La educación primaria es obligatoria para todos los habitantes del Estado. Tiene como objetivo primordial dotar al educando de los conocimientos, habilidades y formación de hábitos que fundamenten el aprendizaje posterior, así como los conocimientos elementales para integrarse a la sociedad y acceder a su formación cultural posterior.

En el sistema educativo estatal se impartirá educación primaria a los niños cuya edad fluctúe entre los 6 y 14 años."

"ARTÍCULO 32.- En el Estado funcionarán centros de educación primaria para:

I.- Niños de los seis hasta los catorce años cumplidos al día de su inscripción, incluyendo a los niños indígenas y a los que tengan necesidades especiales.

II.- Adultos."

MICHOACÁN

"ARTÍCULO 76.- La educación preescolar tiene como propósito fundamental propiciar el desarrollo cognoscitivo, afectivo, psicomotor y social; estimular la formación de hábitos y destrezas en los niños de 4 años a 5 años 11 meses.

Este nivel de educación no constituye requisito previo a la educación primaria"

MORELOS

"ARTÍCULO 27.- La educación primaria se impartirá por el Estado, Municipios y particulares con autorización expresa, a niños cuya edad se encuentre entre seis y catorce años".

NAYARIT

"ARTICULO 23.- La Educación Primaria escolarizada es obligatoria para quienes han cumplido seis años de edad y tenderá a propiciar en los alumnos los conocimientos fundamentales para desarrollar sus habilidades, hábitos, actitudes y aprovechamiento racional de los medios que le proporcione la naturaleza."

NUEVO LEÓN

"ARTÍCULO 90.- El Ejecutivo Estatal expedirá los reglamentos necesarios para la aplicación de esta Ley, los que según los tipos o modalidades educativas fijarán en cada caso, la edad requerida, las condiciones para el ingreso de los estudiantes y los requisitos para la satisfactoria y plena conclusión de los estudios."

"ARTÍCULO 25.- La educación primaria se sujetará en lo general a los planes y programas de la Secretaría de Educación Pública, con las modificaciones y ampliaciones que la Secretaría de Educación y Cultura considere convenientes para el Estado de Nuevo León."

OAXACA

"ARTÍCULO 30.- *La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo de las capacidades físicas, cognitivas, efectivas y sociales, así como formar y mejorar los hábitos de higiene, salud, alimentación y convivencia social. Está destinada a lactantes y maternas, de cuarenta y cinco días de nacidos a tres años de edad, en la modalidad escolarizada y en la no escolarizada, desde su nacimiento hasta la edad de acceso a la educación preescolar; ambas comprenden la orientación psicopedagógica a los padres de familia o tutores, tomando en cuenta sus experiencias."*

"ARTÍCULO 31.- *La educación preescolar tiene como propósito propiciar el desarrollo cognoscitivo, afectivo, social y psicomotor; estimular la formación de hábitos, destrezas y habilidades del niño de tres a seis años de edad. Incluye la atención psicopedagógica a los educandos con problemas en su proceso de aprendizaje, en su desarrollo psicomotriz y de su audición o de lenguaje. Además la orientación psicopedagógica a los padres de familia o tutores, tomando en cuenta sus experiencias."*

"ARTÍCULO 32.- *La educación primaria tiene como propósito el desarrollo integral del educando:
Propicia el saber hacer, pensar, dialogar, exponer y resolver problemas, de modo que le permita interactuar en la búsqueda del conocimiento y organizar sus observaciones por medio de la reflexión, estimula el desarrollo de su sensibilidad para el arte y sus habilidades creativas y físico-deportivas, así como su participación responsable y crítica en la vida social."*

De este modo, se puede determinar con meridiana claridad que en los Estados hay discrepancias respecto de los requisitos de ingreso, observándose incluso flexibilidad en cuanto a la edad, siempre y cuando se haya cursado la educación preescolar en el caso del Estado de Chihuahua, situación que, iba en contra del Acuerdo 209. Por otro lado, en otros casos, como el del Estado de Nuevo León, se establece que la educación primaria se ajustará a los planes y programas de estudio que establezca la Secretaría de Educación, en cuyo caso, se condicionaba el ingreso al requisito de haber cumplido los seis años de edad al primero de septiembre del inicio del ciclo escolar aún cuando, como ha quedado demostrado, la Secretaría de Educación pública carece de facultades en este respecto.

5.4.3. ACTUAL POLÍTICA EDUCATIVA

En primer lugar, nuestra Carta Magna define el derecho que todo individuo tiene a la educación sin establecer condición alguna para el ingreso a la educación primaria, dentro del capítulo de garantías individuales, por lo que, sólo podrá vedarse o restringirse de conformidad con lo que al efecto establece el artículo 1º de la misma Ley Fundamental.

Asimismo, la propia fracción VIII del artículo 3º, así como la fracción XXV del artículo 73 constitucionales, establecen la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República.

Contrario al espíritu de nuestra Constitución, el Secretario de Educación Pública unilateralmente determinó, que derivado de la facultad que le otorga la fracción III del propio artículo 3º Constitucional y demás relativos y aplicables de la Ley General de Educación en vigor, de determinar planes y programas de estudio para la educación primaria, lo era también para establecer requisitos de ingreso al primer grado de educación primaria.

Siguiendo este tenor, algunos Estados han llevado a cabo dicha normatividad, señalando los mismos requisitos en su legislación educativa e incluso otros más, han legislado en contra de dicho acuerdo, determinando sus propios requisitos de ingreso.

Así las cosas, tanto el acuerdo administrativo en comento, como la legislación educativa de los estados, resulta inconstitucional, al emitir normas sobre una materia que amerita reglamentación general; a tribuida en forma exclusiva o privativa a los poderes federales.

Lo anterior es así, ya que la legislación educativa estatal aún cuando no hubiese existido el Acuerdo 209 emitido por el Secretario de Educación Pública, no respeta la

jerarquía de leyes que se establece en la propia Carta Magna en su artículo 133, que a la letra señala:

"Artículo 133.-Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados."

Siendo que tanto la Constitución como la Ley General de Educación, no condicionan en modo alguno el ingreso a la educación primaria ni señalan facultades para restringir el derecho a la educación primaria al Ejecutivo Federal ni a las legislaturas de los estados. Y aunque pudiera pensarse que debido al silencio legislativo del Congreso de la Unión en esta materia, se podría autorizar a los estados en función de su soberanía para legislar sobre este aspecto, debido a la trascendencia a nivel nacional que implica la educación, ésta debe mantener un carácter nacional, por lo cual solamente, en opinión del autor corresponde en todo caso al Congreso de la Unión llevar a cabo las reformas constitucionales o legales pertinentes.

Dos importantes aspectos se presentan en la actualidad en cuanto a política educativa se refiere; en primer lugar, las declaraciones vertidas por el Secretario de Educación Pública y los acuerdos llevados a cabo entre los estados y dicho funcionario, dentro del Congreso Nacional de Educación realizado en el Estado de Baja California Sur los días 24 y 25 de enero del presente año y publicados tanto en la prensa nacional como en los boletines de prensa de la citada Secretaría de Estado, cuyos puntos medulares con relación al asunto que nos ocupa, fueron los siguientes:

PERIÓDICO EL UNIVERSAL⁷

*"ACUERDAN REDUCIR LA EDAD DE INGRESO A LA PRIMARIA
PROYECTAN AUTORIDADES EDUCATIVAS MODIFICAR LA ESTRATEGIA*

⁷ SABADO 26 DE ENERO DE 2002. Sección "Nación", Corresponsal: Leobardo Glez. Castro, página 1

PEDAGÓGICA. SAN JOSÉ DEL CABO, BCS. Los secretarios de Educación del país acordaron reducir la edad para el ingreso a la primaria, elaborar un diagnóstico nacional sobre la situación de la enseñanza preescolar y mejorar el sistema para evaluar el sistema básico, durante la Tercera Reunión Nacional de Autoridades Educativas.

