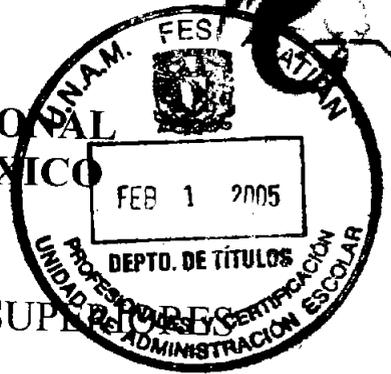




UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

**LA RELACIÓN DERECHO-OBLIGACIÓN  
DE LA EDUCACIÓN EN EL NIVEL  
PREESCOLAR**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

MARÍA IRMA SUÁREZ SUÁREZ

ASESOR: LIC. ISIDRO MALDONADO RODEA

FEBRERO 2005

m. 340620



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.

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

NOMBRE: MARIA ISMA SUAREZ

SUAREZ

FECHA: 01/ Feb/ 05.

FIRMA: 

**LA RELACIÓN DERECHO-OBLIGACIÓN DE LA  
EDUCACIÓN EN EL NIVEL PREESCOLAR**

**MARÍA IRMA SUÁREZ SUÁREZ**

**NO. DE CUENTA: 09559642-8  
TEL: 58 90 93 03**

**ASESOR:  
LIC. ISIDRO MALDONADO RODEA**

## Dedicatoria y Agradecimientos:

Esta tesis es una parte de mi vida y el resultado de un gran esfuerzo, por esto y más, la dedico a Dios y agradezco a otras personas que a continuación menciono gracias a las que fue posible por el apoyo y aliento que me brindaron.

*A mi hijo Carlos Manuel porque lo amo y es el motivo de mi existir y de mi superación.*

*A mi esposo porque sin su apoyo esto hubiera sido imposible, porque lo amo, es el padre de mi hijo y esto representa un logro para ambos.*

*A mi madre, padre y hermanos porque me aman, me apoyan y después de mi hijo y mi esposo son lo más grande y valioso que tengo en la vida.*

*Al Profesor Enrique Cárdenas Chávez porque además de ser un gran maestro, es como un gran padre del que he recibido, apoyo, aliento, consejo, confianza y ejemplo desde que era una niña.*

*Al Lic. Humberto Pineda López por el apoyo que en todo momento me ha brindado en relación a mi superación profesional.*

*Al Lic. Isidro Maldonado Rodea por asesorarme en lo académico y brindarme su confianza y apoyo incondicional en la realización de la presente.*

*A todas aquellas personas que de una u otra forma, colaboraron o participaron en la realización de esta investigación, hago extensivo mi más sincero agradecimiento.*

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO I. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN.....	1
1.1. Definición de Derecho.....	1
1.1.1. Derecho Objetivo y Derecho Subjetivo.....	9
1.1.2. Derecho Vigente y Derecho Positivo.....	12
1.1.3. Derecho Natural y Derecho Social.....	15
1.1.4. Derecho Real y Derecho Personal.....	24
1.2. El Deber Jurídico.....	26
1.3. Concepto de Obligación.....	32
1.4. Definición de Educación.....	36
1.5. La Obligatoriedad de la Educación.....	40
CAPÍTULO II. LA EDUCACIÓN EN EL DERECHO MEXICANO.....	45
2.1. Antecedentes.....	45
2.2. Artículo 3º Constitucional.....	52
2.3. Artículo 31 Constitucional.....	55
2.4. La Ley General de Educación Pública.....	57
CAPÍTULO III. LA EDUCACIÓN PREESCOLAR EN MÉXICO.....	67
3.1. Características Generales de la Educación Preescolar.....	67
3.2. La Obligatoriedad de la Educación Preescolar en México.....	76
3.3. Estadísticas.....	78

## CAPÍTULO IV. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

EN MATERIA DE EDUCACIÓN PREESCOLAR.....	89
4.1. La Secretaría de Educación Pública.....	89
4.2. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	90
4.3. El Programa Nacional de Educación 2001-2006.....	92
4.4. El Informe de Gobierno.....	98
4.4.1. El Primer Informe de Gobierno.....	98
4.4.2. El Segundo Informe de Gobierno.....	101
4.4.3. El Tercer Informe de Gobierno.....	104

## CAPÍTULO V. EVALUACIÓN DE LA RELACIÓN DERECHO-OBLIGACIÓN

DE LA EDUCACIÓN EN EL NIVEL PREESCOLAR.....	107
5.1. Alcances de la Reforma al Artículo Tercero Constitucional.....	107
5.2. Limitaciones.....	112
5.3. Necesidad de una Reforma Educativa Integral a Nivel Preescolar.....	117
 PROPUESTA.....	 120
 CONCLUSIONES.....	 125
  BIBLIOGRAFÍA.....	  129

## INTRODUCCIÓN

En el marco del Programa Nacional de Educación 2001 - 2006, la Secretaría de Educación Pública de México ha emprendido una línea de política educativa orientada a la atención de las niñas y los niños menores de 6 años, a fin de mejorar la calidad del servicio que recibe esta población en el país, tomando en cuenta la diversidad de modalidades y los contextos en los que opera.

El 12 de noviembre de 2002 se publicó el Decreto que modifica los artículos 3° y 31° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Decreto establece la obligatoriedad de la educación preescolar para la población infantil de tres a cinco años de edad, lo cual implica no sólo la obligación del Estado para impartirla -medida ya establecida desde 1993-, sino también la obligación de los padres o tutores para hacer que sus hijos o pupilos la cursen, como requisito para el ingreso a la educación primaria.

La publicación del Decreto sobre obligatoriedad impone retos importantes de política educativa, tanto para la expansión del servicio como para el mejoramiento de la calidad (planta física y equipamiento, tamaño de los grupos, formación inicial y actualización del personal docente y la transformación de la gestión escolar), tomando en cuenta los plazos establecidos: 2004-2005 para los niños de 5 años, 2005-2006 para los niños de 4 y 2008-2009 para los niños de 3 años.

Por la importancia que representa la educación preescolar como un servicio de gran potencial para el desarrollo integral de las niñas y los niños y porque puede contribuir decisivamente en la adquisición de competencias socio-afectivas e intelectuales básicas para el aprendizaje reflexivo y el pensamiento crítico y creativo, se ha establecido como obligatoria y ello constituye el tema de la presente investigación.

El objetivo general es identificar los alcances y limitaciones de la reforma al artículo tercero constitucional que establece la obligatoriedad de la educación preescolar, determinando los efectos que tiene esta reforma en otros ordenamientos legales correlativos, como es la Ley General de Educación.

Para lograr este objetivo, la investigación se divide de la siguiente manera:

En el primer capítulo se aborda el tema del derecho a la educación, como marco teórico-conceptual que fundamenta el estudio. Se empieza por exponer los diversos sentidos de la palabra "Derecho". Posteriormente se analiza la noción del deber jurídico, considerándolo como una consecuencia de derecho. Identificar las diferentes concepciones de obligación, destacando su relación con el derecho. Enseguida se determina la definición de educación y su importancia como un derecho de la sociedad mexicana. Por último, se analiza la obligación del Estado de impartir educación.

En el segundo capítulo se considera la educación en el derecho mexicano. En primer lugar se expone el origen y la evolución de la educación en el derecho mexicano. Después se analizan los preceptos contenidos en el artículo tercero de la Constitución Política Mexicana, en relación con la educación y las reformas que ha sufrido desde su promulgación. Posteriormente se analiza el contenido del artículo 31 constitucional en relación con la obligación de los padres de hacer que sus hijos acudan a la escuela. En el siguiente punto se identifican las principales disposiciones de la Ley General de Educación Pública en relación con la educación y su congruencia con las reformas al artículo tercero constitucional.

El tercer capítulo se refiere a la educación preescolar en México, empezando por describir los antecedentes y evolución. Después se analiza la decisión del gobierno de establecer la obligatoriedad de la educación preescolar en nuestro país y sus implicaciones legales y académicas. En el punto siguiente se identifican las características de la educación

preescolar en México destacando su importancia en el desarrollo de los niños. Finalmente se analizan las estadísticas relacionadas con la educación preescolar en México para determinar sus tendencias y evolución.

En el cuarto capítulo se aborda la responsabilidad del Estado en materia de educación preescolar. En primer lugar, se identifican las funciones y responsabilidades de la Secretaría de Educación Pública en materia de educación preescolar y si se han llevado a cabo algunos cambios a partir de la reforma al artículo tercero constitucional. Enseguida se determinan los objetivos, estrategias y líneas de acción contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de educación preescolar. En el siguiente punto se analiza el Programa Nacional de Educación para determinar si es congruente con las reformas planteadas en el artículo tercero constitucional. Por último, se analizan los resultados en materia de educación preescolar de acuerdo con los informes de gobierno.

En el quinto capítulo se hace una evaluación de la relación derecho-obligación de la educación en el nivel preescolar. En primer término se determinan los alcances de la reforma al artículo tercero constitucional de acuerdo con las condiciones del sistema educativo mexicano. Posteriormente se determina a que limitaciones se enfrenta el precepto que establece la obligatoriedad de la educación preescolar. Por último se destaca que la obligatoriedad de la educación preescolar, pese a ser planteada como un programa de incorporación progresiva de los tres grados de educación preescolar al Sistema Educativo Nacional: 3º en el 2004, 2º en el 2006 y 1º en el 2008, requiere básicamente vislumbrar una reforma que considere el verdadero sentido de este concepto, tanto en el ámbito legislativo como en el organizativo y lo referente al diseño curricular y sus sustentos pedagógicos y epistemológicos, donde se contemple además un programa formal y permanente de capacitación y actualización de docentes en servicio, por lo que requiere una reforma educativa integral a nivel preescolar.

Asimismo, se presenta la propuesta y las conclusiones derivadas de la investigación.

# CAPÍTULO I. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

En cualquier estudio sobre el derecho, la primera dificultad será definirlo. La vida en sociedad está sujeta a reglamentaciones, a veces de orden social, o de orden legal también. La regla existirá siempre cuando hay relación entre personas. Una persona aislada no tiene necesidad de derecho. Cuando se vive en sociedad es cuando se necesitan. Y el hombre necesariamente debe vivir dentro de la sociedad, no puede vivir aisladamente. Los romanos decían: Allí donde existía una sociedad existirían reglas de derecho. Esto es así porque las relaciones entre individuos dentro de una sociedad humana tienden a regir la coexistencia necesaria para la supervivencia entre ellos. Si se dejara a que cada quien tuviera su propia regla, veríamos un caos en ese grupo. Ese entendimiento social supone reglamentaciones que determinen lo permitido y lo prohibido; lo obligatorio y lo que no lo es. Cuando las reglamentaciones en una sociedad establecen ya sea permitiendo actuar o prohibiendo determinada actuación encontraremos dos conceptos: constreñimientos y libertades. Los constreñimientos y libertades son frutos de la vida en sociedad.

## 1.1. DEFINICIÓN DE DERECHO

Primeramente y antes de adentrarnos en el intento de definir a esta palabra que es vaga y ambigua, hay que decir que a lo largo de la historia de la humanidad (desde Sófocles (año 456 aprox. Antes de Cristo) hasta la actualidad), se han desplegado enormes esfuerzos filosóficos para definir al concepto "derecho". De estas definiciones se podrá decir que algunas son más o menos adecuadas, o que serán válidas o inválidas, o quizás más o menos completas, todo ello dependerá del origen teórico del autor, y todas las definiciones serán criticables desde los innumerables puntos de vistas desde los que se posicionen los diversos teóricos.

Es cierto que según sea la definición de “Derecho” de la que se parta (y no aparecen en el horizonte filosófico demasiadas dudas a este respecto) será la posición filosófico-política que adoptará el Estado, y de allí se verá como ésta influye a toda su legislación.

Para definir al concepto de “derecho” debemos, al menos primariamente, remitirnos a las opiniones formuladas por los autores clásicos del derecho y la filosofía del derecho.

Para Borda, el derecho es el “el conjunto de normas de conducta humana obligatorias y conformes a la justicia”. Lo que implica que estamos delante de un ente normativo de características supra-social que tiende a regir la vida de los sujetos de un determinado país en forma justa, y que, a la vez, será modificado por la variación y actualización de la idea de justicia que tenga la sociedad por medio de los miembros que ésta, operando según su ordenamiento, designe.<sup>1</sup>

En realidad esta definición de “derecho” no aparecería, en principio, ajustada a la realidad, porque, como se desarrollará más adelante el derecho tiene una esencia más bien utilitarista y no tan ideal como para considerar que el derecho es siempre justo. Es más muchas veces cuando los legisladores sancionan una norma, dejan de lado (intencionalmente o no) los parámetros de justicia que teóricamente debieran encarrilar a una norma dentro del ámbito jurídico-social u obran en desmedro de un sector social para favorecer a otro.

Por otro lado, se acostumbra a designar con el vocablo “Derecho” a las normas que establecen la limitación objetiva del obrar de los sujetos en el seno de la comunidad social, es decir, leyes positivas, sin tener en cuenta si ese derecho positivo está vigente o no

---

<sup>1</sup> Borda, Guillermo A. Manual de Derecho Civil Parte General. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 8.

(derecho vigente no es necesariamente sinónimo de derecho positivo). También se denomina como “derecho” al conjunto de normas jurídicas; y reciben asimismo tal nombre las pretensiones atribuidas por ellas a cada sujeto, esto es, los derechos subjetivos.

Stammler, en su obra, nos enseña un concepto de “Derecho” que se va acercando a la realidad: *“el derecho es la modalidad formal de la voluntad vinculatoria, autárquica e inviolable, como una especial categoría de la voluntad”*.<sup>2</sup> Entiéndase aquí que por voluntad vinculatoria el autor considera a aquella manifestación externa de la voluntad social.

El concepto que aparece como el más indicado y ajustado a la realidad de nuestros tiempos es el que indica que *derecho es el conjunto de normas coercitivas y vigentes que tiende a regular las relaciones humanas en pos de la consecución de un objetivo social común*. De esta definición se desprende que derecho será aquello que la sociedad, al haber prefijado sus objetivos (los cuales varían según las circunstancias pero que responden a una determinada idiosincrasia), designe como normas válidas de comportamiento. Las normas de comportamiento abarcan todo el ámbito social, desde las relaciones entre personas hasta las relaciones del Estado y sus instituciones con respecto a potencias extranjeras. La sociedad designará cuáles normas son válidas y cuáles no lo son, mediante el uso de las potestades que le son reconocidas por la constitución y por los representantes que por elección abierta y popular se han determinado.