Con los acuerdos alcanzados en este encuentro se busca enfrentar de la mejor manera el reto de la educación preescolar y cambiar la estrategia pedagógica que se han utilizado hasta ahora, afirmó el titular de la SEP, Reyes Tamez Guerra.

Entre los acuerdos de la reunión de dos días, que congregó a los titulares de Educación de todo el país, se acordó reformar el artículo segundo del Acuerdo Secretarial 209, sobre la edad de ingreso al nivel primaria.

Con esta reforma se faculta a la autoridad educativa local para que autorice la incorporación a primaria de los niños que cumplan los 6 años hasta el 31 de diciembre del año en que pretenden iniciar sus estudios.

Las inscripciones actuales obligan, a quienes no cumplen 6 años al 2 o 3 de septiembre, a esperar el siguiente año para matricularse en alguna primaria.

La nueva medida aplicará cuando la autoridad educativa compruebe que el menor ha cursado el tercer año de educación preescolar y que, mediante una evaluación, se muestre que cuenta con la madurez para ingresar.

Los funcionarios también acordaron trabajar en un diagnóstico nacional de la situación de la educación preescolar y avanzar en la reforma curricular de este nivel.

Con este objetivo integraron una comisión que dará seguimiento a los trabajos y que estará formada por titulares de Educación Pública de Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala, quienes se coordinarán con las autoridades educativas federales.

Los resultados de esta comisión serán analizados antes de la siguiente reunión nacional, que se llevará a cabo en abril próximo.

"Creo que es fundamental que avancemos en un diagnóstico lo más preciso posible para, de acuerdo con eso, enfrentar de la mejor manera este reto de la educación preescolar", dijo el secretario Tamez Guerra.

Las autoridades educativas estatales deberán involucrar en este diagnóstico a directores y maestros de cada escuela.

"Esta es una oportunidad para cambiar las cosas", dijo el titular de la SEP, y aseguró que se debe enseñar a los alumnos a razonar más que a memorizar, porque si no resolvemos ese problema, no alcanzaremos los logros que deseamos a nivel internacional.

En el encuentro se propuso la creación de tres comisiones en las áreas del conocimiento evaluadas en el examen internacional PISA, convocado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Estas comisiones fueron integradas por Colima, Guanajuato y Zacatecas, en el área de Matemáticas; Morelos, Querétaro y Sinaloa, en Ciencias, y Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán, en Lectura.

También acordaron fortalecer el Programa Escuelas de Calidad (PEC) en los estados y se buscará una atención diferenciada en la asignación de los recursos.

Durante el encuentro, las entidades conocieron la forma en que se distribuirá el presupuesto para el presente ejercicio, que asciende a 141 mil 568 millones 486 mil 549 pesos."

PERIÓDICO EL UNIVERSAL⁸

"CRECERÁ 0.80 POR CIENTO MATRÍCULA EN EDUCACIÓN BÁSICA ANUNCIA LA SEP PERIODO DE INSCRIPCIONES PARA EL CICLO 2002-2003. DEBERÁN LOS PADRES DE FAMILIA REGISTRAR A SUS HIJOS DEL 4 AL 15 DE FEBRERO PARA PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA. La Secretaría de Educación Pública anunció el inicio del periodo de inscripciones a educación básica para el ciclo 2000-2003 del 4 al 15 de febrero, lapso en el que padres de familia con hijos en edad de ingresar a preescolar, primer grado de primaria y primero de secundaria, para el ciclo escolar 2002-2003, y en el que se prevé un incremento en la matrícula de 0.80 por ciento, ya que se esperan más de 24 millones de alumnos.

En el caso de preescolar, los niños deberán contar con cuatro o cinco años de edad cumplidos al primero de septiembre y aunque la convocatoria establece que para primaria los niños deberán tener seis años cumplidos "en la misma fecha", habrá que tomar en consideración la modificación al acuerdo que hicieron autoridades educativas para que se les permita inscripción a los menores que cumplen seis hasta el 31 de diciembre.

Ningún plantel podrá condicionar o negar la inscripción a aquellos menores, estén en edad de ingresar a cualquier grado de preescolar, a primero de primaria y secundaria.

De acuerdo con la dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP, se prevé que para el ciclo escolar 2002-2003, la matrícula de educación básica se incremente en 0.80 por ciento, es decir que se esperan más de 23 millones 764 mil 972 estudiantes, número que compone la matrícula actual.

Es decir, que la matrícula en educación preescolar pasará de 3 millones 465 mil 916 niños a 3 millones 499 mil 012 estudiantes, lo que representa un aumento de casi un punto porcentual; en el nivel primaria, se advierte una disminución, de 14 millones 833 mil 889 estudiantes a 14 millones 827 mil 724 alumnos, es decir menos del 0.04 por ciento; y para secundaria se elevará de 5 millones 465 mil 167 a 5 millones 632 mil 773 alumnos, es decir que crecerá en más de 3.07 por ciento."

PERIÓDICO EL UNIVERSAL⁹

⁸ LUNES 28 DE ENERO DE 2002. Sección "Nación", Corresponsal: Mayra Nidia Aguirre, página 5

⁹ LUNES 28 DE ENERO DE 2002. Sección "Nación", Corresponsal: Mayra Nidia Aguirre, página 9

REFORMARÁN REGLAMENTO DE ADMISIÓN A PRIMARIAS PERMITIRÁN LA INSCRIPCIÓN A NIÑOS QUE CUMPLEN 6 AÑOS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE, CON CAPACIDAD COMPROBADA. Autoridades educativas acordaron reformar su reglamentación interna para permitir que niños que cumplen seis años hasta el 31 de diciembre del año en el que pretendan iniciar sus estudios en este nivel puedan incorporarse, siempre y cuando se compruebe que el menor cursó el tercer año de educación preescolar, así como una evaluación que determine su grado de madurez y desarrollo motriz.

De igual forma, luego de la reunión nacional que sostuvieron secretarios de Educación de todo el país con el titular de la SEP, Reyes Tamez, en Los Cabos, Baja California Sur, también se acordó integrar una comisión que lleve a cabo el estudio del diagnóstico en educación preescolar con el fin de planear sobre la reforma constitucional que promueve la obligatoriedad de estos tres años de educación de preescolar en alguna institución.

Y es que luego de que en varias entidades federativas se registrara la inconformidad por parte de padres de familia a quienes no se les permitía la inscripción de sus hijos si éstos cumplían seis años después del mes de septiembre, este tema al igual que el de la desigualdad de condiciones entre los estados para establecer las condiciones óptimas en cuanto a la obligatoriedad del preescolar fueron abordados en la reunión. Inicialmente será reformado el artículo segundo del Acuerdo Secretarial 209, que establece lo relativo a la edad de ingreso a primaria, y ya para mediano plazo se propuso la modificación del artículo 37 de la Ley General de Educación en el que se incluya lo señalado en el artículo del acuerdo.

Sobre el diagnóstico de la situación que prevalece en la educación preescolar en todos los estados de la República, se acordó conformar una comisión que quedó integrada por los titulares de Educación de Chiapas, Baja California Sur, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala, quienes darán seguimiento al procedimiento.

Y es que para enfrentar el reto de la educación preescolar, el cual con lleva una reforma constitucional que podría ser a probada de ntro de o cho o 10 meses, "será fundamental avanzar en el diagnóstico lo más pronto posible", indicó el secretario de Educación, Reyes Tamez, además de que se planteó realizar una sesión de trabajo extraordinaria antes de la próxima Reunión Nacional de Autoridades Educativas para conocer los resultados del análisis.

En cuanto al tema de evaluación en la educación básica, se propuso también la conformación de tres comisiones, una para cada una de las áreas del conocimiento evaluadas en el examen internacional PISA, convocado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Es decir, que para dar seguimiento en el área de matemáticas estarán los titulares de las secretarías de Educación de los estados de Colima, Guanajuato

y Zacatecas; en el área de Ciencias: Morelos, Querétaro y Sinaloa; y en Lectura, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán.

Y es que se habló de que los resultados de las evaluaciones deben hacerse llegar hasta las escuelas, deben ser informados directores y maestros con el fin de que se elaboren de manera conjunta estrategias pedagógicas que permitan obtener mejores resultados en próximas evaluaciones.

El titular de la SEP insistió en que se debe enseñar a los alumnos a razonar más que a memorizar, pues de lo contrario, de no solucionar este problema, no se obtendrán los logros que se pretenden a nivel internacional y nacional”.

PERIÓDICO EL UNIVERSAL¹⁰

“INICIA INSCRIPCIONES LA SEP SE ESPERA QUE MÁS DE 24 MILLONES DE ALUMNOS PRESENTEN SOLICITUD PARA EL INGRESO A PREESCOLAR, PRIMARIA Y SECUNDARIA. INCERTIDUMBRE POR HIJOS QUE APENAS VAN A CUMPLIR SEIS AÑOS. A partir de hoy y hasta el 15 de febrero se llevará a cabo el periodo de inscripciones para educación básica preescolar, primaria y secundaria para iniciar en septiembre el próximo ciclo escolar, y en esos tres niveles se espera la solicitud de más de 24 millones de alumnos. No obstante, la falta de información por parte de la Secretaría de Educación Pública mantiene en la incertidumbre a padres de familia y maestros, pues la convocatoria señala como requisito que los menores que pretenden su ingreso a primaria deben contar con seis años cumplidos al 1 de septiembre, y los acuerdos recientes de autoridades educativas (25 y 26 de enero) autorizaron un aplazamiento para aquellos que cumplen esa edad hasta el 31 de diciembre, lo cual sería validado una vez publicado en el Diario Oficial, situación que aún no se presenta.

A pesar del consenso de autoridades de esta dependencia de modificar el Acuerdo 209 de la normatividad educativa en que se permitiría la inscripción a menores que tengan cumplidos seis años de edad al 31 de diciembre, ésta aún no se publica, es decir que aún se mantiene sin validez, mientras que la convocatoria publicada el 27 de enero señala este requisito al 1 de septiembre. Por su parte, maestros de educación primaria, que empezarán a recibir solicitudes este día, señalaron que tampoco han sido informados por sus autoridades inmediatas ni han recibido la evaluación que, según el acuerdo, en su fracción II, deberá aplicarse a los menores que no cumplan la edad que determina la convocatoria para medir la madurez del menor como evidencia fehaciente de que está apto para iniciar su primer grado.

Aún sin la publicación en el Diario Oficial, la postura de la SEP es que será facultad de las autoridades educativas locales las que determinen el ingreso a planteles de niños que se encuentran por cumplir la edad de referencia, previa solicitud por escrito de los padres o tutores.

¹⁰ LUNES 04 DE FEBRERO DE 2002, Sección “Nación”, Corresponsal: Mayra Nidia Aguirre, pág. 1

Además explican que como antecedentes escolares, el menor deberá haber concluido al menos el tercer grado de educación preescolar en un jardín de niños oficial o incorporado; contar con la madurez suficiente mediante la aplicación de una evaluación; y las demás que establezca la propia autoridad educativa.

Al respecto, Ignacio Villagordo, director general de Acreditación, Incorporación y Revalidación de la SEP, sostuvo que durante el encuentro que sostuvieron autoridades educativas en Los Cabos, Baja California Sur, los secretarios de Educación verificaron que "hay posibilidades de hacer excepciones con menores que demuestren que efectivamente cuentan con la madurez suficiente para iniciar de manera anticipada el proceso de aprendizaje del primero de primaria".

Por su parte, los profesores Alicia Contreras e Isidro Sandoval, docentes de las escuelas primarias Derechos del Niño y Rafael Ramírez, respectivamente, coincidieron en que no se les dieron instrucciones para entregar las solicitudes a los padres de familia, de acuerdo con la edad, y tampoco se les entregaron evaluaciones para aplicarlas a los menores; sin embargo señalaron que por pertenecer al estado de México se ha permitido cierta flexibilidad a la hora de las preinscripciones."

PERIÓDICO EL UNIVERSAL¹¹

"INICIA PREINSCRIPCIÓN EN NIVEL BÁSICO GARANTIZADO, EL LUGAR PARA NIÑOS O ADOLESCENTES QUE REALICEN ESTE TRÁMITE EN LA FECHA CORRESPONDIENTE. A partir del próximo 4 de febrero, todos los padres de familia con hijos en edad de ingresar a preescolar, primer grado de primaria y primero de secundaria podrán inscribirlos de forma anticipada en el plantel y turno de su preferencia, para el ciclo escolar 2002-2003.

Con este proceso de preinscripción es posible conocer la demanda estimada de los tres niveles de educación básica para distribuir y asignar a los alumnos de acuerdo con la elección de los padres de familia y la capacidad de los planteles educativos en los turnos matutino y vespertino.

Todos los niños o adolescentes que realicen este trámite en la fecha que les corresponde, tendrán garantizado su lugar en la escuela de su preferencia para el nivel educativo que soliciten.

En el caso de preescolar, los menores deberán tener cuatro o cinco años de edad cumplidos al 1 de septiembre y presentar acta de nacimiento original y dos copias.

Para primaria deberán tener seis años cumplidos al 1 de septiembre; si el menor cursa el tercer grado de preescolar en el jardín de niños oficial presentará también su comprobante de inscripción, así como el acta de

¹¹ LUNES 04 DE FEBRERO DE 2002, Sección "Ciudad", Corresponsal: Icela Lagunas, pág. 5

nacimiento. Para primaria, los padres de familia presentarán la Clave Única de Registro de Población (CURP).

Por lo que toca al primer grado de secundaria, los adolescentes tendrán que presentar la boleta de calificaciones o constancia del sexto grado de primaria correspondiente al ciclo escolar 2001-2002.

En caso de ser ex alumno, presentar el certificado de educación primaria, además de dos fotografías tamaño infantil.

Los aspirantes se presentarán a llenar su solicitud de inscripción del 4 al 18 de febrero, de acuerdo con la primera letra de su apellido paterno..."

BOLETÍN DE PRENSA NÚMERO 014 DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA¹²

"CONCLUYE TERCERA REUNIÓN NACIONAL DE AUTORIDADES EDUCATIVAS

Acuerdan reformar el Artículo Segundo del Acuerdo Secretarial 209, que establece lo relativo a la edad de ingreso a primaria.

La medida aplicará después de que el menor haya cursado el tercer año de educación preescolar.

Los Cabos, BCS.- Al concluir hoy aquí la Tercera Reunión Nacional de Autoridades Educativas, e l Secretario de Educación Pública, Reyes Tamez Guerra, y los titulares del sector educativo de todo el país acordaron reformar el Artículo Segundo del Acuerdo Secretarial 209, que establece lo relativo a la edad de ingreso a primaria.