Sin embargo, cabe resaltar que el vocablo *derecho* presenta en nuestro idioma un carácter multívoco porque en lugar de tener un significado único e inequívoco tiene varias representaciones que hacen equívoco cualquier intento por definirlo. Por esta razón, se afirma que el término ‘derecho’ no solamente no posee un sentido unívoco sino que su

---

<sup>2</sup> Stammler, R. Tratado de Filosofía del Derecho. Ed. Reus, Madrid, 1990, p. 123.

alcance es anfibológico; es decir, se puede camuflar en tantas acepciones como circunstancias. Esta complejidad y multiplicidad de concepciones del derecho incluyen: 1) Ciencia o disciplina científica; 2) Facultad, potestad o prerrogativa del individuo; 3) Resultado de las fuentes formales; 4) Ideal de justicia; 5) Sistema de normas e instituciones; y 6) Producto social o cultural.

## 1. Derecho como ciencia jurídica o ciencia del derecho

Diversos autores han apuntado que la palabra 'derecho' se utiliza confusa y por ende erróneamente para designar tanto a la ciencia o disciplina científica como al objeto de estudio de la misma. Por lo cual, ante el dilema de usar el mismo vocablo para ambas connotaciones, y para evitar tal incongruencia, así como por exigencias de método, denominamos 'derecho' al objeto de estudio de una disciplina que estimamos como científica a la que llamamos 'ciencia jurídica' o 'ciencia del derecho'. Al respecto, es pertinente hacer dos aclaraciones.

Por una parte, es conveniente mencionar que en Roma no existía tal confusión porque la palabra *iusprudentia* servía para designar a la ciencia jurídica o ciencia del derecho y el vocablo *ius* para el derecho como objeto de estudio de dicha ciencia. A la primera la definen como *divinarum atque humanarum rerum notitia; iusti atque iniusti scientia* - conocimiento de las cosas divinas y humanas; la ciencia de lo justo y lo injusto-, mientras que a la segunda como *ars boni et aequi*-arte de lo bueno y de lo justo-.

Por otra parte, es menester hacer referencia a la discusión sobre el carácter científico del derecho. Las dudas sobre la científicidad del derecho -y de otras disciplinas- derivan en gran medida de la crisis de la ciencia. Afirmar o negar la científicidad de una disciplina no

debe depender de que ésta utilice o no un método determinado sino del rigor objetivo y racional con el que se trata de comprender y explicar al universo que nos rodea.<sup>3</sup>

## **2. Derecho como derecho subjetivo y deber jurídico**

Comúnmente se utiliza la palabra derecho para referirse a las facultades, potestades o prerrogativas que tiene un individuo ante la colectividad. No obstante, una cosa es el derecho y otra muy distinta las facultades, potestades o prerrogativas que de él derivan como un permiso o *facultas agendi*. Éstas se identifican con la idea de derecho subjetivo mientras que -en contraposición- aquél corresponde a la noción de derecho objetivo.

Así mismo, del derecho no sólo se desprenden derechos subjetivos sino también deberes jurídicos, es decir, obligaciones. En este sentido, sería absurdo unificar el derecho exclusivamente con el derecho subjetivo e ignorar al deber jurídico en la concepción del derecho. Por tanto, no se debe confundir al derecho -derecho objetivo- con las facultades, potestades o prerrogativas -derecho subjetivo- que de él emanan ni mucho menos reducir los atributos del derecho al carácter imperativo-atributivo de la norma jurídica; porque si bien el derecho impone deberes jurídicos y atribuye derechos subjetivos es mucho más que ambas funciones.

## **3. Derecho como norma o ley**

Tradicionalmente se confunde al derecho con el producto o resultado de sus fuentes formales. Empero, el derecho es algo muy diferente de los lugares de donde brota o de los modos en que surge, pero sin duda alguna éstos serán útiles para reconocerlo. Así, es

---

<sup>3</sup> Nino, Carlos Santiago. Algunos Modelos Metodológicos de 'Ciencia Jurídica'. Ed. Fontamara, México, 1993.

menester aclarar que una cosa es el derecho y otra las normas o reglas que se deducen de éste por medio de las diferentes fuentes formales como lo son la ley, la jurisprudencia, la costumbre, la doctrina, los principios generales del derecho y la equidad.

De hecho, cabe recordar el *dictum* del *Digesto*: *Non ex regula ius summat, sed ex iure quod est regula fiat*.<sup>4</sup> Por tanto, el derecho no se puede homogeneizar ni identificar con las normas jurídicas como reglas de comportamiento o conducta obligatorias y prescriptivas ni hermanarlo con la ley que es una especie de norma jurídica con características propias: general, abstracta, impersonal y permanente. La ley no es el derecho propiamente dicho pero sí se admite implícitamente que puede ser identificado como tal.<sup>5</sup>

Aunque en un sentido derivado, metonímico o por analogía se le atribuyan al derecho las mismas características de la norma o de la ley, no debemos caer en dicha confusión, porque aunque el derecho pueda coincidir con ellas, las comprende porque es más que ambas.

Asimismo, la complejidad de las características del derecho lo han identificado como el ideal de justicia, como el sistema de normas e instituciones jurídicas y como el orden jurídico que detallaremos a continuación.

#### **4. Derecho como justicia**

Los doctrinarios aparentemente se han puesto de acuerdo al concebir como fines del derecho a la justicia, el bien común y la seguridad jurídica.<sup>6</sup> Sin embargo, hay autores

---

<sup>4</sup> B. Flores, Imer. "La Técnica Jurídica en la Aplicación del Derecho". En Revista de la Facultad de Derecho de México. T. XLV, núms. 201-202, mayo-agosto, 1995, pp. 17 a 55.

<sup>5</sup> Kalinowski, Georges. Ley y Derecho, Concepto, Fundamento y Concreción del Derecho. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982, pp. 17-26.

<sup>6</sup> Fur, Louis le., et al., Los Fines del Derecho. Bien Común, Justicia y Seguridad. UNAM, México, 1991.

como Gustav Radbruch, que estiman a la justicia como uno de los valores supremos de toda sociedad, junto con otras virtudes tales como el bien, la verdad, y la belleza. De este tipo de valores primarios, se desprenden a su vez valores secundarios. En el caso del derecho, la justicia es el valor primario y fundamental del cual derivan secundariamente el bien común y la seguridad jurídica. Hans Kelsen sostiene que el derecho persigue esencialmente la realización de la justicia, como fin-valor primordial que subsume a los demás fines-valores derivados de éste; como lo son la libertad, la igualdad, la vida, el interés y el amor por la nación, la seguridad económica y la seguridad o certeza jurídica.<sup>7</sup>

A partir de la célebre definición de Ulpiano *iustitia est constans et perpetua voluntas, ius suum cuique tribuendi* hay quienes han identificado también al derecho con la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo. La relación medio-fin justifica la equiparación entre *iure et iustitia* como lo sostienen los ius naturalistas, al reducir el derecho a lo justo. No obstante, el derecho y la justicia no siempre se encuentran juntos ni son sinónimos, baste tener presente la máxima: *summum ius, summa iniuria*. Por lo anterior, reiteramos que la justicia es el fin primario del derecho, y que no necesariamente coincidirán siempre.

##### **5. Derecho como sistema normativo o sistema jurídico**

El derecho se expresa a través de normas, pero no se debe confundir con el sistema normativo ni con el orden que de ellas emana. Las normas jurídicas junto con las morales, las religiosas y los convencionalismos sociales forman un complejo normativo que regula la actividad humana. Las normas son reglas de comportamiento o conducta obligatorias y

---

<sup>7</sup> Kelsen, Hans. ¿Qué es la Justicia? Ed. Fontamara, México, 1992.

prescriptivas, porque imponen deberes y confieren derechos. De este modo, la obligatoriedad es algo inherente a toda norma, y no solamente a las jurídicas.

Las normas jurídicas son además bilaterales, externas, heterónomas y coercibles. Sus características permiten diferenciarlas de otras normas. Las normas jurídicas, al mismo tiempo que imponen deberes jurídicos u obligaciones, confieren derechos subjetivos o facultades; tratan de mandar de un determinado modo la conducta externa del hombre; se aplican a toda la sociedad independientemente de su voluntad, e implican la posibilidad de exigir su cumplimiento incluso de manera no espontánea al hacer uso de la fuerza pública.<sup>8</sup>

#### **6. Derecho como orden social u orden jurídico**

El derecho se refiere indefectiblemente a la vida humana en sociedad: es un fenómeno social, y como tal un producto cultural. Por tanto, al derecho se le ha identificado con el orden social o cultural imperante. La esencia del hombre como ser social presupone forzosamente la existencia de la sociedad, y el derecho es un elemento indispensable para coordinar y regular la coexistencia y convivencia de los hombres en sociedad al imponer un cierto orden. En este sentido, Julián Bonnecase destaca "que la vida social no se concibe sin el derecho, que es una condición de su existencia, porque la vida social exige orden, y el derecho, por definición, representa el orden".<sup>9</sup>

Es menester referirnos a la situación de que algunos autores identifican al sistema jurídico con el orden jurídico. Al respecto, Eduardo García Máynez señala que el sistema normativo tiene su propia estructura y entre las normas que lo integran existen nexos que permiten considerarlo como una totalidad ordenada. Sin embargo, una cosa es que el sistema de normas implique la existencia de un "orden" entre sus preceptos -disposiciones y supuestos-

<sup>8</sup> Kantorowicz, Hermann. La Definición del Derecho. Ed. Colofón, México, 1994, p. 85.

<sup>9</sup> Bonnecase, Julián. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Temis, Bogotá, 1992, p. 9.

y otra muy distinta el carácter concreto que deriva de la sujeción de la conducta del hombre ha dicho sistema. Por esta razón, reconoce que entre el sistema formal y el orden real que dimana de la mayor o menor eficacia de sus disposiciones, existe una diferencia semejante a la que media entre el "sistema clasificatorio" que se adopta en la ordenación de una biblioteca, y el "orden" que resulta de la aplicación de ese sistema al material ordenado. Por un lado, el método de clasificación es un sistema normativo sobre la ordenación de los libros. Por otro lado, el orden concreto de la biblioteca supone que esas reglas han sido realmente aplicadas. Por tanto, el sistema normativo consta de las normas formuladas para regular el comportamiento humano, mientras que el orden jurídico deriva de la observancia o imposición de esos preceptos.<sup>10</sup>

Para comprender mejor el concepto de derecho, en los siguientes puntos se considera el derecho objetivo, subjetivo, vigente, positivo, natural, real y personal.

### **1.1.1. DERECHO OBJETIVO Y DERECHO SUBJETIVO**

El Derecho objetivo es la norma Jurídica en sí, es decir, conjunto de normas o leyes que rigen la conducta de los hombres en sociedad.

El Derecho objetivo se define como el conjunto de leyes que rigen las relaciones de los individuos entre sí, de los individuos con el Estado; de éste con aquellos y de los Estados entre sí.

---

<sup>10</sup> García Máynez, Eduardo. Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1999, pp. 183-186.

"El derecho, en su sentido objetivo, es un conjunto de normas. Tratase de preceptos imperativo-atributivos, es decir de reglas que, además de imponer deberes, conceden facultades. Frente al obligado por una norma jurídica descubrimos siempre a otra persona facultada para exigirle el cumplimiento de lo prescrito. La autorización concedida al pretensor por el precepto es el derecho en sentido subjetivo".<sup>11</sup>

El Derecho desde el aspecto subjetivo, es la facultad de hacer o de no hacer algo (omitir).

El Derecho Subjetivo se define como el conjunto de Facultades reconocidas a los individuos por la ley, para realizar determinados actos en satisfacción de sus propios intereses.

"El derecho subjetivo ha sido definido: como un interés jurídicamente protegido; como la potestad o señorío de la voluntad conferido por el ordenamiento jurídico, y como el poder para la satisfacción de un interés reconocido, entre otras maneras.

Para Chiovenda todo derecho subjetivo no es sino una voluntad concreta de la ley *subjetivizada*, es decir, considerada desde el punto de vista de aquel que puede pedir su actuación.

La dualidad derecho objetivo-derecho subjetivo, sin embargo, ha sido muy combatida, especialmente por Kelsen, para el cual el derecho subjetivo no es otra cosa que el propio derecho objetivo que, en determinadas condiciones, se pone a disposición de una persona, dados los supuestos establecidos en el mismo".<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> García Máynez, Eduino. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1988, p. 36.

<sup>12</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 1989, p. 232.

Esta división del Derecho, en objetivo y subjetivo, no quiere decir que dichos aspectos sean antagónicos, sino que por el contrario, ambos se correlacionan. Como dice García Máñez, no hay derecho objetivo que no conceda facultades, ni derecho subjetivo que no dependa de una norma.

El derecho objetivo se divide o clasifica en: Derecho Interno y Derecho Externo o Internacional.

- a) Derecho Interno.- Que es el conjunto de normas que rigen la organización y constitución del Estado y que rigen asimismo las relaciones privadas de los mexicanos.
- b) Derecho Externo o Internacional.- Que es el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones del Estado mexicano con otros Estados.

A su vez el derecho objetivo interno se divide en: Derecho Interno Público y Derecho Interno Privado.

- a) Derecho Interno Privado.- Debemos entender el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones de los particulares entre sí. Se subdivide en: Derecho Civil y Derecho Mercantil.
- b) Derecho Interno Público.- Debemos entenderlo, como el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones del Estado, como ente soberano, con los ciudadanos o con otros Estados. Se subdivide en:
  - \* Derecho Administrativo.- Que es el conjunto de normas que rigen la organización del poder ejecutivo y la forma de hacer promociones ante el.

\* Derecho Constitucional.- Que es el conjunto de normas que rigen la organización o constitución del Estado, del gobierno del mismo; de los poderes que lo constituyen y de las relaciones de dichos poderes entre sí.

- c) Derecho del Trabajo.- Que es el conjunto de normas que rigen las relaciones de los particulares cuando éstos actúan como patrones o trabajadores en virtud de un contrato de trabajo.
- d) Derecho Agrario.- Debemos entender el conjunto de normas que rigen la solución de los problemas derivados del reparto e inafectabilidad de tierras y aguas y de su dotación a los núcleos de población.
- e) Derecho Procesal.- Debemos entenderlo como el conjunto de normas que rigen la organización del poder judicial y la forma de hacer promociones ante el mismo.
- f) Derecho Penal.- Debemos entenderlo como el conjunto de normas que se aplican a los clientes por la comisión de algún delito.

### **1.1.2. DERECHO VIGENTE Y DERECHO POSITIVO**

"Llamamos orden jurídico vigente al conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias. El derecho vigente está integrado tanto por las reglas de origen consuetudinario que el poder público reconoce, como por los preceptos que formula. La vigencia deriva siempre de una serie de supuestos. Tales supuestos cambian con las diversas legislaciones. En lo que toca al

derecho legislado, su vigencia encuéntrase condicionada por la reunión de ciertos requisitos que la ley enumera".<sup>13</sup>

Así, el derecho vigente es aquel que exclusivamente se está aplicando en un momento y en una época determinada.

"El orden vigente no sólo está integrado por las normas legales y las reglas consuetudinarias que el poder público reconoce y aplica. A él pertenecen asimismo los preceptos de carácter genérico que integran la jurisprudencia obligatoria y las normas individualizadas (resoluciones judiciales y administrativas, contratos, testamentos, etc.). La validez de todas estas normas -sean generales o individuales- depende siempre de un conjunto de requisitos extrínsecos, establecidos por otras del mismo".<sup>14</sup>

Por su parte, el derecho positivo se puede definir como "conjunto de las normas jurídicas que integran la legalidad establecida por el legislador, así como el de aquéllas que en un tiempo estuvieron vigentes y que quedaron abrogadas, pasando a constituir el derecho histórico de una nación.

En el *Diccionario Jurídico* de Ramírez Graonda se define al derecho positivo como el sistema de normas jurídicas que regula efectivamente la vida de un pueblo en un determinado momento histórico. Es -se lee en la obra citada- el derecho que es por oposición al derecho que debe ser.

Du Pasquier entiende por derecho positivo el conjunto de las reglas jurídicas en vigor en un país determinado. Al derecho positivo -agrega- se opone frecuentemente el derecho natural, o derecho ideal, conjunto de principios de justicia, que es el considerado como el

---

<sup>13</sup> García Máñez, Eduardo. Op. Cit., p. 37.

<sup>14</sup> Ibid., p. 38.

inspirador o el complemento del derecho positivo. Intentando una definición más concisa, dice que el derecho positivo es 'el conjunto de reglas que rigen la conducta humana, las cuales son impuestas con eficiencia por el poder social'.

Ruggiero entiende por derecho positivo 'el conjunto de reglas que realiza en toda comunidad organizada y en los distintos momentos históricos porque ésta atraviesa, la idea del derecho según la representación que cada uno se forma de lo justo'.

Un tratadista mexicano (Trinidad García) escribe que el derecho positivo es el conjunto de las normas jurídicas vigentes, que el individuo debe observar porque su fuerza de vigencia las hace obligatorias.

Cuando se hace referencia al derecho positivo, como se ve por lo expuesto, se alude, más o menos directamente, al derecho natural. Este es, según el pensamiento jurídico tradicional, el 'derecho que debe ser'; el positivo es, simplemente, el 'derecho que es'. Pero, el derecho positivo, para nosotros, en realidad, es el derecho que en un momento histórico determinado y en relación con un pueblo determinado, según el criterio del legislador, no sólo es, sino que también es el que debe ser".<sup>15</sup>

Se puede decir que el derecho positivo es toda la creación jurídica que se ha elaborado tanto en el pasado como en el presente, o sea, es derecho positivo todo que, sobre leyes se haya escrito en le mundo entero.

Por lo tanto todo Derecho Vigente es positivo, y no todo el Derecho Positivo es vigente.

---

<sup>15</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Op. Cit., pp. 228-229.

"El derecho vigente es el derecho positivo no derogado ni abrogado. Derecho positivo no vigente es el que ha sido derogado o abrogado. Debe recordarse a este respecto que 'la ley sólo puede ser abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior' (art. 9º del Código Civil para el Distrito Federal), y que 'contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario' (art. 10 del código citado)".<sup>16</sup>

### **1.1.3. DERECHO NATURAL Y DERECHO SOCIAL**

Esa noción siempre ha dado lugar a muchas controversias.

Con reserva diremos que el derecho natural es el conjunto de reglamentaciones jurídicas de carácter ideal, reglamentaciones superiores al Derecho Positivo y que para la mayoría de autores ese conjunto de reglas jurídicas se desprenden del orden natural de las cosas.

Los primeros en plantear y discutir el problema del Derecho natural fueron los pensadores griegos. Se dieron cuenta de que había una gran variedad de leyes y costumbres en las diferentes naciones y pueblos; pero la mayoría de los filósofos más destacados de la antigua Grecia creían que hay ciertos elementos en la naturaleza humana que son los mismos en todos los tiempos y los pueblos, y que esos elementos encontraban su expresión en el derecho.

---

<sup>16</sup> Ibid., p. 229.

Así, la idea de una ley de naturaleza que podía pretender validez universal, desempeñó un papel prominente en el pensamiento de los griegos, sin embargo, la idea de Derecho natural alcanzó su pleno desarrollo hasta la aparición del estoicismo.

La escuela estoica de filosofía debe su origen a un pensador llamado Zenón, quien colocaba el concepto de naturaleza en el centro de su sistema filosófico, éste era el principio rector que penetraba todo el universo.

Para Zenón el derecho natural era idéntico a la ley de la razón. La razón era considerada por los estoicos como la base del Derecho y la justicia; establece que hay un Derecho natural común, basado en la razón, que es universalmente válido, sus postulados son obligatorios para todos los hombres en todas partes del mundo.

Los estoicos señalan que no debía haber Estados, ciudades diferentes, con su propio sistema de justicia; su ideal último era un Estado universal en que todos los hombres convivieran armónicamente guiados por la razón divina. Creían que este había existido en la denominada "edad de oro" de la humanidad; la cual fue destruida, según los estoicos, por la aparición del egoísmo y la ambición, de la pasión y el ansia de poder.

Así, el Derecho natural absoluto de la edad de oro tuvo que ser reemplazado por un derecho natural relativo, no tan perfecto que debía tener en cuenta las condiciones reales de la situación existente y la naturaleza imperfecta del hombre. Pero los legisladores debían intentar en lo posible ajustarse a los postulados del Derecho natural absoluto; el Derecho natural relativo debería contribuir al establecimiento de una comunidad humana universal en la que los hombres viviesen conforme a los dictados de la razón.

Los romanos fueron los primeros en construir un sistema práctico de Derecho. Muchas de sus afirmaciones jurídicas generales fueron formadas de los griegos o debidas a su

influencia. Pero la filosofía estoica fue la que ejerció una considerable influencia en los jurisconsultos romanos. Estos distinguían entre "jus civiles", "jus naturales" y "jus Gentium". El jus civile era un Derecho aplicable únicamente a los ciudadanos romanos. El jus gentium era un cuerpo de normas, principios y costumbres que se aplicaban a las controversias entre partes que no eran ciudadanos, sino súbditos o extranjeros, y era construido por la práctica de los tribunales.

Los particulares usos, costumbres y principios de equidad y buen sentido que constituían el Jus gentium romano se consideraban como sinónimo de la razón natural.

El derecho natural representaba para los romanos lo que es conforme a la razón, a una elevada moralidad, al sentido común práctico y a la conveniencia general.

Muchos de los hombres destacados de la vida política y jurídica romana de la última época de la República y del periodo imperial estuvieron influidos por la filosofía estoica, y es muy probable que esa filosofía humanitaria haya desempeñado algún papel en las reformas jurídicas y sociales que se realizaron en esos periodos de la historia de Roma.

El concepto estoico de un Estado mundial con una ciudadanía común, basado en la razón natural, en tales circunstancias adquirió un significado real y no utópico. La concesión de los derechos de la ciudadanía a la mayor parte de los súbditos provisionales del imperio significó una aproximación a la realización de una comunidad que comprendiese a toda la humanidad civilizada. No es sorprendente que los conceptos filosóficos del estoicismo que encontraron apoyo adicional en la difusión de las ideas cristianas, ejercieran una influencia efectiva en el desarrollo político y jurídico del Imperio romano.

El centro de la vida en toda Europa, durante la Edad Media, era la Iglesia, la cual controlaba la educación y la ciencia. La teología era la más importante de las ciencias; se consideraba que el conocimiento derivaba única y exclusivamente del dogma cristiano.

Esta pretensión totalitaria de la Iglesia fue atacada por el protestantismo del siglo XVI. La religión protestante aceptaba la afirmación bíblica de que ante Dios todas las almas tienen igual valor, consideraba que todo el mundo tenía acceso inmediato a Dios y no necesitaba la mediación de un sacerdote.

El protestantismo aún sostenía la concepción teológica de que es Dios quien gobierna al mundo; pero concedía al mundo un mayor grado de libertad de pensar; le permitía formarse su propia opinión de las intenciones de Dios y de las leyes y principios con arreglo a las cuales dirigía el destino de la humanidad.

Del mismo modo que la teología protestante aceptaba que podía emplearse la razón humana para discernir los caminos y las intenciones de Dios, la escuela del Derecho natural sostuvo que se podía descubrir el Derecho por medio de la razón y sólo por ella.

Los defensores del Derecho natural en la época clásica, creían que había un cuerpo de Derecho eterno e inmutable que la razón humana podía descubrir y aplicar a la reconstrucción de la sociedad.

El precepto fundamental de la doctrina clásica del Derecho natural era que el hombre nace libre e independiente; no vivía originariamente en sociedad, pero se ve obligado a celebrar un contrato con otros individuos para defender su vida y su propiedad. Por medio de dicho contrato transfería a la sociedad cierta clase de sus derechos y su libertad; y a su vez ésta, le garantizaba la protección de su vida contra la invasión de otros individuos.

Los derechos básicos de los individuos no debían ser disminuidos por la sociedad, porque esos derechos los había conferido Dios al hombre y eran anteriores a toda sociedad; por lo tanto eran derechos inalienables naturales.

Sin embargo, antes de llegar a la doctrina clásica del Derecho natural en su forma más desarrollada y madura, pasó por muchas etapas. Además, esta doctrina encontró desde el principio un fuerte rival en la doctrina de la razón del Estado, que en algunos aspectos era producto de las mismas fuerzas políticas, económicas y sociales que contribuyeron al nacimiento de aquella.

En el desenvolvimiento de la escuela del Derecho natural, pueden distinguirse tres periodos, que en líneas generales corresponden a tres etapas sucesivas del desarrollo social, económico e intelectual de la época. La primera etapa del proceso de emancipación de la teología medieval y el feudalismo, que se produjo después del Renacimiento y la Reforma, la señalan el protestantismo en la esfera de la religión, el absolutismo ilustrado en el dominio de política y el mercantilismo en el campo de la economía. En esta época, el rasgo característico de la teoría es que la garantía última de la aplicación del Derecho natural resida meramente en la prudencia y automoderación del gobernante.

La segunda época, que inicia aproximadamente con la Revolución puritana de 1646, se caracteriza por la tendencia dominante de garantizar los derechos naturales de los individuos contra las invasiones indebidas de los gobernantes mediante una separación de poderes.

La tercera época está caracterizada por una fuerte creencia en la soberanía popular y en la democracia; el derecho natural queda confiado a la voluntad general del pueblo.

Entre los representantes más destacados de la primera etapa del desarrollo del derecho natural son Grocio, Hobbes, Spinoza, Pudendorf, Bulamaqui y Wolff.

Grocio (1583-1645), separa la ciencia del Derecho de la teología y la religión con lo que prepara el terreno para la doctrina clásica del Derecho natural.

Al igual que los estoicos consideraba que existe un Derecho natural que tiene su fuerte en la naturaleza del hombre. Estaba firmemente arraigado a las cualidades racionales del hombre, las cuales encontraban clara expresión en el impulso social del hombre.

Grocio definía el Derecho natural como un dictado de la razón que indica que un acto, según sea o no conforme a la naturaleza racional y social, tiene una cualidad de necesidad moral o de bajeza moral. Así, el Derecho natural queda desligado de la revelación divina y de la voluntad de Dios pero se encuentra muy unido a la moralidad, la cual tiene ya un carácter individualista; pues se trata primordialmente de moralidad de un individuo independiente que respeta la esfera del derecho de los demás.

Thomas Hobbes (1588-1679), parte de supuestos muy diferentes a los de Grocio, en tanto que este consideraba que el hombre es un ser social y gregario, Hobbes señalaba que era íntimamente egoísta y malvado. Plantea que en estado de naturaleza todos los hombres estaban en guerra contra todos los demás. La única medida de lo justo era el provecho, ya que todos los hombres tenían un derecho igual a todas las cosas.

Debido a la igualdad de los hombres, el estado de guerra habría continuado indefinidamente de no ser que el instinto de conservación no hubiese llevado al hombre a buscar el mantenimiento de la paz.

Hobbes llamó Derecho natural al cuerpo de principios que la razón humana imaginó para hacer la vida pacífica y segura, definiéndolo como el dictado de la razón que acerca de las cosas deben hacerse u omitirse para su conservación constante de la vida.

Defendió en sus doctrinas políticas y jurídicas una forma de gobierno que puede ser calificada de absolutismo ilustrado; sin embargo, es posible discernir en su teoría del derecho natural y en su filosofía de los deberes del gobernante elementos claramente individualistas y liberales.

En muchas ocasiones se han comparado las teorías jurídica y política de Hobbes con las del filósofo Baruch Spinoza (1632-1677). Efectivamente existen ciertas semejanzas; pero también algunas diferencias entre ambas filosofías.

Spinoza creía, al igual que Hobbes, que el hombre en estado de naturaleza está gobernado por el deseo y la voluntad de poder más que por la razón. En estado de naturaleza el derecho se extiende hasta donde llega su poder; en este estado habrá siempre envidia, odio y guerra.

Los hombres al intentar superar esta situación descubren que si se combinan entre sí dispondrán de un poder mayor, incluso individualmente, porque ya no existirá el miedo constante a los demás. Así, el poder de la razón inherente a los seres humanos les hace abandonar el estado de naturaleza, combinándose para formar un Estado y establecer un gobierno con el fin de conservar la paz y la seguridad de todos aquellos que se someten a su autoridad.

En estos aspectos la doctrina de Spinoza en términos generales es similar a la de Hobbes, sin embargo, divergen cuando expresan sus opiniones acerca del alcance de las funciones gubernamentales y sobre la mayor forma de gobierno. Mientras que para Hobbes la función del gobierno se limita al mantenimiento de la paz y la seguridad, así como la concesión a los ciudadanos de una libertad inocua que no incluye el derecho de libertad de palabra, ni siquiera es la más alta finalidad del gobierno.

En la opinión de Spinoza, un buen gobierno otorgará libertad de palabra a todos sus ciudadanos y no tratará de controlar sus opiniones y pensamientos. Para él los límites del poder soberano no los establece ninguna norma jurídica que lo restrinja, sino el poder de la multitud o el propio interés del gobierno. Así, en su doctrina el Derecho natural coincide con aquellas limitaciones al poder soberano resultantes del poder de la multitud o de la comprensión por el gobierno de sus propios intereses.

En lo referente a la mejor forma de gobierno, en oposición a Hobbes, Spinoza considera que la democracia o una forma moderada de aristocracia constitucional era preferible a la monarquía.