Con esta reforma, se faculta a la autoridad educativa local para que autorice la incorporación a primaria de los niños que cumplan los seis años de edad hasta el 31 de diciembre del año en que pretenden iniciar sus estudios en este nivel.

La medida aplicará cuando la autoridad educativa compruebe que el menor ha cursado el tercer año de educación preescolar y que, mediante una evaluación, se demuestre que cuenta con la madurez para ingresar a educación primaria.

En el mediano plazo se propone reformar el Artículo 37 de la Ley General de Educación para incluir en el mismo el acuerdo señalado.

Otro de los acuerdos logrados en esta reunión es el de trabajar en un diagnóstico nacional de la situación de la educación preescolar y avanzar en la reforma curricular de este nivel.

A propuesta del Secretario Tamez Guerra, los titulares del sector educativo de cada estado acordaron integrar una comisión que dará seguimiento a los trabajos para llevar a cabo dicho diagnóstico.

Integrarán esta comisión los titulares de Educación de Chiapas, Baja California Sur, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala, quienes se coordinarán con las autoridades federales para dar forma y seguimiento al diagnóstico.

¹² BOLETÍN 014, 25 DE ENERO DE 2002, SEP. <http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=2671>

Se acordó realizar una sesión de trabajo extraordinaria antes de la próxima Reunión Nacional de Autoridades Educativas para conocer los resultados del análisis.

"Creo que es fundamental que avancemos en un diagnóstico lo más preciso posible para, de acuerdo con eso, enfrentar de la mejor manera este reto de la educación preescolar", afirmó Tamez Guerra.

Al término de la jornada de trabajo, que durante dos días se llevó a cabo en esta entidad, algunos otros puntos de acuerdo fueron los siguientes:

Sobre el tema de evaluación en la educación básica, el Secretario de Educación del país propuso a las autoridades educativas estatales que hagan llegar los resultados de las evaluaciones hasta las escuelas, es decir, que se informe a directores y maestros, con el fin de que en conjunto se elaboren estrategias que permitan obtener mejores resultados en próximas evaluaciones.

"Debemos ver estos resultados como una oportunidad para cambiar las cosas", dijo el funcionario.

Una de las medidas a aplicar será el cambiar las estrategias pedagógicas que se han utilizado hasta ahora.

"Debemos enseñar a los alumnos a razonar más que a memorizar, porque si no resolvemos este problema no vamos a poder tener los logros que a nivel internacional queremos", destacó el titular de la SEP.

Se propuso la creación de tres comisiones, una por cada una de las áreas del conocimiento evaluadas en el examen internacional PISA, convocado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Estas comisiones las integran autoridades educativas estatales de la siguiente forma:

Para el seguimiento en el área de Matemáticas estarán Colima, Guanajuato y Zacatecas; en Ciencias, Morelos, Querétaro y Sinaloa, y en Lectura, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán.

En relación con el tema de presupuesto, las autoridades educativas estatales recibieron la información sobre la integración del mismo para el presente ejercicio fiscal.

En cuanto a la cooperación educativa internacional de México, se acordó buscar un trabajo más coordinado con los gobiernos estatales.

Se reitera el compromiso de las autoridades educativas estatales para atender la demanda de los menores migrantes.

Se acordó fortalecer el Programa Escuelas de Calidad (PEC) en las entidades y buscar una atención diferenciada en la asignación de recursos, con objeto de favorecer la inclusión de un mayor número de planteles.

Con base en un análisis pormenorizado de los logros en evaluación en educación superior y la experiencia en la operación del PRONABES, se concluyó que la acreditación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) tenga un reconocimiento estatal mediante la suscripción del convenio con cada estado.

También se acordó fortalecer los Consejos Estatales de Planeación de la Educación Superior.

La próxima Reunión Nacional de Autoridades Educativas Estatales y Federales se realizará en abril."

BOLETÍN DE PRENSA NÚMERO 015 DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA¹³

"INICIA EL 4 DE FEBRERO PERIODO DE INSCRIPCIONES A EDUCACIÓN BÁSICA PARA EL CICLO 2002-2003"

Durante nu eve días hábiles los as pirantes podrán acudir al plantel de su preferencia con la documentación correspondiente

Las inscripciones se realizarán conforme a la primera letra del apellido paterno; todos los niños y adolescentes tienen asegurado un lugar

Del 4 al 15 de febrero, los padres de familia con hijos en edad de ingresar a preescolar, primer grado de primaria y primero de secundaria, para el ciclo escolar 2002-2003, podrán inscribirlos de forma anticipada en el plantel y turno de su preferencia.

Todos los niños o adolescentes que realicen este trámite en la fecha que les corresponde tendrán garantizado su lugar en la escuela de su preferencia para el nivel educativo que soliciten.

En el caso de preescolar, los niños deberán contar con cuatro o cinco años de edad cumplidos al primero de septiembre. Para primaria deberán tener seis años a la misma fecha; si el menor cursa el tercer grado de preescolar en Jardín de Niños Oficial presentará también su comprobante de inscripción.

Para los casos de inscripción a preescolar y primaria, los padres deberán entregar original y copia del acta de nacimiento. Para primaria presentarán además la Clave Unica de Registro de Población (CURP).

Para ingresar al primer grado de secundaria, los adolescentes tendrán que presentar la boleta o constancia del sexto grado de primaria correspondiente al ciclo escolar 2001-2002 o el certificado de educación primaria, en caso de ser ex alumnos, además de dos fotografías tamaño infantil..."

Como puede observarse, derivado de las constantes demandas que la sociedad ha realizado en función del ingreso de los menores a la educación primaria, las autoridades educativas llevaron a cabo diversos puntos de acuerdo en lo relativo a la necesidad de reformar la política educativa en el asunto que nos ocupa, lo cual en principio creó confusiones ya que, independientemente de lo manifestado, no se llevó a cabo una reforma inmediata, pero cabe destacar que ante la imperiosa necesidad de solucionar los planteamientos en esta materia, dichas autoridades realizaron una reforma "al vapor" a efecto de tratar de garantizar el ingreso de aquellos menores cuyas edades no se ajustan a lo que establecía el Acuerdo 209 para el siguiente ciclo escolar.

¹³ BOLETÍN 015, 27 DE ENERO DE 2002, SEP. <http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=2689>

Ella sólo evitó mayores conflictos para el presente ciclo escolar, pero la citada reforma no se llevó a cabo de conformidad con lo que la Ley de la materia establece, por lo que, una vez más, se actualizaron diversas violaciones a nuestra Carta Magna y disposiciones secundarias.

Independientemente de lo antes manifestado, las autoridades educativas se refirieron a una reforma al citado Acuerdo 209, misma que se llevó a cabo mediante el ahora vigente Acuerdo Secretarial número 312, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2002¹⁴, y que a señala lo siguiente:

"ACUERDO NÚMERO 312 POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO 181 POR EL QUE SE ESTABLECEN EL PLAN Y LOS PROGRAMAS DE ESTUDIO PARA LA EDUCACIÓN PRIMARIA.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Educación Pública.