Por otro lado, Samuel Pufendorf (1632-1694) adoptó una posición intermedia entre las tomadas por Grocio y Hobbes. Al igual que este último, consideraba que el hombre se encuentra profundamente influido por el egoísmo y que existe cierto grado de maldad y agresividad inherente a su naturaleza. Pero al igual que Grocio pensaba que a la vez hay en el hombre una fuerte inclinación a asociarse con otros hombres y a convivir con ellos en comunidad de manera sociable y pacífica.

El derecho natural es expresión de ese doble carácter de la naturaleza humana. Además, reconoce el hecho de que en el derecho natural existen dos principios fundamentales. El

primero ordena al hombre proteger su vida y su propiedad; el segundo indica que no perturbe la sociedad humana. Según Pufendorf ambos principios se pueden conjugar en uno solo: que nadie se conduzca hacia otra persona de manera que esta última puede quejarse con razón de que se ha violado sus derechos. Esta norma de Derecho natural, que se divide en una serie de reglas especiales, expresa el principio de igualdad jurídica.

La obligación de mantener la sociabilidad obliga igualmente a todos los hombres, y ninguno puede violar los dictados del derecho natural. De tal manera son necesarios dos pactos para mantener la sociedad y garantizar la aplicación del derecho natural y el civil. De acuerdo al primero, los hombres deben abandonar el estado de libertad natural y entrar en una comunidad permanente, establecida con el propósito de garantizar la mutua seguridad. Asimismo se requiere un decreto que declare la forma de gobierno que se adopta. Un segundo contrato se debe realizar entre los ciudadanos y el gobierno; a través del cual el gobernante se obliga a cuidar de la seguridad común; y los ciudadanos prometen obediencia.

Por otro lado, hay que destacar que desde la época de los juristas romanos, la sistemática jurídica había clasificado a las normas desde el ángulo visual de los intereses privados o públicos tutelados, en dos grandes ramas primarias o fundamentales: derecho privado o derecho público.

A fines del siglo XIX, Otton Von Gierke, pensó que se debían clasificar a las normas jurídicas en las antes mencionadas y una tercera a la que designó: Derecho Social, en el que debe catalogarse todas las normas que regulan las relaciones interhumanas, considerando al hombre no como persona plenamente individual, sino en sus relaciones con lo social, como integrante de lo social.

El derecho social se puede definir como el conjunto de principios creados por el propio hombre (creados) de acuerdo con las necesidades de una determinada sociedad y en un determinado tiempo.

Se considera que el derecho a la educación es un derecho social, como se verá más adelante.

#### **1.1.4. DERECHO REAL Y DERECHO PERSONAL**

Como se ha visto, el derecho tiene una connotación muy amplia, alude a las normas jurídicas, cuya especie más importante lo son LAS LEYES, las cuales son reglas de conducta respetadas por los seres de una sociedad, y que atiende el concepto de generales ya que son para todos, y adquieren el carácter de heterónomas cuando son ajenas a la voluntad, así como por el uso de la fuerza, de ser esta necesaria son coercibles, este es pues el derecho objetivo, el constituido por el conjunto de normas jurídicas.

Así como también identificamos a la facultad de obtener algo u conseguir un resultado, como derecho subjetivo, es pues el derecho o facultad del sujeto mismo, surgiendo por obvio un caudal innumerable de derechos subjetivos.

Atendamos ahora a los derechos reales y personales, siendo el primero de los referidos la facultad autónoma y directa de aprovechar alguna cosa (del latín res: Cosa) y mientras que el derecho personal es él referente a la facultad de obtener de otra persona una conducta que puede consistir en hacer algo, en no hacer nada o en dar alguna cosa.

\*Rugaud establece las siguientes diferencias entre los derechos reales y los personales: 1) Desde el punto de vista de sus elementos constitutivos. En el derecho real sólo se

encuentran dos: un sujeto activo titular del derecho personal y una cosa objeto del mismo. En el derecho personal o de crédito hay dos personas: el acreedor, sujeto activo, y el deudor, sujeto pasivo, además del objeto del derecho, que consiste en un hecho positivo o en una abstención. 2) Desde el punto de vista de sus ventajas. El derecho real posee dos que no tiene el personal, y son el derecho de perseguir la cosa en manos de cualquiera y el de excluir a los demás del uso y disfrute de la cosa que recae en el derecho real, en tanto ese uso y disfrute pueda ser contrario al derecho real establecido. 3) Desde el punto de vista de la sanción. Los derechos reales están protegidos por acciones reales que pueden dirigirse contra todos los poseedores de la cosa. Mientras que los derechos personales solamente lo están por acciones dirigidas contra el deudor. 4) Desde el punto de vista de la extinción. El derecho real, salvo casos excepcionales, es un derecho perpetuo, destinado a durar tanto como su objeto, mientras el derecho personal es, por esencia, un derecho temporal, destinado a extinguirse por un acontecimiento previsto, que es el pago".<sup>17</sup>

Ambos derechos dependen del alcance de nuestra facultad, si se tiene un derecho directo sobre un objeto y se ejercita por sí mismo, inmediatamente, sin dependencia de otra persona, entonces usted tiene un derecho real, pero si la facultad sobre el objeto es indirecta, pues ha sido concedido por otra persona que conserva el poder inmediato de aprovecharlo, usted propiamente no tiene poder sobre dicho objeto, sino sobre la conducta de esa otra persona, y por tanto usted posee un derecho personal.

Es pues directamente interpretando la dirección de la facultad de ejercitar un derecho lo que distingue al derecho personal y real.

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 231.

Se puede proporcionar diversos conceptos de derecho personal de lo cual se puede definir que es el vínculo jurídico del derecho de uno sobre la obligación de otro, en la antigua roma se identificaba como la relación jurídica que constrañe a la necesidad de entregar alguna cosa a favor de otro: "Obligatio este iuris vinculum quo necessitate adstrigimur alicuius solvendae rei secundum nostrae civitatis iura", dice la celebre frase de la instituta de Justiniano.

El derecho personal es, efectivamente, una relación entre personas, sancionadas por el derecho objetivo, que somete a una de ellas a la necesidad de observar cierta conducta a favor de la otra, quien está autorizada a exigirla, así, la persona que tiene la facultad o derecho de exigir se llama acreedor, la que ésta en la necesidad de cumplir, la obligada, se llama deudor.

## 1.2. EL DEBER JURÍDICO

El derecho impone deberes lo mismo a los ciudadanos que a los órganos del Estado. Este deber, unos lo identifican con el deber moral; otros lo entienden como un deber que nada tiene que ver con lo moral.

### DEBER JURÍDICO COMO DEBER DE CONCIENCIA

En la antigüedad e deber de cumplir las leyes sociales se entendía como un deber religioso que obligaba en conciencia, dado que se entendía que el orden existente era establecido por la divinidad. Cuando el cristianismo explica la obediencia a las leyes, dice que la obligación de cumplir el Derecho Natural y las leyes humanas justas, es decir, las que no contradicen este Derecho Natural, es una obligación interna o de conciencia.

Como la mayoría de los autores del iusnaturalismo racionalista admiten la existencia de un pacto social del que nace el Deber, las normas jurídicas ya no se ven como imposición de autoridad exterior, sino como provenientes de la propia voluntad de los miembros de la sociedad intervinientes en dicho pacto, por lo tanto como normas aceptadas implícitamente, interiorizadas, es decir "autónomas".

Al producirse la distinción entre moral y derecho llevada a cabo por Tomasio, y posteriormente por Kant, se abre paso a la doctrina de la neutralidad moral del deber jurídico. Según Tomasio las reglas de honestidad (Moral) obligan en el fuero interno, las reglas de la justicia (Derecho) imponen deberes externos y coactivos.

Para Kant, el deber moral es un deber interno, cuyo fundamento está en esa ley moral, autónoma, de carácter racional y universal que dice: "Obra de tal manera que tu conducta pueda considerarse como norma universal de conducta". En cambio el deber jurídico es un deber externo cuyo fundamento proviene de una ley; heterónoma, independiente de los motivos que puedan impulsar el obrar de las personas.

Para Laun en su doctrina desarrollada a comienzos del siglo XX, cualquier regla de conducta, si quiere ser verdadera norma, ha de ser autónoma, interiorizada libre y personalmente. De lo contrario, cualquier norma heterónoma; impuesta desde fuera, no es sino un simple acto de fuerza. Por lo tanto para que el Deber imponga verdaderas normas a sus súbditos es imprescindible que éstos las acepten como deberes propios de conciencia.

## EL DEBER JURÍDICO COMO SIMPLE SOMETIMIENTO A LA COACCIÓN

Tomasio en su contraposición de Moral y Derecho hace referencia a la caracterización del deber que las normas jurídicas imponen como un simple estar sometido a las sanciones previstas por esas normas para el supuesto de que no se realice la conducta que ellas establecen. Visión de notable fortuna en la época actual.

Según Kelsen el deber jurídico no tiene nada que ver con los móviles que impulsan al sujeto a actuar jurídicamente, mientras que el deber moral es autónomo, implica que el sujeto conoce la norma moral, y está de acuerdo con ella, aceptándola interior y libremente.

El deber jurídico es heterónimo, existe aunque el sujeto no lo conozca o no acepte en su interior la norma jurídica. Por lo tanto el deber jurídico no consiste en un acto interior sino pura y simplemente en actuar según la norma; porque si no se impone la coacción tipificada en la norma.

La crítica a esta visión se fundamenta en primer lugar, porque no responde propiamente a la pregunta acerca de qué es el deber jurídico, sino sólo a la cuestión de cuándo existe ese deber. Tampoco permite comprender que el deber jurídico es algo distinto de las normas que lo producen, porque identifica las normas con el deber, cuando en realidad el deber es un efecto de las normas.

## CARACTERES DEL DEBER JURÍDICO

Uno de los rasgos primeros y fundamentales del deber jurídico es su pertenencia al campo general del deber ético, es decir, al mundo de los deberes que surgen de las normas éticas, relacionadas estrechamente con las necesidades naturales o necesidades técnicas; leyes

que se llaman descriptivas., ya que no imponen conductas, sino que describen o enuncian cómo son las relaciones entre la causa y efecto, permitiendo así predecir con certeza los acontecimientos futuros o fenómenos.

Las normas jurídicas son preceptivas porque imponen cómo deben ser las conductas, lo cual es típico de la ética y, por lo tanto, coinciden en ello con las normas morales, y ni unas ni otras permiten predecir cual será el comportamiento de los sujetos. Pues bien, esta imposición de conductas origina el nacimiento de un deber, y como las conductas son jurídicas, este deber es un deber jurídico; y como todo deber va dirigido a una persona que es un ser racional, ello implica que, se quiera o no, el deber jurídico produce inevitablemente una implicación psicológica de la voluntad del sujeto obligado.

Otro rasgo del deber jurídico es el ser un deber objetivo, no subjetivo ya que el Deber no es solamente una normatividad ética, es también una normatividad social general comprometida con la protección de la vida colectiva, de manera que ha de conseguir un nivel mínimo de cumplimiento generalizado de las normas, aún prescindiendo de la voluntad de cada uno de los destinatarios, o si es necesario recurrir a la imposición mediante la fuerza.

Otro rasgo del deber jurídico es que recae sobre la persona jurídica, esto quiere decir, que no se dirige al individuo humano personificado sino al individuo humano en cuanto es una persona jurídica estereotipada (padre, testigo, comprador, arrendatario...). Consecuentemente este deber no se puede subordinar a las peculiaridades individuales de cada ser, sino que el deber jurídico consiste en trazar lo que es una obligación genérica, abstracta, objetiva.

## FUNDAMENTO DEL DEBER

El deber jurídico existe porque hay una norma jurídica de la que depende. Hablar del fundamento del deber jurídico es lo mismo que hablar del fundamento de la norma jurídica, en definitiva, del fundamento del Derecho. Por eso habrá tantas respuestas como formas de entender el por qué del Deber:

- Las normas jurídicas sirven para cumplir los valores vigentes de una sociedad.
- Las normas jurídicas provienen de un legislador legitimado para imponerlas mediante un proceso de elaboración igualmente legítimo.
- Las normas son imprescindibles para la existencia de un orden social.
- Las normas jurídicas coinciden generalmente en proteger los mismos valores morales de la sociedad.

Por otra parte el fundamento inmediato de todo deber jurídico es la norma jurídica concreta que lo impone, y esta norma nos dirá en qué consiste ese deber jurídico en concreto y a qué personas concretas obliga dicho deber. Por lo tanto la norma es la medida definitiva del deber jurídico.

## EL DEBER JURÍDICO, INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO Y SANCIÓN

El Deber en cuanto instrumento de la vida en sociedad, se orienta siempre a la consecución de unos determinados objetivos o metas considerados valiosos por la propia sociedad. Por ser ordenación o reglamentación del comportamiento social, perceptúa las conductas que favorecen el logro de esos objetivos. En cualquier caso impone deberes, y el cumplimiento de éstos es la condición de eficacia del Derecho.

Lo deseable y lo normal es que la mayoría de los sujetos cumplan en la mayoría de las veces sus deberes jurídicos. Dado que es posible que un elevado número de personas incumplan algunos o muchos de sus deberes jurídicos, el Derecho ha arbitrado el mecanismo de la sanción.

Incumplir un deber jurídico es actuar justamente de modo contrario o irregularmente. La finalidad de las normas es imponer deberes y atribuir sus correlativos derechos y, de este modo, contribuir al orden social. La sanción es un efecto derivado, secundario, no deseado, por lo tanto no primordial. Tiene una primera finalidad, antes de incumplir el deber jurídico, la disuasoria. Y tiene otra finalidad, una vez incumplido el deber jurídico, la retributiva y ejemplarizante.

La relación que existe entre el incumplimiento y la sanción según la teoría normal el incumplimiento del deber jurídico es el presupuesto para que actúe la sanción.

Según la teoría pura del Derecho (Kelsen), dice que los actos ilícitos son tales precisamente porque la norma jurídica los sanciona. En vez de ser el acto ilícito el que determina la sanción, es la sanción la que determina y define al acto ilícito. Según Kelsen las conductas ilícitas no son nunca actos contrarios al Deber (es decir antijurídicos), son conductas previstas por el Deber como condición previa para imponer las sanciones; pues el Deber consiste en eso en la regulación del uso de la sanción.

-Dentro de la estructura del Deber prever e imponer sanciones son elementos constituyentes, aunque no exclusivos del Deber (la moral, los usos, los juegos, etc. también prevén sanciones).

Las sanciones jurídicas se distinguen de todas las demás por su especial rigor y grado de formalización: están previstos y reglamentados en las propias normas jurídicas no sólo la calidad de las sanciones sino su cuantificación, según los tipos de infracciones. Tiene un sistema reglamentado para su formalización en cuanto que cuenta con órganos específicos para imponer y ejecutar las sanciones.

La sanción no debe identificarse con castigo o pena, tal como se hace con frecuencia de forma irreflexiva. Las penas jurídicas son sanciones, pero no todas las sanciones jurídicas son penas en sentido estricto. Como sanción jurídica se debe entender la consecuencia negativa o desfavorable para el sujeto cuya conducta es jurídicamente ilícita (dentro de esta última definición caben, no sólo las penas, sino otras sanciones civiles como la nulidad de los actos, la caducidad de los derechos, la indemnización por daños, la ejecución forzosa, etc.).

### 1.3. CONCEPTO DE OBLIGACIÓN

La palabra obligación proviene de la latina "obligatio" y ésta de "obligare" compuesta del prefijo "ob", que quiere decir alrededor, y de "ligare" que es tanto como ligar o atar. Significa, pues, "obligación", ligadura, sujeción física y moral.<sup>18</sup>

Es conveniente destacar que no existe una definición de obligación única y universalmente aceptada, por lo que se requiere presentar las opiniones de varios autores, para posteriormente destacar los elementos de este concepto.

En primer lugar, se destacan varias definiciones de autores citados por Luis Muñoz:

---

<sup>18</sup> Muñoz, Luis y Castro Zavaleta, Salvador. Comentarios al Código Civil. Cárdenas, Editor y Distribuidor, Tomo II, México, 1994, p. 40.

Thibaut (*System des Pandektenrechts*, I, párrafo 82) define la obligación "como la necesidad moral en virtud de la cual el obligado no puede proceder a su arbitrio". Por cierto que estima que el deudor no puede transmitir su deuda a un tercero, dando de lado al acreedor, ni puede dejar de cumplir el mandato de la ley. La obligación requiere que el objeto hacia el que se dirige sea ejecutado. Göschen (*Vorlesungen über das gemeine Civilrecht*, II, págs. 371 y siguientes), dice que la obligación es "la relación recíproca entre dos personas determinadas, por medio de la cual una de ellas está autorizada a exigir de la otra, uno de los varios hechos que está obligada a cumplir". Puchta la considera como "la relación jurídica por medio de la cual una persona (acreedor) tiene un derecho (crédito) a un hecho de un tercero (deudor)". Al explicar el concepto emitido dice el jurista alemán que si el acreedor tiene un poder jurídico es en virtud de su derecho de crédito. Ahora bien, añade, ese poder jurídico no es discrecional, entraña pura y simplemente la posibilidad de exigir al deudor la prestación. La obligación lleva en sí una ventaja patrimonial para el acreedor e importa una disminución para el patrimonio del deudor. La relación obligatoria es un acto de confianza hacia el deudor, ya que se presume que éste ha de cumplir la prestación; en éste estriba que el acreedor no tenga acción vindicativa, esto es, facultad para exigir de una manera directa la entrega del objeto, sino la "conditio" en virtud de la cual el acreedor está amparado en el sentido de que puede obtener el cumplimiento de la prestación por parte del deudor.

Endelman (*Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts*, I, párrafo 96) define: "La obligación es el vínculo que se establece entre dos personas, por el cual una de ellas está autorizada, como acreedor, a exigir de la otra, como deudor, una prestación".<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Citados por Muñoz, Luis. *Op. Cit.*, pp. 44-45.

El jurista Salmond define la obligación siguiendo a las Institutas de Justiniano como "el vínculo de necesidad legal que liga juntamente a dos o más individuos determinados"; por su parte Pollock dice: "Por obligación entendemos la relación que existe entre dos personas de las cuales una tiene un derecho privado y particular, esto es, no un derecho meramente público u oficial, o un derecho incidental a la propiedad o a una relación permanente de familia, para controlar la acción de otro o reclamar de él para que haga o se abstenga de hacer un hecho particular". La idea de responsabilidad derivada del deber del deudor al llevar a cabo la prestación es admitida por la doctrina inglesa, por eso Salmond habla del derecho de una parte y de la responsabilidad de la otra y distingue entre el derecho de obligaciones y el que se refiere al estado de una persona que no es obligación sino derechos in personam. Coke cree que el significado de la palabra obligación en el "common law" es de vínculo que contiene una responsabilidad, con la condición del pago de dinero o de hacer sufrir cierto acto o cosa.<sup>20</sup>

En el diccionario de Derecho, Rafael de Pina y de Pina Vara definen la obligación como "la relación jurídica establecida entre dos personas, por la cual una de ellas (llamada deudor), queda sujeta para otra (llamada acreedor), a una prestación o a una abstención de carácter patrimonial, que el acreedor puede exigir del deudor".<sup>21</sup>

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que la obligación es la relación jurídica en virtud de la cual alguien denominado deudor debe satisfacer una prestación a favor de otro llamado acreedor. La obligación es un vínculo de derecho establecido con arreglo al Código Civil, que nos obliga a pagar alguna cosa. Para el romano era un vínculo personal.

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 49.

<sup>21</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Op. Cit., pp. 366-368.

Es el vínculo jurídico que constriñe a una persona que llamamos deudor a observar una conducta de contenido patrimonial -cuyo interés puede o no ser patrimonial- en favor de otra persona llamada acreedor. La conducta que puede consistir en un dar, en un hacer o en un no hacer.

Una definición común indica que obligación es un vínculo o sujeción de la persona. En tanto que una definición técnica indica que son aquellos deberes impuestos por el Derecho, susceptibles de estimación pecuniaria que consisten en dar, hacer o no hacer algo una persona en favor de otra. No basta que el deber lo imponga el Derecho para que se trate de una obligación.

Podemos referir que la obligación es la necesidad jurídica que tiene la persona llamada deudor, de conceder a otra llamada acreedor, una prestación de dar, de hacer o de no hacer.

Los elementos de la obligación los referiremos de la siguiente forma, los sujetos son las personas aptas para ser titulares de derechos y resultar obligadas, para una obligación bastan dos sujetos, el que ostenta el derecho subjetivo, el que tiene la facultad y recibe el nombre de acreedor o sujeto activo.

Ahora bien el que soporta la deuda, el que tiene el deber correlativo, está obligado y recibe el nombre de deudor o sujeto pasivo.

## 1.4. DEFINICIÓN DE EDUCACIÓN

"Educación se refiere a algún tipo de proceso donde se desarrolla un estado mental deseable. Sería tan contradictorio afirmar que una persona ha sido educada y no obstante que el cambio no fue deseable en modo alguno, como afirmar que se ha reformado, y sin embargo no haber ocurrido ningún cambio para mejorar. La educación, sin duda, es diferente de la reforma por cuanto que nos sugiere que se haya levantado a alguien de un estado de torpeza en el que hubiera caído. Pero le es similar por cuanto que implica algún cambio para mejorar. Además, generalmente la educación se considera como internacional. Nos colocamos a nosotros mismos o a los demás en situaciones convenientes, sabiendo lo que estamos haciendo".<sup>22</sup>

Por lo tanto, la educación es un quehacer intelectual, intencional y voluntario, que abarca todas las manifestaciones propias del hombre".<sup>23</sup> Estas manifestaciones propias del hombre son inteligencia, voluntad, afectividad, desarrollo físico, sensibilidad, estética y ética.

Desde el punto de vista pedagógico, la educación se plantea como tarea fundamental el percibir la secuencia más efectiva de la interacción alumno-medio ambiente y conseguir un procedimiento de decisión para implantarla, y parece deseable y adecuado que se trabaje en el análisis del comportamiento que debe aprenderse, en el diagnóstico y valoración de las características del que enseña y del que aprende, en la especificación de las condiciones del aprendizaje y en la optimización de sus resultados.

---

<sup>22</sup> Bowen, James y Peter R. Hobson. Teorías de la Educación. Innovaciones Importantes en el Pensamiento Educativo Occidental. Ed. Limusa, México, 1979. p. 366.

<sup>23</sup> García Hoz, V. Direcciones Actuales de la Pedagogía. p. 256.

Pero además, hay que considerar a la educación en el contexto general de la sociedad, en el cual, puede considerarse como un proceso a través del cual las nuevas generaciones se apropian de los bienes culturales de una comunidad; un hecho gracias al cual los niños y los jóvenes entran en posesión del conocimiento científico y formas de lenguaje, costumbres morales y experiencias estéticas, destrezas, técnicas y normas de vida. El hecho educativo es, entonces, una función vital de la sociedad pues constituye una condición imprescindible de su existencia. La educación concibe la asimilación de la cultura y se produce en un ambiente determinado, donde el niño al nacer encuentra ya un acervo de bienes culturales, y en conjunto un repertorio de experiencias que encausa la vida de los adultos.<sup>24</sup>

El individuo debe participar, por lo que es necesario formar el clima educativo adecuado que induzca al mejoramiento de las relaciones humanas, la eliminación de obstáculos emocionales, y el respeto de la educación en un ambiente de libertad, aunque no se puede negar la valiosa intervención del educador y la necesidad de éste.

"No rara vez se define la educación como la adquisición de aquellos hábitos que realizan el ajuste del individuo a su ambiente. Tal definición expresa una fase especial del crecimiento, pero es esencial que el ajuste se entienda en su sentido activo de *control* de medios para lograr fines. Si pensamos en el hábito simplemente como un cambio realizado en el organismo, pasando por alto el hecho de que ese cambio consiste en la capacidad de efectuar cambios subsiguientes en el ambiente nos veremos llevados a pensar en el "ajuste" como una conformidad al ambiente."<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Larroyo, Francisco. La Ciencia de la Educación. Ed. Porrúa, México, 1983, pp. 39-40.

<sup>25</sup> Bowen, James y Peter R. Hobson. Op. Cit. pp. 177-178.

Dado que, la persona madura física, mental, emocional y socialmente, está bien adaptada. La meta de la educación sería lograr que el niño esté bien adaptado en cada etapa de su vida a su medio ambiente. La adaptación es un proceso continuo como la vida, y exige al individuo la modificación constante de sus pautas de conducta. Se madura en cada etapa de la vida, y las crisis superadas consolidan la madurez obtenida.

De esta forma, la educación proporciona algunos elementos básicos para adaptarse al medio ambiente, mediante la modificación constante de las conductas y la adopción de los valores socialmente aceptados.

En este sentido, la educación se puede definir como "el medio de transmitir el conocimiento y de formar a las personas en los valores de la sociedad. Así entendida, sería sinónimo de socialización. Durante la mayor parte de la historia humana la instrucción deliberada ha sido algo esporádico e incidental, y aún en las sociedades más complejas gran parte de la instrucción, en el sentido más amplio del término, se imparte a través de organismos que no son las escuelas."<sup>26</sup>

Uno de los organismos o instituciones más importantes que influyen en la educación es la familia, la cual, como se ha visto, tiene un peso preponderante en la formación del individuo. Así, la educación del niño implica tanto el conjunto de principios que los padres le inculcan deliberadamente, como las actitudes y conductas inconscientes de aquéllos. Estas interacciones afectan al niño, y modifican así sus potencialidades para el futuro. Aunque no todas las interacciones entre los padres y el niño están intencionalmente orientadas a su educación, la familia desempeña una actividad importante y contribuye a realizar las funciones de la educación en el ámbito social.

---

<sup>26</sup> Anderson, C. Arnold. "Educación: I Sociedad". En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, Tomo 4, España, 1974, p. 139.

En este sentido, se puede cuestionar cuáles son las funciones que cumple el proceso educativo en el ámbito de la vida social. "En primer término, salta a los ojos de una necesidad inherente a la vida misma: la conservación. La vida tiende a mantenerse mediante la defensa de los bienes que la sustentan. Toda actividad vital se desenvuelve entre elementos ya creados que, mediante selecciones, afinidades y combinaciones múltiples, dan lugar a las nuevas estructuras del ser vivo."<sup>27</sup>

A través de nuevas estructuras del ser humano, la educación es un proceso para el perfeccionamiento del hombre, se requieren de varias vías de demostración para este simple y a la vez tan complejo proceso de perfeccionamiento.

La educación es el perfeccionamiento intencional de las potencias específicamente humanas. Es decir, es un perfeccionamiento de las potencias del hombre, porque la educación actúa en el potencial humano de una manera inmediata; y estos perfeccionamientos inmediatos son a su vez factores que se armonizan para perfeccionar al ser humano.

"La tarea principal de la educación formal en el pasado era la de inculcar a los jóvenes un cuerpo aceptado de conocimientos y de creencias; es decir, la de conservar y transmitir una herencia. En las sociedades más dinámicas, sin embargo, se espera que las escuelas desempeñen un papel más creador, apoyando y favoreciendo el cambio. En todas partes, las escuelas han promovido indirectamente el cambio al dar a las personas los instrumentos necesarios para alargar indefinidamente sus conocimientos y para usarlos de manera creadora."<sup>28</sup> Esto implica una educación integral.

---

<sup>27</sup> Larroyo, Francisco. Op. Cit., pp. 80-81.

<sup>28</sup> Anderson, C. Arnold. Op. Cit., pp. 140-141.

## 1.5. LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN

"Si se define el Derecho objetivo como un sistema de normas que rige obligatoriamente la vida humana en sociedad, preciso es reconocer que tal definición puede ser aplicada a varios objetos. En primer lugar el orden moral satisface plenamente dicha definición: es un sistema de normas que rige la vida humana tanto individual como en sociedad y los moralistas enseñan que los preceptos morales son obligatorios, aunque -como veremos- con una obligatoriedad diferente de la jurídica. Eugar, también corresponde la definición a los usos o convencionalismos sociales, aunque de nuevo la obligatoriedad es diferente, pues sólo obligan bajo la sanción del ridículo o del extrañamiento social. Por último, dentro del mismo orden moral, se pueden seleccionar aquellas normas de alcance social que tengan por objeto formal (es decir, que tengan como criterio de valoración y de selección) a Justicia".<sup>29</sup>

Rudolf Stammler (1856-1938) ha explicado muy bien cómo es la obligatoriedad jurídica y cómo se distingue de los tipos de obligatoriedad propios de otros sistemas de normas no jurídicas. El Derecho -dice Stammler- es "la modalidad formal de la voluntad vinculatoria, autárquica e inviolable".<sup>30</sup>

La obligatoriedad jurídica se hace sentir en la voluntad de los hombres en forma intuitiva, evidente es innata; es -según la terminología kantiana empleada por Stammler- una especial categoría *a priori* de la voluntad. Esto quiere decir que todo hombre se da cuenta, antes de cualquier reflexión o explicación, que debe obedecer a la norma jurídica. Pero, como lo mismo acontece con las normas morales, Stamler añade que la obligatoriedad

---

<sup>29</sup> Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. 4ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1980, p. 7.

<sup>30</sup> Citado en *Ibid.*, pp. 7-8.

jurídica es "vinculatoria" (en otras partes dice ("entrelazante"), porque liga, vincula o entrelaza a los hombres entre sí. Es propio de toda norma jurídica el ser siempre exigible a uno o varios hombres por otro u otros hombres.