Con fundamento en los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 16 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 4o. y 5o. fracción 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, y

CONSIDERANDO

Que mediante Acuerdo del Secretario de Educación Pública número 181, expedido el 20 de agosto de 1993 y publicado en el 27 del citado mes y año, se establecieron los planes y programas de estudio para la educación primaria;

Que por diverso Acuerdo número 209, expedido el 8 de marzo de 1996, se reformó y adicionó con un artículo 2o. el citado 181, para establecer que la edad mínima para ingresar al primer grado de educación primaria en las escuelas del país es de seis años;

Que cada vez es mayor la cobertura de la educación preescolar que se ofrece a los niños y niñas en toda la República;

Que la Educación preescolar promueve el interés de las niñas y de los niños en la exploración de la palabra escrita y en actividades que fomenten el razonamiento matemático y brinda la oportunidad de desarrollar su creatividad

¹⁴ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Diario Oficial de la Federación*, 15 de abril de 2002, pág.

y confianza en sus capacidades, afianzar su seguridad afectiva, estimular su curiosidad y efectuar el trabajo en grupo con propósitos deliberados, y

Que con base en la madurez psicológica adquirida con la educación preescolar resulta conveniente establecer criterios de excepción a la edad mínima para ingresar al primer grado de educación primaria;

Por lo expuesto he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO NÚMERO 312 POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO 181 POR EL QUE SE ESTABLECEN EL PLAN Y LOS PROGRAMAS DE ESTUDIO PARA LA EDUCACIÓN PRIMARIA.

Único.- Se reforma el artículo 2o. del Acuerdo 181 para quedar en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 2o.- Es requisito de ingreso al primer grado de educación primaria en las escuelas del país, haber cumplido 6 años de edad al 1 de septiembre del año de inicio del ciclo escolar.

En forma excepcional, las autoridades educativas locales podrán autorizar el ingreso a planteles oficiales o incorporados, a niñas y niños que se encuentren por cumplir la edad de referencia. Para lo anterior, se tomará en consideración lo siguiente:

I. Que medie solicitud por escrito de los padres o tutores;

II. Que se compruebe la madurez suficiente del menor para iniciar su educación primaria, con los antecedentes escolares que acrediten que el menor ha cursado, al menos, el 3er. año de educación preescolar en un jardín de niños oficial o incorporado;

III. Que se reúnan las demás condiciones que, de manera general, determine la respectiva autoridad educativa local, con base en su planeación educativa.

Para las escuelas oficiales, la solicitud de inscripción de los niños y niñas menores de seis años, deberá realizarse de conformidad con las fechas que para ese efecto establezca la autoridad educativa local correspondiente.

Los requisitos que determine la autoridad educativa local, deberá hacerlos del conocimiento de la autoridad educativa federal, por conducto del área de registro y certificación."

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan las demás disposiciones administrativas emanadas de la Secretaría de Educación Pública que se opongan al presente Acuerdo.

México, Distrito Federal, a diez de abril de dos mil dos.- El Secretario de Educación Pública, Reyes S. Tamez Guerra.- Rúbrica."

Esta nueva disposición, adolece de los mismos errores jurídicos tratados en el capítulo tercero de la presente obra, cayendo asimismo en una aberración jurídica al fundamentarse en los artículos 3º constitucional, 16 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los preceptos 4 y 5 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, toda vez que además de establecer el requisito de edad comentado, pretende además, llevar a cabo una excepción al mismo estableciendo ahora como requisito el haber acreditado al menos el tercer año de educación preescolar en un jardín de niños oficial o incorporado, lo cual es inconstitucional, pues nuestra Carta Magna no sólo no condiciona de modo alguno el ingreso a la educación primaria, sino que no proscribe la obligatoriedad de la educación preescolar, lo cual pretende establecer de modo unilateral el Secretario de Educación Pública.

Resulta ahora, que un Secretario de Despacho, autoridad dependiente del Ejecutivo Federal, no sólo se otorga facultades a sí mismo de emitir actos que constituyen una afectación a las garantías individuales de los menores que pretenden ingresar a la educación primaria, sino que también, con base a los mismos que da por sentado como facultades, también reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por ende, la Ley General de Educación.

En segundo lugar, se encuentra pendiente el proyecto de reformas constitucionales a los artículos 3º y 31 de nuestra Ley Fundamental, discutido en las Cámaras tanto de Diputados como de Senadores del Congreso de la Unión durante el primer periodo ordinario de sesiones de la L VIII Legislatura. Dicho proyecto, pretende elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación preescolar, en el siguiente tenor:

Artículo Primero: *Se adiciona el artículo 3o. para quedar como sigue:*

Artículo 30.- "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado — federación, estados y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria".

I a II...

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

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. 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 preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán: ..."

Artículo Segundo: *Se adiciona el artículo 31 para quedar como sigue:*

Artículo 31.- "Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

II. a IV."

Con base a este planteamiento, la educación preescolar se constituiría en un prerequisite para ingresar a la educación primaria, situación que, como la misma propuesta lo refiere en sus artículos transitorios, sería precedente una vez que las Entidades

Federativas cuenten con la estructura y las condiciones necesarias para ofertar el servicio a toda la población en edad de cursar el nivel.

Por lo tanto, se plantea un cambio gradual en cuanto al establecimiento de la obligatoriedad de la educación preescolar, planteando que se generalice inicialmente, en toda la República Mexicana, la incorporación de la población de 4 y 5 años de edad para cursar al menos un grado de educación preescolar, dando oportunidad a aquellas Entidades Federativas que estén en condiciones de ofrecer un grado más de dicho nivel, para atender a la niñez de 3 años.

Sin embargo, dicha reforma aún no se lleva a cabo, probablemente porque deberá para ello, realizarse una buena planeación a efecto de poner en marcha el fin que se pretende con la misma.

Ahora bien, respecto a la reforma Constitucional para hacer obligatoria la educación preescolar, en opinión del autor, aunque tal vez solucionaría lo referente a la edad de ingreso de los menores, dicha reforma no debe llevarse a cabo, toda vez que en México aún no se cuenta con una buena planeación y distribución de recursos, entre otros aspectos, a efecto de cubrir la demanda en cuanto a educación primaria se refiere, por lo que lejos de promover el desarrollo, crearía mayores rezagos especialmente en las zonas con mayor marginación.

Con todo lo anterior, se colige que con el propósito de unificar la educación en México es necesario un esfuerzo conjunto entre autoridades educativas, actores sociales y los órganos encargados de establecer el régimen normativo para lograr los objetivos y el sentido primordial de nuestra Carta Magna, esto es, avanzar hacia los nuevos retos y necesidades en materia de educación, factor de desarrollo primordial en nuestro país, para lo cual, no es suficiente la actual política educativa, específicamente, el Acuerdo que en el presente se ha estudiado.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- Como en toda cultura, la educación es un reflejo tanto del aspecto social como del aspecto político predominante, por lo que derivado del entorno prevaleciente en cada época la educación y los métodos para aplicarla cambian constantemente.

SEGUNDA.- En la época prehispánica, la educación tenía dos aspectos; el disciplinario y el educativo propiamente dicho. En el primero, se pueden señalar a su vez dos tipos distintos: el adiestramiento físico y la disciplina de carácter religioso, mismos que, por su misma naturaleza hicieron de dicha educación un sistema especializado en cuanto a las edades de ingreso de los menores a las instituciones educativas.

TERCERA.- La educación durante la época colonial tuvo por motivo circunstancias más complejas que la simple determinación de educar a los nuevos pueblos conquistados, ya que, confluieron todos los problemas que atravesaba España, por lo que la educación en esta época tuvo como fin original, la universalización de la religión católica.

La educación colonial falló para preparar a las masas para la independencia y para la vida en una sociedad democrática, toda vez que no dejó de ser de carácter elitista, por lo que falló en preparar a la sociedad para los nuevos retos que trajo la independencia de México.