La obligatoriedad jurídica, además de "vinculatoria", es "autárquica", es decir, se impone a los individuos sin consultar su voluntad, como la consultan las costumbres sociales; e "inviolable"; es decir, lleva dentro de sí la intención de regularidad y permanencia uniforme en la vinculación de las relaciones humanas. "Inviolable" se opone a "arbitrario", que es el mandato que se da exigiendo a un individuo o grupo de individuos lo que no se exige a la generalidad, puesta en el mismo caso, en forma regular y permanente.<sup>31</sup>

A pesar de las precarias condiciones de una nación que debió dedicar mucho tiempo en la defensa y afirmación de su soberanía e independencia nacional, quedó plasmada la convicción del Gobierno de México sobre que la educación primaria debía ser un derecho fundamental del pueblo mexicano.

Esto explica la pasión con que el Congreso Constituyente de 1917 abordó los alcances de la función educativa, dando gran importancia al precepto de primaria obligatoria.

En 1917, en el Congreso Constituyente de Querétaro se presentó probablemente el debate ideológico más interesante entre las corrientes convocadas. La cuestión consistía en dilucidar si la educación primaria obligatoria debería quedar incluida en el capítulo de las garantías individuales, o si por el contrario en el relativo a las obligaciones de los gobernados. El constituyente consideró que los padres eran responsables de la educación de sus hijos y por ello estableció entre las obligaciones de los mexicanos hacer que sus hijos, menores de 15 años, estudien primaria. El Constituyente determinó que la educación

---

<sup>31</sup> Ibid., p. 8.

formaría parte del catálogo de garantías individuales que otorga nuestra Constitución a todo individuo.

La Constitución consagra en su artículo 1º el llamado principio de igualdad de todos los individuos que se encuentren en territorio nacional, y les da el goce de los derechos que la Constitución establece sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, o religión. Existe entonces una igualdad fundamental de los extranjeros con los nacionales.<sup>32</sup> En materia de educativa es claro que el texto se refiere a todo individuo que deba recibir educación, es decir, mexicanos y extranjeros. Este precepto visto con el dispositivo del artículo 31 de las obligaciones de los mexicanos, no deja duda de que por una parte existe el derecho de los mexicanos de recibir educación y la consecuente obligación de los padres de hacer que sus hijos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener educación primaria y secundaria. Adicionalmente, el artículo 3º establece que la educación primaria y secundaria es obligatoria y que el Estado impartirá estos tipos educativos de manera gratuita. Existen entonces tres elementos constitucionales fundamentales en materia educativa.

- El derecho de los mexicanos a recibir educación.
- La obligación de los padres de hacer que sus hijos acudan a las escuelas para obtener educación primaria y secundaria.
- La obligación del Estado (Federación, estados y municipios) de impartir educación primaria y secundaria en forma gratuita.

El texto original no señaló que la educación sería obligatoria. En 1934, a propuesta del Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario se generó la primera reforma al texto

---

<sup>32</sup> Cfr. Fix-Fierro, Héctor. "Comentario al artículo 1º constitucional". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, t. 1. pp. 1-10. Citado en Melgar Adalid, Mario. *El Artículo Tercero Constitucional y la Educación de los Migrantes Mexicanos*, pp. 203-206. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/341/14.pdf>

constitucional.<sup>33</sup> La reforma tenía como uno de sus primeros objetivos establecer de manera expresa el derecho a la educación de todos los mexicanos, el otro sería fijar la educación socialista.

La obligación de los padres se refiere a la educación primaria y secundaria, esta última en virtud de reformas de 1993. La educación preescolar que también imparte el Estado no es obligatoria, conforme a nuestras tradiciones liberales acendradas. De esta manera, los padres tienen la facultad de dar a sus hijos, en forma directa, la educación inicial en planteles públicos o privados según estimen. Existe un derecho social de todos los individuos de recibir la educación primaria y secundaria y la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos acudan a las escuelas a recibir educación primaria y secundaria, correlativa de la del Estado mexicano de impartirla en forma gratuita.

En virtud de que el derecho a la educación es básico para la garantía de igualdad, el texto constitucional sufrió una modificación en cuanto a la obligación de los padres de hacer que sus hijos reciban educación primaria y secundaria. El texto fijaba que era obligación de los mexicanos hacer que sus hijos, menores de 15 años, concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener educación primaria. Al incorporarse la educación secundaria como obligatoria en 1993, se añadió la mención de la educación secundaria y se suprimió la referencia a que los hijos que deberían acudir a las escuelas fueran menores de 15 años, por una doble razón: la garantía de igualdad y el hecho de que las garantías no tienen límites para su ejercicio, por lo que no hay límites de edad, y por otra parte el hecho de que los educandos puedan razonadamente sobrepasar la edad de quince años para concluir su educación secundaria.

Por otra parte la garantía de igualdad a que se refiere la Constitución en su artículo 1º se sustenta en el principio de no discriminación que reconoce la Constitución mexicana,

---

<sup>33</sup> Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1934. Citado en Idem.

precisamente en el artículo 3°. Textualmente el precepto dice sobre que el criterio que orientará la educación:

Contribuirá a mejorar convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer al 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 los derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, religión, de grupos, de sexos o individuos.

La obligación de los padres es correspondiente al ejercicio de la patria potestad y de la tutela que establecen las disposiciones civiles. Se trata de un deber moral, social y jurídico que tienen los padres y tutores de guarda, cuidado y educación de sus hijos o pupilos que la Constitución recogió con buen tino. La comisión redactadora del proyecto de Constitución tenía entre sus preocupaciones centrales el grado tan alto de analfabetismo que privaba en el país y justificó la obligación impuesta a los padres señalando que el problema no se resolvería con soluciones puramente jurídicas o legislativas. “pero no es menos cierto que puede constituir un elemento coadyuvante no dejar el albedrío de los padres de familia, enviar o no a sus hijos menores de quince años a las escuelas sino establecer una obligación constitucional como hace la fracción I del artículo 31”.

Es conveniente hacer referencia a la iniciativa de reformar al artículo tercero constitucional, porque se establece la obligatoriedad de la educación secundaria la cual es necesaria para elevar el nivel educativo de toda la población, ya que constituye uno de los elementos inseparables de tal reforma. La reforma del 2000 considera también la obligatoriedad de la educación preescolar, como será analizado más adelante.

## **CAPÍTULO II. LA EDUCACIÓN EN EL DERECHO MEXICANO.**

Actualmente, las orientaciones con las que la Secretaría de Educación Pública rige la educación en el país se encuentran en la Ley General de Educación, la cual se deriva del artículo 3º constitucional.

Muchos de los artículos de la Constitución de 1917, vigente aún, han sido reformados, como es el caso del artículo tercero, referido a la educación y el fragmentado del 31 referido a las obligaciones de los mexicanos en materia educativa.

En este capítulo se describen los aspectos más relevantes de la educación en el derecho mexicano, empezando por sus antecedentes.

### **2.1. ANTECEDENTES**

La educación es tan antigua como la humanidad misma, así la historia permite reflexionar acerca de las causas que originaron hechos pasados y proporcionan información para encontrar alternativas factibles para resolver los problemas del presente y pensar en un futuro con mejores condiciones de vida, por ello resulta necesario analizar la evolución histórica y legislación vigente de nuestro actual sistema educativo.

En México la educación tiene una larga trayectoria, se inició en la época prehispánica con el desarrollo de las grandes culturas mesoamericanas. De este periodo datan el Calmécac y el Tepochcalli, las dos famosas escuelas de los mexicas.

En el periodo colonial se instalaron, en lo que fue la Nueva España, multitud de escuelas de diferentes tipos, desde las elementales hasta las superiores, entre las que podemos mencionar la Real y Pontificia Universidad, casi todas ellas bajo la influencia de la iglesia católica.

La preocupación por la educación del pueblo se puso de manifiesto antes de consumarse la independencia, en el célebre documento redactado por Morelos que se llamó Sentimientos de la Nación; sin embargo, las luchas por el poder y la penuria económica que se registraron en los primeros años de vida independiente, retrasaron el logro de los proyectos educativos que tuvieron que esperar a la época de la Reforma.

La educación pública en México nace con el liberalismo. Las leyes de 1833 que expidió Valentín Gómez Farias marcan su inicio. En este periodo se crea la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y los territorios federales y es el primer momento en que se define la competencia del Estado en relación con la educación. Sin embargo, no es sino hasta la Constitución de 1857, en las leyes de Reforma que se establece plenamente que la educación pública habría de ser gratuita y libre de la influencia eclesiástica.

A principios del siglo XX, durante la presidencia de Porfirio Díaz, con Justo Sierra como Secretario de Instrucción Pública, se instrumentó el nacionalismo liberal en la educación, como un intento de rescatar las ideas de la Reforma y de formar ciudadanos a través de un civismo basado en el conocimiento de la Constitución.

La educación tenía como propósito en este periodo, lograr la unidad nacional, para lo cual debía incluirse el estudio de la historia y la geografía, así como del español como lengua nacional. El concepto de educación incorporó la noción de equilibrio entre el desarrollo físico, intelectual, moral y estético, a fin de que la educación adquiriera un carácter

integral. Justo Sierra otorga a la educación la función de formar a los hombres y a las mujeres de México, como ciudadanos libres y progresistas.

En esta época surgen los jardines de niños como institución educativa, además de la educación primaria, que en ese período sólo se impartía en la capital de la República, así como en las ciudades y villas más importantes de los Estados y atendían únicamente a 40% de la población. Las escuelas de artes y oficios y la educación superior constituida por la preparatoria y la universidad, (la enseñanza secundaria permanece ligada a la preparatoria, como antecedente de estudios superiores) formaban parte de las instancias que ofrecían educación.

"Durante el Porfiriato, 78.5% de la población era analfabeta, de acuerdo con el censo de 1910, la población total del país, ascendía a más de 15 millones de habitantes, de los cuales más de 11 millones de personas no sabían leer ni escribir".<sup>34</sup>

La desigualdad social y económica que prevalecía en el país ya estaba gestando un movimiento revolucionario que nació en 1910. En este período, la educación se concibió como el despertar de las conciencias de los hombres para liberarlos.

Después de la renuncia de Porfirio Díaz, en marzo de 1911, surge un movimiento denominado educación popular, que pretendía extender los beneficios de la cultura a toda la población y que se refería a la necesidad de que todas las personas deberían adquirir una cultura general como mínimo indispensable para poder participar en la creación de una nación democrática.

---

<sup>34</sup> Solana, Fernando; Cardiel, Raúl y Bolaños Martínez, Raúl. Historia de la Educación Pública en México. Ed. Secretaría de Educación Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p. 17.

El 30 de mayo de 1911, siendo presidente de la República Francisco León de la Barra, el Congreso emite un decreto para establecer escuelas de instrucción rudimentaria pensadas principalmente para los individuos de origen indígena y de carácter meramente instructivo, es decir que proporcionaba un mínimo de información y principalmente atendía la alfabetización. En este decreto se señala que el Estado debía propiciar la asistencia a la escuela, para lo cual distribuye alimentos y vestido. Este decreto, constituye el antecedente del sistema educativo nacional y proporcionó los elementos para que en 1921, se creara la Secretaría de Educación Pública.

Francisco I. Madero estaba en desacuerdo con el tipo de escuela que se quería implantar, ya que consideraba que la educación debía incorporar a las personas al desarrollo nacional.

El régimen de Venustiano Carranza pretendía que la función educativa fuera completamente descentralizada por lo que el 13 de abril de 1917 ordenó la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública; sin embargo, poco tiempo después, los municipios demostraron que no estaban capacitados para la tarea, pues no tenían ingresos suficientes para llevar a la práctica los principios de laicidad, obligatoriedad y gratuidad. Además, se evidenció la necesidad de tener presupuesto para la construcción de edificios escolares, la contratación del profesorado y la elaboración de materiales educativos.

A iniciativa de José Vasconcelos, esta situación se modificó y, en 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública, de la cual fue el primer titular. Vasconcelos emprendió con entusiasmo la tarea educativa y los esfuerzos se dedicaron a crear programas de estudio para la educación primaria, difundir las bellas artes, impulsar la educación media y preescolar, el intercambio cultural con el extranjero y la investigación científica. En su administración de 1921 a 1923, proliferaron las bibliotecas, los libros de texto y se distribuyeron desayunos escolares.

La labor de José Vasconcelos al frente del sector educativo sentó las bases para desarrollar el Sistema Educativo Nacional.

En 1921, los establecimientos educativos, no llegaban a 10 mil; poco más de 800 mil alumnos cursaban la educación primaria; es decir, 6% de la población, que ascendía a 14 millones de habitantes, solamente 500 estudiantes egresaban de la educación preparatoria. Es notable en este período la labor realizada por las Misiones Culturales, cuyo propósito fue el de hacer llegar la educación a los lugares más recónditos del país.

Con el propósito de extender la educación, la escuela rural adquiere gran importancia y, en 1925, Plutarco Elias Calles firma el Decreto que creó la educación secundaria. Moisés Saénz, comisionado por Manuel Puig Casauranc, Secretario de Educación Pública, acuerda la división de los estudios de la Escuela Nacional Preparatoria en dos ciclos: ciclo secundario y ciclo preparatorio y, el mismo año, se inicio la organización del sistema de escuelas secundarias federales, con base en los planes que ya existían en la ciudad de México.

México, durante el período postrevolucionario no disponía de los recursos económicos para dar cauce a las políticas emanadas de la Revolución. Así, el gobierno se enfrentaba continuamente a carencias y dificultades para extender la cobertura de los servicios educativos.

En 1936, en la presidencia de Lázaro Cárdenas, se generó un movimiento educativo de gran magnitud, por lo cual se crearon escuelas urbanas, semiurbanas, rurales, indígenas y fronterizas; la enseñanza se diferenció de acuerdo con las características regionales. Así, por ejemplo, se pretendía que el campo aumentará la productividad y la población se

arraigara en sus comunidades. En las zonas urbanas, se pretendía encauzar la formación de los estudiantes hacia la producción industrial.

Los esfuerzos de los veinticinco años subsecuentes se dirigieron fundamentalmente, a ampliar la cobertura de los servicios de educación primaria, así como a consolidar la estructura del sistema educativo. Así, por ejemplo, en 1956, existían 1,335 jardines de niños, 18,197 escuelas primarias y 882 escuelas secundarias, las cuales atendían a 137,433 alumnos.

En 1959, durante la administración de Adolfo López Mateos, se creó la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito, a través de la cual, desde entonces, se imprimen y distribuyen gratuitamente, los libros de educación primaria.

Jaime Torres Bodet, titular de la Secretaría de Educación Pública, promueve la reforma de la educación y se crea el Plan de Once Años, dirigido a considerar los recursos que se emplearían en ese lapso, tanto en número de profesores (as), como de escuelas.