CUARTA.- En la época independentista, la educación deja de ser concebida como un instrumento de evangelización, como un privilegio de las élites, como un entrenamiento exclusivo de la burocracia colonial civil y eclesiástica. La educación entonces se convierte en un derecho universal del pueblo, situación que se fue instaurando paulatinamente, iniciándose con las pugnas entre centralistas y federalistas, entre la educación religiosa, socialista y laica, pero siempre buscándose la intervención del Estado en la educación, hasta conocerse la política que rige hasta nuestros días, conforme a la cual, todo individuo tiene derecho a la educación, misma que constituye un servicio público que

brinda el Estado de manera gratuita y obligatoria respecto a primaria y secundaria, cuya prestación y organización corresponde tanto a la Federación como a los Estados y Municipios.

QUINTA.- Por otra parte, por lo que hace a la educación primaria, los planes, programas y establecimiento de edad, éstos han ido evolucionando conforme a la política imperante de cada época, al igual que la obligatoriedad legal de la misma. Actualmente la educación básica comprende no sólo la educación primaria, sino también la educación secundaria.

SEXTA.- En la actualidad, corresponde a la Secretaría de Educación Pública, como órgano dependiente del Poder Ejecutivo Federal, conducir la política en materia educativa, para lo cual la Constitución y la legislación federal le otorgan facultades específicas entre las que se encuentran la de determinar los planes y programas de estudios de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República.

Con base en dicha facultad, la Dependencia antes citada, emitió el Acuerdo 209, y su consecutivo 312, por los que se reformó el diverso 181, por el que se establecen los planes y programas de estudio, estableciéndose en ellos el requisito de edad de seis años para el ingreso a los menores al primer grado de educación primaria.

Asimismo, en el último Acuerdo en cita, se señaló como factor excluyente del requisito de edad, que se compruebe la madurez suficiente del menor para iniciar su educación primaria, con los antecedentes escolares que acrediten que el menor ha cursado, al menos, el 3er. año de educación preescolar en un jardín de niños oficial o incorporado, entre otros.

SÉPTIMA.- Del análisis jurídico realizado, se desprende que no corresponde ni al Secretario de Educación Pública, ni al Presidente de la República, en su carácter de titular de la facultad reglamentaria, emitir una norma en este sentido, que limita las garantías individuales de los gobernados. Por ello, se propone su derogación a través de las reformas

a la Ley General de Educación, que en el APÉNDICE II se plantean, para evitar que dicho Acuerdo siga produciendo efectos jurídicos para los gobernados.

OCTAVA.- Respecto a las Entidades Federativas y al Distrito Federal, independientemente de las leyes que emitan, deben, en principio respetar el principio de jerarquía de leyes que establece la Constitución, por lo que, aún siguiendo las normas que dicte el Secretario de Educación Pública, en el asunto que se estudia, al establecer o cumplir con los Acuerdos citados, también violan los principios que establece nuestra Carta Magna.

NOVENA.- No obstante lo anterior, y toda vez que los planes y programas de estudio que establece la Secretaría de Educación Pública, contienen estructuras y propósitos definidos, se concluye que es necesario establecer un mecanismo por el que se proteja a los menores a efecto de que los mismos aprovechen efectivamente la educación que se otorga por el Estado y por los particulares con autorización para impartir dicho nivel educativo en los planteles educativos, con respeto a las diferencias propias de cada niño y niña del país.

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

En este tenor, al tratarse el requisito de edad de un tópico que penetra en la esfera jurídica del gobernado, y al ser la educación un factor esencial del desarrollo, de carácter nacional, corresponde en todo caso, al Congreso de la Unión, el establecimiento de los requisitos para ingreso a primaria mediante los mecanismos que la misma Carta Fundamental establece, toda vez, que en la actualidad la Ley General de Educación no establece la condicionante de la edad para el ingreso a dicho nivel educativo, ni otorga a los Estados y Municipios la facultad de establecerla.

DÉCIMA PRIMERA.- Al ser el Derecho parte sustancial de las Instituciones, es necesario tomar en cuenta todos los factores sociales que ejercen influencia sobre el mismo, a efecto de que las normas sean efectivas y eficaces, es decir, que las mismas se cumplan y alcancen los objetivos para las cuales son creadas.

Por lo anterior, tratándose de la educación y en específico de la determinación del establecimiento del requisito de edad, habrá que tomar en cuenta diversos factores, como lo son: la estructura económico social de la sociedad, el sistema de valores de la misma, el tipo de población por sexos y grupos de edad, las tendencias relativas a su asentamiento o ecología, la estratificación social, los grupos de poder, la estructura de las instituciones educativas, entre otros.

Se deberá conducir a la homogeneidad, pero es importante incorporar el regionalismo sin destruirlo, es decir, determinar hasta qué punto el carácter nacional deberá dejar entrar las costumbres locales para asegurar la cooperación y la adaptación de los educandos al ambiente que los rodea.

Además, se deberán tomar en cuenta las diferencias propias de los niños por diferencias de sexo y factores socioeconómicos que impactan directamente en la madurez requerida para la comprensión satisfactoria de los planes y programas de estudio.

DÉCIMA SEGUNDA.- Al ser la educación un factor prioritario de crecimiento para nuestro país, y conforme a la Ley de Planeación, toda reforma deberá ser acorde al Plan Nacional de Desarrollo y Programa Nacional de Educación 2001-2006.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006, señala como propósito central del Gobierno de la República en materia de educación básica, alcanzar la equidad en el acceso, la permanencia y el logro, como imperativos de justicia, esto es, lograr que todos los niños y jóvenes del país tengan las mismas oportunidades de cursar y conducir con éxito la

educación básica y que logren los aprendizajes que se establecen para cada grado y nivel, por ser factores fundamentales para sostener el desarrollo de la Nación.

Que para superar la falta de equidad en el acceso a los servicios de educación básica es necesario flexibilizar y diversificar los servicios a fin de apoyar a la población en situación de desventaja social a superar las limitaciones que con frecuencia afronta para que los niños y jóvenes asistan a la escuela.

Que una de las líneas de acción será además establecer lineamientos para la atención a niños y jóvenes con aptitudes sobresalientes.

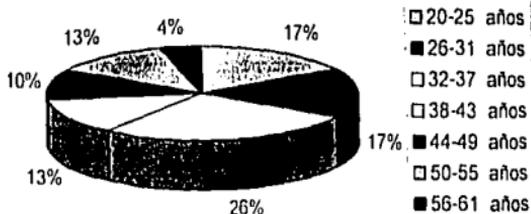
Asimismo, que es necesario construir mecanismos de participación, reglas de relaciones que permitan en las políticas y en los contenidos y materiales educativos, al mismo tiempo que se mantenga el carácter nacional del sistema, se atienda adecuadamente a la diversidad ecológica, cultural y regional que caracteriza a nuestro país.

DÉCIMA TERCERA.- Finalmente, respecto a la reforma Constitucional para hacer obligatoria la educación preescolar, se concluye que a pesar de que probablemente la misma solucionaría lo referente a la edad de ingreso de los menores, dicha reforma no debe llevarse a cabo, toda vez que en México aún no se cuenta con una buena planeación y distribución de recursos, entre otros aspectos, a efecto de cubrir la demanda en cuanto a educación primaria se refiere, por lo que lejos de promover el desarrollo, crearía mayores rezagos especialmente en las zonas con mayor marginación. Esto, al condicionar el ingreso a la educación primaria al haber cursado la educación preescolar, cuando la realidad de nuestro país es que gran parte de la población en edad de cursar la educación preescolar, tendría que trasladarse a centros educativos de difícil acceso, lo que la gran mayoría de los niños menores de seis años no pueden llevar a cabo por sí mismos, y al no poder asistir quedarían ahora excluidos para ingresar a la educación primaria.

APÉNDICE I

EDAD	
20-25 años	16
26-31 años	16
32-37 años	26
38-43 años	12
44-49 años	10
50-55 años	12
56-61 años	4

FRECUENCIA RELATIVA DE EDADES DE LOS ENTREVISTADOS



FRECUENCIA RELATIVA DEL SEXO DE LOS ENTREVISTADOS

SEXO	
Femenino	60
Masculino	30



FRECUENCIA RELATIVA DEL ESTADO CIVIL DE LOS ENTREVISTADOS

ESTADO CIVIL	
Casados	74
Solteros	16



FRECUENCIA RELATIVA DE LA OCUPACIÓN DE LOS ENTREVISTADOS

OCUPACION	
Empleados	48
Negocio	14
Hogar	28



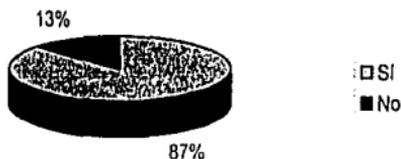
FRECUENCIA RELATIVA DEL INGRESO MENSUAL DE LOS ENTREVISTADOS

INGRESO MENSUAL	
MILES	
Menor a 5	34
De 5 a 10	44
De 10 a 20	6
Más de 20	6



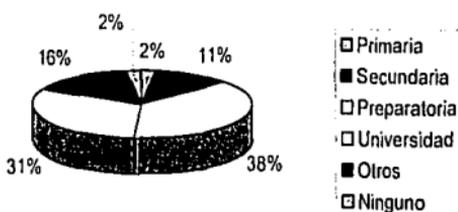
TIENE HIJOS	
SI	78
No	12

FRECUENCIA RELATIVA DE ENTREVISTADOS QUE TIENEN HIJOS



FRECUENCIA RELATIVA DEL NIVEL DE ESTUDIOS DE LOS ENTREVISTADOS

ESTUDIOS MAXIMOS	
Primaria	2
Secundaria	10
Preparatoria	34
Universidad	28
Otros	14
Ninguno	2



SABES A QUE EDAD ENTRAN LOS NIÑOS A LA PRIMARIA

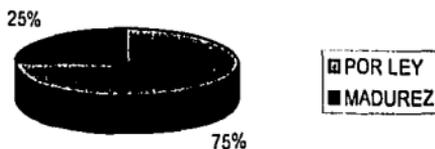
A LOS 5	2
ALOS 6	88

SABES A QUE EDAD ENTRAN LOS NIÑOS A LA PRIMARIA?



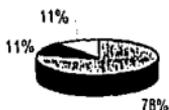
SABES PORQUE DEBEN ENTRAR A LOS 6 AÑOS A PRIMARIA?

SABES PORQUE DEBEN ENTRAR A LOS 6 AÑOS	
POR LEY	75
MADUREZ	25



ES IMPORTANTE LA EDAD PARA ENTRAR A PRIMARIA	
SI	78
POCO	11
NO	11

CREES IMPORTANTE LA EDAD PARA ENTRAR A PRIMARIA



- SI
- POCO
- NO

CAMBIARÍAS LA EDAD PARA ENTRAR A PRIMARIA	
SI	54
NO	40
NOSE	6

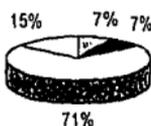
CAMBIARÍAS LA EDAD PARA PODER ENTRAR A LA PRIMARIA



- SI
- NO
- NOSE

PORQUE LA CAMBIARÍAS	
POR NECESIDAD	4
POR SER LA LEY OBSOLETA	4
LOS NIÑOS SON MAS MADUROS QUE ANTES	38
PORQUE NO TIENE NADA QUE VER LA EDAD	8

PORQUE CAMBIARÍAS LA EDAD PARA ENTRAR A PRIMARIA



- POR NECESIDAD
- POR SER LA LEY OBSOLETA
- LOS NIÑOS SON MAS MADUROS QUE ANTES
- PORQUE NO TIENE NADA QUE VER LA EDAD

SI POR LA EDAD NO PUDIERAN ENTRAR A LA PRIMARIA, ¿QUÉ HARÍAS?	
PEDIR QUE SE LE APLICARA UN EXAMEN	56
ESPERAR UN AÑO MAS	35
ALTERARÍAS SUS DOCUMENTOS	9

SI POR LA EDAD NO PUDIERAN TUS HIJOS ENTRAR A LA PRIMARIA ¿QUÉ HARÍAS?



- PEDIR QUE SE LE APLICARA UN EXAMEN
- ESPERAR UN AÑO MAS
- ALTERARÍAS SUS DOCUMENTOS

CREES QUE A UN NIÑO DE 5 AÑOS Y 6 MESES LE AFECTARÍA ENTRAR A PRIMARIA	
SI	22
NO	78

CREES QUE A UN NIÑO DE 5 AÑOS Y 6 MESES LE AFECTARÍA ENTRAR A LA PRIMARIA



□ SI
■ NO

TE AFECTARÍA QUE EL KINDER FUERA OBLIGATORIO	
SI	54
NO	46

TE AFECTARÍA QUE EL KINDER FUERA OBLIGATORIO



□ SI
■ NO

VALOR PROMEDIO:

Mujeres de 36 años de edad en promedio, casadas con hijos, que tienen un nivel de estudios de preprimaria como máximo. Como ocupación son empleadas con un sueldo en promedio de 7,000 pesos.

CONCLUSIÓN:

Saben que la edad para entrar a primaria es de 6 años cumplidos por ley. Creen que la edad para entrar a primaria es importante, sin embargo la cambiarían porque opinan que los niños de ahora son más maduros. En caso de tener hijos menores de 6 años por meses les gustaría que hubiese un examen de admisión para poder ser aceptados o no, y que esto no afectaría en el desarrollo escolar. En cuanto a que si les afectaría que el kinder fuera obligatorio, las decisiones se encuentran divididas casi por la mitad.

APÉNDICE II

APÉNDICE II

PROPUESTA DE REFORMA

Ciudadano Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Presente.

Con fundamento en el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por su digno conducto someto a la consideración de ese Honorable Congreso de la Unión la presente Iniciativa de Decreto de Reformas a la Ley General de Educación, para que en ejercicio de la facultad concedida a esa Honorable Cámara de Diputados en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al artículo 73, fracción XXV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se decrete al tenor de los motivos expuestos en el capítulo de conclusiones del presente trabajo, la siguiente:

INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo único.- Se adiciona una fracción al artículo 13 de la Ley General de Educación, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 13.- Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

1 a VI...

VII. Definir los criterios para la edad mínima requerida para el ingreso de los menores a la educación primaria, en concordancia con los contenidos establecidos en los planes y programas de estudio que emita la autoridad educativa federal, a efecto de garantizar la equidad en el acceso a todos los menores, debiendo tomar en cuenta las características y necesidades de la población, como lo es el mayor o menor grado de madurez del educando, aptitudes sobresalientes o requerimientos especiales.

VIII. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables."

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- En tanto las autoridades educativas locales no lleven a cabo las modificaciones relativas a la presente reforma, la edad de ingreso al primer grado de educación primaria será de seis años cumplidos dentro del primer semestre del ciclo escolar correspondiente, siendo necesario demostrar por parte de los padres de familia o tutores, que el niño o niña cuenta con la madurez psicológica requerida para la comprensión de los planes y programas de estudio.

Tercero.- Se derogan las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente decreto.

México, Distrito Federal, a 01 de julio de 2002.- Mónica Zendejas Ángeles. Ciudadana mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

I. DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso*, Ed. Porrúa S.A., 12ª edición, México, 1993

AGRAMONTE, Roberto D., *Principios de Sociología*, Ed. Porrúa, 1ª edición, México, 1965.