Para 1970, había 2 millones de niños y niñas sin escuela, particularmente en las zonas rurales; esto, debido a que no se construían inmuebles escolares en las regiones más apartadas del país, especialmente en las comunidades pequeñas que abundaban.

En esta época se reforma la educación primaria y reestructuran los libros de texto que se habían empleado desde 1959 y, en 1973, se promulga la Ley Federal de Educación, cuya vigencia se mantuvo durante 20 años.

En los años 80 se generalizó la educación primaria y se crearon diferentes alternativas para atender la población de acuerdo con sus características, a fin de evitar que dejaran de

asistir a la escuela y para promover que se incorporaran nuevamente al sistema educativo y concluyeran la educación básica. Al principio de la década de los noventa, más de 3 millones de jóvenes cursaban la educación secundaria.

Las generaciones del presente han logrado mayores niveles de preparación. En 1960, la escolaridad promedio de la población mayor de 15 años era de 2.6 grados y en 1998, alcanzó 7.7 grados.

Para la educación primaria, la meta para el ciclo 2000-2001, es lograr que se extienda de 87.7 a 92% y para la educación secundaria es lograr que 81% de la población que cursa este nivel educativo concluya sus estudios.

El objetivo de la educación secundaria es poner énfasis en los aspectos formativos y lograr que la experiencia escolar ayude a los (as) estudiantes a apropiarse de valores éticos y actitudes que permitan desarrollar una personalidad sana y creadora, así como relaciones sociales basadas en el respeto, el apoyo mutuo y la legalidad.

La educación secundaria, junto con la preescolar y la primaria, forman parte de la educación básica. En su conjunto, tienen la tarea de articular los tres niveles para establecer la continuidad que beneficie el desarrollo integral de los estudiantes y vincule sus acciones al desarrollo de la comunidad, con el fin de contrarrestar dos de los problemas que hoy están presentes: que la escuela permanezca desconectada de la realidad social y que la sociedad no se ocupe suficientemente de ella.

En general la educación debe orientarse al desarrollo de las competencias intelectuales; la lectura y la escritura se reconocen como las herramientas esenciales del aprendizaje y un recurso indispensable para las actividades de la vida diaria.

Asimismo, el aumento en el gasto educativo deberá crecer en mayor proporción, para impulsar el desarrollo de la educación, sobre todo de aquellas escuelas que ofrezcan una alternativa a los jóvenes que no pueden asistir a otro tipo de escuelas, porque habitan en poblaciones muy alejadas y dispersas, donde no llega otro tipo de educación.

## **2.2. ARTÍCULO 3° CONSTITUCIONAL**

En su publicación original del 5 de febrero de 1917, el artículo tercero se incluyó como parte del Título Primero denominado “De las Garantías Individuales” y plantea que la enseñanza que se da en los establecimientos oficiales de educación será laica y gratuita.

“Artículo 3: La educación libre, pero será laica, la que se da 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, al ministro de algún culto, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

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

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria”.

El artículo tercero constitucional ha sufrido varias reformas a lo largo de la historia. La primera reforma publicada el 13 de diciembre de 1934 propone que la educación que imparta el Estado sea socialista, excluyendo toda enseñanza religiosa, proporcionando una

cultura basada en la verdad científica, que forme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica; que la educación, en todos sus tipos y grados, se imparta con el carácter de servicio público, por la Federación, los Estados y los Municipios y, señala las condiciones mediante las cuales el Estado otorgue a los particulares la concesión para el desarrollo de actividades educacionales.

La segunda reforma fue publicada el 30 de diciembre de 1946 y "plantea que la educación que imparte el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad intencional de la independencia y en la justicia. El criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

La tercera reforma, publicada el 9 de junio de 1980, "tiene por objetivo brindar la autonomía a la universidad y demás instituciones de educación superior, dándoles la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas para así realizar los 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 ideas".

El 21 de enero de 1992 se publica otra reforma que "precisa que la educación que imparta el Estado -Federación, Estados y Municipios- sea laica, buscando evitar que la educación oficial privilegie a alguna religión o promueva el profesar una religión. Además, establece que la educación primaria, secundaria y normal, así como aquella destinada a obreros y campesinos, que impartan los particulares deberá requerir expresa autorización, debiendo ajustarse a los planes y programas que al efecto establezca la autoridad".

El 5 de marzo de 1993 se publica una nueva reforma que "propone que además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica y, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. Por último, plantea que es obligatorio cursar los niveles de primaria y secundaria".

En sesión celebrada por el Senado de la República, el 13 de diciembre del año 2001, se aprobó el dictamen sobre la iniciativa que reforma y adiciona los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma fue publicada el 12 de noviembre del 2002, quedando el artículo tercero como sigue:

Artículo 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados, Distrito Federal y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

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:

a) y b)...

VII y VIII...

Pretende precisar la garantía individual del acceso a la educación, señalando que el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria y seguirá cumpliendo sus compromisos respecto a los demás tipos y modalidades de educación -incluyendo la superior- apoyando, además, el desarrollo y difusión de la cultura, la ciencia y la tecnología.

### **2.3. ARTÍCULO 31 CONSTITUCIONAL**

En su publicación original, del 5 de febrero de 1917, el artículo 31 establecía lo siguiente:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la Ley de instrucción Pública en cada estado.

El 5 de marzo de 1993, se reformó el artículo 31 en su fracción I 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 primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

Con esta reforma se busca precisar una garantía individual que se encuentra implícita en el artículo tercero constitucional, la del acceso a la educación, estableciendo la obligación de los padres no solo de proporcionar educación primaria a sus hijos, sino también la secundaria, sin establecer límites de edades como se hacía anteriormente hasta los quince años únicamente.

En la reforma del 2002, se adiciona el artículo 31 constitucional 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...

De esta forma se incluye también la obligación de los padres de hacer que sus hijos reciban la educación preescolar, pero a esto también debe corresponder la obligación del estado de proporcionar dicha educación en los términos del artículo tercero constitucional.

## **2.4. LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

Como se ha señalado, el marco jurídico del sistema educativo en México, está dado por el artículo 3o. constitucional del cual se deriva la Ley Federal de Educación; que regula la educación que imparten el Estado (Federación, Estados y Municipios), sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Las disposiciones que contienen son de orden público e interés social, considerando la educación como el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; como un proceso permanente que contribuye al desarrollo y superación del individuo y a la transformación de la sociedad; siendo factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley General de Educación:

"La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3<sup>ro</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

- I. Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;
- II. Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;
- III. Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;
- IV. Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional -el español-, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas;
- V. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones para el mejoramiento de la sociedad;
- VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante esta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos;
- VII. Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científica y tecnológica;

- VIII. Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio cultural de la nación;
- IX. Estimular la educación física y la práctica del deporte;
- X. Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios;
- XI. Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente, y
- XII. Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general".<sup>35</sup>

De acuerdo con el artículo 60. de la citada Ley, el sistema educativo tendrá una estructura que permita al educando, en cualquier tiempo, incorporarse a la vida económica y social proveyendo al trabajador del tiempo necesario para atender sus estudios.

El sistema educativo en el país, de acuerdo con el marco normativo vigente se encuentra agrupado por niveles y por modalidades escolares y extraescolares, tecnológicas y generales, terminales y no terminales; por controles federales, estatales, autónomos y particulares.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Ley General de Educación. Cap. I. Art. 7. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/145/>.

<sup>36</sup> Padúa, J. Educación, Industrialización y Progreso Técnico en México. El Colegio de México, México,

Por otro lado, la Ley establece que:

"El criterio que orientara a la educación que el estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan-, se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

- I. Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- II. Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismo- 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
- III. Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, a 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".<sup>37</sup>

---

1989, p. 82.

<sup>37</sup> Ley General de Educación. Cap. I. Art. 7. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/145/>.

En lo referente a la distribución de la función educativa, la Ley, en su artículo 24, señala que dicha función comprende los siguientes aspectos:

- Promover, establecer, organizar, dirigir y sostener los servicios educativos, científicos, técnicos y artísticos de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales.
- Formular planes y programas de estudio, procedimientos de evaluación y sugerir orientaciones relativas a la aplicación de métodos educativos.
- Editar libros y producir otros materiales didácticos.
- Establecer y promover servicios educativos que faciliten a los educadores la formación que les permita su constante perfeccionamiento.
- Promover permanentemente la investigación que permita la innovación educativa.
- Incrementar los medios y procedimientos de la investigación científica.
- Expedir constancias y certificados de estudio, otorgar diplomas, títulos y grados académicos.
- Revalidar y establecer equivalencias de estudios.
- Otorgar, negar o revocar autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier otro tipo o grado destinado a obreros o a campesinos.

- Vigilar que la educación que impartan los particulares se sujete a las disposiciones de la Ley.

También se establece que la competencia del Poder Ejecutivo en materia educativa, consiste fundamentalmente en realizar las siguientes actividades, a través de la Secretaría de Educación Pública:<sup>38</sup>

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;

---

<sup>38</sup> Ley General de Educación. Cap. I. Art. 25. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/145/>.

- 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 del sistema educativo nacional, evaluar a este 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, cultural, de educación física y deporte, y

XIII. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables”.<sup>39</sup>

Además, habrá un Consejo Nacional Técnico de la Educación que será órgano de consulta de la Secretaría de Educación Pública y de las Entidades Federativas cuando éstas lo soliciten y que se encargará de proponer planes y programas de estudio y políticas educativas. Este consejo se integrará con representantes de las instituciones públicas que participen en la educación nacional.

La formulación de planes y programas de estudio y el establecimiento de instituciones educativas que realice el Poder Ejecutivo Federal por conducto de otra Secretaría o Departamento de Estado, se hará en coordinación con la Secretaría de Educación Pública. Estas otras dependencias del Ejecutivo Federal expedirán certificados, diplomas y títulos que tendrán la validez correspondiente a los estudios realizados.

La autorización a particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado dirigida a obreros o a campesinos, así como el reconocimiento de validez oficial de estudios diferentes de los anteriores, podrán ser otorgados por la Secretaría de Educación Pública o el Gobierno del Estado correspondiente, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

---

<sup>39</sup> Ley General de Educación. Cap. I. Art. 12. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/145/>.

- Ajustar sus actividades y enseñanza a lo dispuesto por la Ley.
- Sujetarse a los planes y programas que señale la Secretaría de Educación Pública.
- Impartir educación con personal que acredite preparación profesional.
- Contar con edificio adecuado, laboratorios, talleres, bibliotecas, campos deportivos y demás instalaciones necesarias, que satisfagan las condiciones higiénicas y pedagógicas que el Estado determine.
- Facilitar la vigilancia que el Estado ejerce en materia educativa.
- Sujetarse a las condiciones que se establezcan en los acuerdos y demás disposiciones que dicten las autoridades educativas.

En cuanto a la competencia del Poder Ejecutivo, en materia de Educación, la Ley le señala que por conducto de la SEP, prestará en toda la república el servicio público educacional sin perjuicio de la concurrencia de los Estados y Municipios y de otras dependencias del Ejecutivo Federal, conforme a las leyes aplicables.

Además, formulará para toda la república los planes y programas así como autorizará el uso del material educativo para la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier grado destinado a obreros.

Una función muy importante que le compete es elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria; lo cual en muchos casos no es logrado totalmente, resultando obsoletos por su contenido que no responde a los requerimientos de la actual sociedad y por tanto de una educación de calidad.

Un último aspecto que es conveniente considerar dentro de la Ley en cuestión, es lo referente a los derechos y obligaciones en materia educativa.

Así, en el artículo 2 se establece que:

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.

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

En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 70".<sup>40</sup>

Además, se establece que el Estado otorgará: remuneración justa a los educadores para que dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional, así como estímulos y recompensas a favor de los educadores que se distinguen en el ejercicio de su profesión.

---

<sup>40</sup> Ley General de Educación. Cap. I. Art. 2. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/145/>.

## **CAPÍTULO III. LA EDUCACIÓN PREESCOLAR EN MÉXICO**

Después de haber visto las características y evolución de la educación en general, corresponde considerar la educación preescolar, que es la que interesa en particular para los fines de este estudio.

### **3.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR**

La educación preescolar constituye la fase inicial del sistema escolarizado, precede a la educación primaria y se conforma de tres grados. Al primer grado asisten niños de tres años de edad; al segundo, niños de cuatro años; y al tercer grado se inscriben los niños de cinco años.

El nivel de educación preescolar como parte del sistema educativo nacional cumple funciones muy específicas, las cuales en términos generales se pueden sintetizar de la siguiente manera: Ayudar a la formación de la personalidad del niño, dándole una educación integral y armónica a través del juego que le permita desarrollar capacidades, habilidades y destrezas físicas, motoras, sociales, morales e intelectuales para que pueda desenvolverse de una mejor manera cuando asista a la escuela primaria.<sup>41</sup>

Entre los principios que fundamentan el Programa de Preescolar, el de globalización es uno de los más importantes y constituye la base de la práctica docente.

---

<sup>41</sup> Cutberto Cantoran Espinosa.

La globalización considera el desarrollo infantil como proceso integral, en el cual los elementos que lo conforman (afectividad, motricidad, aspectos cognoscitivos y sociales), dependen uno del otro. Asimismo, el niño se relaciona con su entorno natural y social desde una perspectiva totalizadora, en la cual la realidad se le presenta en forma global. Paulatinamente va diferenciándose del medio y distinguiendo los diversos elementos de la realidad, en el proceso de constituirse como sujeto.

El jardín de niños considera la necesidad y el derecho que tienen los infantes a jugar, así como a prepararse para su educación futura. Jugar y aprender no son actividades incompatibles, por lo que sería deseable que la escuela primaria pudiera abarcar estas dos grandes necesidades.

La práctica de la educación preescolar, demuestran que la importancia del juego no se reduce a la ejercitación del proceso psíquico aislado. Su significación para el desarrollo del pequeño está determinada al afectar los aspectos más sustantivos del desenvolvimiento psíquico de su personalidad en conjunto, desarrollo de su conciencia.

"Por ello, el esclarecimiento de la naturaleza psicológica del juego se debe permitir, no sólo comprender su importancia para el desarrollo del niño, sino también que se de la clave para dominar el proceso del juego, para aprender a dirigirlo conscientemente, para utilizarlo como medio educativo y de desenvolvimiento del niño preescolar. Esta tarea práctica que se plantea a la investigación psicológica le otorga un sentido vital, que la hace significativa".<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Onofre, Valentín, Lidia. El Juego como Estrategia en la Enseñanza de Educación Preescolar en el Estado de México. Tesis UVM, Estado de México, 2003, pp. 74-75.

Todas estas ideas han permitido conformar, en el plano educativo, una propuesta organizativa y metodológica para el presente programa a través de la estructuración por proyectos.