AZEVEDO, Fernando De, *Sociología de la Educación: Introducción al estudio de los fenómenos pedagógicos y de sus relaciones con los demás fenómenos sociales*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 6ª edición, México, 1964.

AZUELA GÜITRÓN, Mariano, *Derecho, Sociedad y Estado*, Edita Universidad Iberoamericana, 1era reimpresión, México, 1995.

BEE, Helen, *El Desarrollo del Niño*, Ed. Harla, 1ª edición, México, 1978.

BREMAUNTZ, Alberto, *La educación socialista en México: Antecedentes y fundamentos de la reforma de 1934*, Ed. Rivaleneyra, 1ª edición, México, 1943.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa S.A., 12ª edición, México, 1999.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, Ed. Porrúa S.A., 28ª edición, México, 1996.

CARPISO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Ed. Porrúa S.A., 7ª edición, México, 1999.

CORREAS, Óscar, *Introducción a la Sociología Jurídica*, Edic. Coyoacán S.A. de C.V., 1ª edición, México, 1994.

DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias*.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa S.A., 36ª edición, México, 1994.

FRAGA, Manuel, *La familia y la Educación en una Sociedad de Masas y Máquinas*, Ed. Eds. del Congreso de la familia Española, 1ª edición, Madrid, 1960.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y otro, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Ed. Porrúa S.A., 1ª edición, México, 1999.

GILL, Clark C., *Education in a Changing Mexico*, Ed. U.S. Printing Office, 1ª edición, Washington, 1969.

- KOBAYASHI, José María.** *La Educación como Conquista: Empresa Franciscana en México*, Ed. El Colegio de México, 1ª edición, México, 1970.
- LARROYO, Francisco.** *Historia comparada de la educación en México*, Ed. Porrúa, México, 1967.
- LAUTMANN, Rüdiger.** *Sociología y Jurisprudencia*, Ed. Distribuciones Fontana S.A., 3ª edición mexicana, México, 1997.
- LUNA ARROYO, Antonio.** *Sociología de la Educación y de la Enseñanza*, Ed. Porrúa S.A., 1ª edición, New York, 1973.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto.** *El nuevo federalismo: la descentralización*, Ed. Porrúa S.A., México, 1988.
- RICARD, Robert.** *La Conquista espiritual de México*, Ed. Jus, 1ª edición, México, 1947.
- RÍOS VÁZQUEZ, Rodolfo.** *La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación*, Nueva Colección de Estudios Jurídicos, JUS, México, 1991.
- ROBLES, Gregorio.** *Sociología del Derecho*. Ed. Civitas S.A., 2ª edición, España, 1997.
- ROBLES, Martha.** *Educación y Sociedad en la Historia de México, Ed. Siglo Veintiuno Editores*, 5ª edición, México, 1981.
- RODRÍGUEZ LAPUENTE, Manuel.** *Sociología del Derecho*, Ed. Porrúa S.A., 2ª edición, México, 1998.
- ROMERO SOTO, Julio.** *Curso de Sociología Jurídica*. Ed. Ediciones Librería del Profesional, 1ª edición, Colombia, 1979.
- SANCHEZ AZCONA, Jorge.** *Familia y Sociedad*, 3ª edición, Editorial Planeta, México, 1980.
- SANCHEZ BRINGAS, Enrique.** *Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa S.A., 1ª edición, México, 1995.
- SENIOR, Alberto F.**, *Sociología*, Ed. Porrúa S.A., 12ª edición, México, 1993.
- SERRA ROJAS, Andrés.** *Derecho Administrativo*, 1er. Curso, vigésima edición, corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Baltri, Porrúa S.A., México, 1999.
- TANCK ESTRADA, Dorothy.** *La educación Ilustrada 1786-1836: Educación Primaria en la ciudad de México*, Ed. El Colegio de México, 1ª edición, México, 1977.
- TENA RAMÍREZ, Felipe.** *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa S.A., 32ª edición, México, 1998.

VALADES, Diego. *Introducción al Derecho Mexicano: Derecho a la educación*, Ed. UNAM-Dirección General de Publicaciones, 1º edición, México, 1981.

2. DOCUMENTOS

II. CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA.. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. T. I., Ed. Miguel Ángel Porrúa-Grupo Editorial, 4º edición, México, 1994.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Documentos sobre la Ley Federal de Educación*, Ed. Secretaría de Educación Pública, 1º edición, México, 1974.

Semanario Judicial de la Federación, 7ª Época, Tomo 205-216 sexta parte, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 417.

Semanario Judicial de la Federación, 7ª Época, Volumen 60 tercera parte, página 49, 2ª Sala, jurisprudencia número 238,609.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX de abril de 1999, página 246.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo LXXII de la Quinta Época, Segunda Sala, página 6716

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 205-216 Sexta Parte, de la Séptima Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, página 417

3. LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

LEY GENERAL DE PLANEACIÓN.

4. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *ACUERDO número 209 mediante el cual se reforma y adiciona el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria*, 13 de marzo de 1996.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, 26 de marzo de 1994.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2005*, 31 de mayo de 1995.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *ACUERDO número 312 por el que se modifica el diverso 181 por el que se establecen el plan y los programas de estudio para la educación primaria*, 15 de abril de 2002.

5. REVISTAS.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *La facultad reglamentaria*, ALEGATOS, número 27, México, mayo – agosto 1994

CARPIZO, Jorge, cit. por., CARBONELL SANCHEZ Miguel. *Observaciones en Torno a la Facultad del Poder Ejecutivo Federal para Dictar Reglamentos y sus Límites*, CONCORDANCIAS, año 3, número 5, México, 1998

CARBONEL SÁNCHEZ, Miguel, *Concordancias: Observaciones en torno a la Facultad del Poder Ejecutivo Federal para dictar Reglamentos y sus límites*, año 3, número 5, México, 1998

TUIRÁN GUTIÉRREZ, Alejandro, *Educación 2001: Radiografía del rezago educativo en México*, Año VII, número 84, mayo de 2002, México, pág. 25

6. DICCIONARIOS.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Instituto de Investigaciones Jurídicas –UNAM-, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa S.A., Decimasegunda edición, México, 1998

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EPASACALPE, Edit. Espasa-Calpe, S.A., Bilbao-Madrid-Barcelona, tomo I

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano A-CH*, Ed. Porrúa, 8ª edición, México, 1995.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO LAROUSSE, Ed. Larousse S.A., Colombia, 1999, 6ª edición.

GLOSARIO DE TÉRMINOS UTILIZADOS EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, Ed. Disigraf, S.A. de C.V., 2da edición, México, 1997.

7. PERIÓDICOS.

GONZÁLEZ CASTRO, Leonardo, *Acuerdan reducir la edad de ingreso a la primaria proyectan autoridades educativas modificar la estrategia pedagógica*, EL UNIVERSAL/ Nación, 26 de enero de 2002.

AGUIRRE, Mayra Nidia, *Creceerá 0.80 por ciento matrícula en educación básica anuncia la sep periodo de inscripciones para el ciclo 2002-2003*, EL UNIVERSAL/ Nación, 28 de enero de 2002.

AGUIRRE, Mayra Nidia, *Inicia inscripciones la sep*, EL UNIVERSAL/ Nación, 04 de febrero de 2002.

LAGUNAS, Tecla, *Inicia preinscripción en nivel básico*, EL UNIVERSAL/ Ciudad, 04 de febrero de 2002.

8. DIRECCIONES DE INTERNET.

<http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=2671>

<http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=2689>

<http://www.vox.es/consultar.html>