"Esta propuesta ha permitido en la teoría y en la práctica educativa elaborar alternativas que brindan otra dinámica al trabajo escolar, al considerar la utilización del espacio, mobiliario y material, e incluso el tiempo, con criterios de flexibilidad. Hay otros elementos que tienen también un peso importante desde la perspectiva de los proyectos; en particular la idea que considera que el trabajo escolar debe preparar al niño para una participación democrática y cooperativa".<sup>43</sup>

Trabajar por proyectos es planear juegos y actividades que respondan a las necesidades e intereses del desarrollo integral del niño.

El proyecto es una organización de juegos y actividades propios de esta edad, que se desarrollan en torno a una pregunta, un problema, o a la realización de una actividad concreta. Responde principalmente a las necesidades e intereses de los niños, y hace posible la atención a las exigencias del desarrollo en todos sus aspectos.

Cada proyecto tiene una duración y complejidad diferentes, pero siempre implica acciones y actividades relacionadas entre sí, que adquieren su sentido tanto por vincularse con los intereses y características de los niños, como por su ubicación en el proyecto. Buscar materiales, escribir, dibujar, representar, etc., son actividades individuales pero que están ligadas entre sí.

---

<sup>43</sup> Programa de Educación Preescolar. SEP. Fernández Cueto Editores, México, 2002, pp. 17-18.

El hecho de que sea una realización de diferente duración, complejidad y alcances, está dado también por la posibilidades y limitaciones de los niños, lo cual tiene que ver con su edad, desarrollo, la región donde vive, etc.

*El proyecto es un proceso que implica previsión y toma de conciencia del tiempo a través de distintas situaciones; por ejemplo, cuando se dice: <<mañana buscaremos...>>, <<ayer hicimos...>>, <<el plan de trabajo dice que el lunes...>>, se logra que el niño recuerde momentos vividos y tenga presente la sucesión de hechos que integrará por medio de la experiencia, las tareas y juegos diversos.*

*El proyecto tiene una organización.* Desde el inicio del proyecto los niños y el docente planean grandes pasos a seguir y determinan posibles tareas para lograr determinado objetivo (qué materiales se requieren, quiénes pueden conseguirlos, organizarse, etc.). Esta organización del tiempo y las actividades no será rígida, sino que estará abierta a las aportaciones del todo el grupo y requerirá, en forma permanente, la coordinación y orientación del docente.

*El desarrollo de un proyecto comprende diferentes etapas:* surgimiento, elección, planeación, realización, término y evaluación. En cada una de ellas el docente deberá estar abierto a las posibilidades de participación y toma de decisiones que los niños muestren, las cuales se irán dando en forma paulatina. Se trata de un aprendizaje de fundamental importancia para la vida futura de los niños como seres responsables, seguros y solidarios. En tanto estos aprendizajes se van desarrollando, el docente tendrá un papel más activo en cada una de las etapas del proyecto.

*"El trabajo grupal adquiere aquí especial interés, dado que se trata de una empresa concebida por todos y cuya realización requiere, también, del trabajo en pequeños grupos y, en algunos momentos, del grupo entero".* <sup>44</sup>

El Programa de Educación Preescolar, es el eje curricular que enmarca las acciones de las y los docentes de este nivel. Se fundamenta en el constructivismo, al situar al niño como centro del proceso educativo y considerar su desarrollo como un proceso complejo, constituido por las dimensiones: afectiva, social, intelectual y física. Los principios que lo sustentan son el juego, la expresión y la creatividad, que también se especifican como características de la edad preescolar, convirtiéndose en herramientas que el docente utiliza como recursos didácticos para favorecer el desarrollo armónico de los niños que atiende.

El PEP propone el método de Proyectos como estructura organizativa y metodológica para trabajar con los niños porque en éste se considera su desarrollo como un proceso integral en el cual los elementos que lo conforman, (afectividad, motricidad, aspectos cognoscitivos y sociales) dependen uno del otro. Asimismo, en él se menciona que el niño se relaciona con su entorno natural y social desde una perspectiva totalizadora.

El método de proyectos es adecuado para los preescolares de tercer grado, ya que éste implica que los niños hayan desarrollado determinadas habilidades, actitudes y conocimientos para trabajar en equipo y colectivamente.

En el programa, hay distintos tipos de contenidos cuya identificación está dada por naturaleza y los procesos que los caracterizan; contenidos que podrían reconocerse en

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 19.

actividades y juegos diversos, que implicarían en un tratamiento diferenciado por parte del docente en el marco de la propuesta metodológica, siendo o no parte del desarrollo de un proyecto.

Estos elementos del programa se consideran valiosos para que siga siendo el documento rector de la práctica docente del nivel; sin embargo, hay que plantear las siguientes consideraciones:

1. Aún cuando la metodología del PEP sea congruente, en términos generales, con sustento teórico, ha planteado muchas dificultades a los docentes al enfrentarse a una propuesta abierta, flexible y globalizadora, que para su operación se apoya en criterios generales más que en indicaciones precisas sobre el cómo hacer.
2. Desde la perspectiva del curriculum formal, el programa de educación preescolar establece una relación implícita entre objetivos y contenidos. En el curriculum real, y a partir de la experiencia de docentes, existente evidentes dificultades para vincular los objetivos con los contenidos.
3. Los procesos de planeación y evaluación se han visto como mero trámite administrativo, lo que impide en algunos casos reflexionar sobre lo que se pretende, cómo hacerlo y qué enseñar.
4. Una de las dificultades que presenta es que no establece con claridad qué van a aprender los niños lo que lleva a que los obtenidos sean poco precisos y no se concreten en la práctica.

Otras situaciones especiales que se observan en cuanto a los contenidos son las siguientes:

- A. Esta ambigüedad promueve la ausencia de algunos elementos que ellas y ellos pueden recuperar como contenidos mediante los proyectos pedagógicos, en algunos casos, se trataban pero de manera superficial.
- B. Los contenidos no tienen una secuenciación para trabajarlos. Lo que consecuentemente afecta la práctica de los educadores que no cuentan con referentes teóricos suficientes sobre desarrollo del niño, ni con la lógica disciplinar de algunos conocimientos básicos.
- C. Existen una serie de programas de apoyo a la práctica docente que abarcan diversas disciplinas del conocimiento,<sup>45</sup> los cuales se presentan a los profesores en forma aislada, dificultándose la integración de los mismos en su práctica.

A continuación se presentan algunas adecuaciones que se le hicieron al programa de educación preescolar vigente, considerando como primer referente, las necesidades que se han presentado en la práctica de los educadores de preescolar Valle de México, conscientes (como ya se describieron arriba) de algunas carencias y limitaciones que presenta el programa y que se hacen evidentes en el aula y buscando también prepararse, para los cambios que se avecinan (la obligatoriedad, entre otros).

Las adecuaciones al PEP incluyen los siguientes aspectos:

- Integración de contenidos.
- Planeación y evaluación.
- Estrategias metodológicas para el trabajo con niños de tres años.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Estos programas son: Salud y Participación Social, Educación Física, Computación Educativa, Rincones de Lectura, Antropología y Taller de Teatro y Literatura Infantil.

La planeación de la acción docente es el documento que contiene las orientaciones que ayudan a los docentes a organizar su práctica educativa. Teniendo como finalidad principal continuar el proceso que se inició el ciclo escolar anterior, donde se buscó resignificar la planeación como una acción intencionada, reflexiva y fundamentada que ayude a tomar decisiones para mejorar la práctica educativa.

"La planeación es importante en la medida que se concreta en el aula, y es en ella donde la educadora toma un conjunto de decisiones que a veces afectan poco a lo que se había previsto, mientras que en otras lo cambiaran substancialmente. En este sentido, se reconoce el poder de decisión y la creatividad que tienen las docentes, por esto es importante reafirmar que la planeación es personal y la intención en que trascienda de un simple trámite burocrático, ajeno y rutinario a una reflexión sobre lo que se pretende, sobre cómo se hace y se valora; una reflexión que permita fundamentar las decisiones que se tomen y observar su coherencia y continuidad".<sup>46</sup>

En lo general el documento contiene los mismos aspectos que los del ciclo anterior. Aunque se le hicieron algunas modificaciones, considerando las sugerencias y propuestas de los docentes, directivos y personal de apoyo técnico, durante las diferentes reuniones.

La planeación de la acción docente está estructurada en dos grandes bloques:

1. La planeación anual de la educadora y el educador.
2. La planeación didáctica.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Documento Operativo de la Práctica Docente. SEP, 2002, pp. 6-8.

<sup>46</sup> Les recomendamos que este documento sustituya a la planeación que se propone en el PEP '92.

<sup>46</sup> Bassedas, Huguet y Solé. Aprender y Enseñar en Educación Infantil. Ed. GRAÓ, España, 1998, p. 123.

<sup>47</sup> Por ejemplo los cursos de carrera magisterial, el dirigido a personal de nuevo ingreso y diversas reuniones con supervisoras y directoras.

Para concluir este capítulo, cabe señalar que:

"El desarrollo del niño es un proceso continuo que se enmarca dentro del más extenso proceso del desarrollo humano; es por eso que el juego y las actividades artísticas dentro de la escuela es fundamental para la formación del niño, porque brinda un apoyo académico. Un ejemplo son las nociones espaciales en el que al pintar algo tiene una ubicación de lo que pinta (cielo, piso, etc.), y las nociones temporales; es decir, tienen secuencia en lo que hace primero y hace después (contar un cuento y que lo dibuje); que apoyan la lecto-escritura".<sup>48</sup>

A su vez ayudan al niño a ubicar las letras en el orden y momento correcto, evitando así que incurra en omisiones (omitir una letra), transposiciones (poner una en vez de otra), inversiones (cambiar letras), alteraciones (alterar una por otra), confusiones (confundir letras), separación de palabras, etc. Logrando así que el niño lea correctamente y con la puntuación adecuada.

Dado que muchas escuelas estimulan el aprendizaje de los niños a través de la educación "académica" meramente formal, se olvidan con gran frecuencia de la estimulación artística que permite que los niños jueguen y aprendan las nociones temporales y espaciales que tanto favorecen su creatividad y espontaneidad.

Muchas veces los maestros logran detectar problemas, sin embargo, no tienen el tiempo suficiente para buscar una solución debido a que necesitan cumplir con un programa "académico" amplio y riguroso, no dando cabida a la adquisición de las destrezas no

---

<sup>47</sup> Documento Operativo de la Práctica Docente. SEP, 2002, p. 8

<sup>48</sup> Gómez, Ana Gloria. Importancia del Empleo de las Actividades Lúdicas para Favorecer la Integración de las Áreas Cognitiva, Afectiva, Psicomotora y Afectiva en el Jardín de Niños. México, 1994, p. 86.

logradas, que bien podrían reafirmarse a través de un taller artístico; siempre y cuando el taller no se enfoque únicamente a que el niño pinte, sino que abarque las nociones del contorno, combinar diferentes colores, así como también seguir cierta secuencia lógica.

Conforme se avanza en la ciencia, la educación tiene la necesidad de cambio, buscando nuevos horizontes que brinden a la gente una nueva visión; es decir, nuevas formas de integrar las actividades lúdicas con los aspectos académicos formales de la educación.

Esta necesidad es aún más importante en la educación preescolar porque a partir de esta etapa se trata que los infantes logren adquirir una formación que les permita un desarrollo adecuado para enfrentar el proceso educativo, en donde se deben ver involucrados. Si no se atienden estos aspectos el riesgo es seguir formando individuos con deficiencias que a la larga se vuelvan rezagos educativos.

Se tiene conciencia de que es importante cumplir con los objetivos que se ha marcado la educación hoy en día, es decir, formar individuos capaces de aprender a aprender, para conseguir lo anterior es necesario conocer las condiciones que presentan los individuos o infantes al integrarse a la escuela, tales condiciones como se ha visto son o deben ser previstas por la propia familia la que se convierte en un factor esencial, para el futuro educacional de los niños.

### **3.2. LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR EN MÉXICO**

Los niños tienen derecho a una educación gratuita y obligatoria, y a que durante su proceso educativo se les trate con dignidad y se les prepare para la vida en un espíritu de comprensión, paz y tolerancia.

En 1993 los maestros y maestras de México, como resultado del Primer Congreso Nacional de Educación, propusieron a la sociedad definir y construir una nueva educación básica integrada que articulara los tres niveles de educación básica y que se componen en su dimensión organizativa, curricular, pedagógica y didáctica, con base en los resultados de la investigación, la experimentación previa y la participación y consensos de maestros y sociedad. De estos criterios emanaron las diez propuestas para mejorar la calidad de la educación básica, entre las que se pueden mencionar: incluir en la Constitución Política de la República la obligatoriedad de la educación preescolar y en la Ley General de Educación a la educación preescolar como obligatoria en los tres grados, antes del ingreso a la educación primaria a través de varios mecanismos, como cumplir con la obligación de ampliar la cobertura de la educación para atender a todos los niños y jóvenes en edad escolar durante doce años de educación básica; mantener la igualdad de oportunidades de acceso y permanencia a la educación, particularmente de los grupos marginados, migrantes y alumnos con necesidades de educaciones especiales.

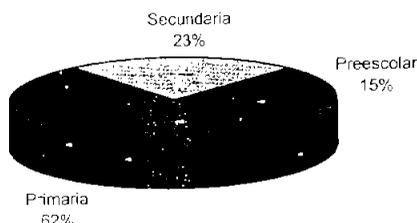
El 12 de noviembre de 2002 se publicó el Decreto que modifican los artículos 3º y 31º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con la reforma del artículo tercero de la Constitución, del 12 de noviembre de 2002, este nivel educativo se hará obligatorio para los niños de cinco años a partir del ciclo escolar 2004-2005, para los de cuatro en el 2005-2006 y para los de tres años en el 2008-2009. Su principal objetivo es propiciar el desarrollo integral y armónico de las capacidades afectivas, sociales, físicas y cognoscitivas del niño, atendiendo las características propias de su edad y entorno social.

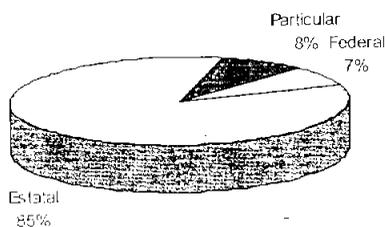
El Decreto establece la obligatoriedad de la educación preescolar para la población infantil de tres a cinco años de edad, lo cual implica no sólo la obligación del Estado para impartirla -medida ya establecida desde 1993-, sino también la obligación de los padres o tutores para hacer que sus hijos o pupilos la cursen, como requisito para el ingreso a la educación primaria.

### 3.3. ESTADÍSTICAS

La educación preescolar forma parte de la Educación Básica, que corresponde al tipo educativo de mayor población escolar, con 24.2 millones de alumnos, equivalente al 78% del sistema educativo. De éstos, la mayor parte, 62%, asiste a la educación primaria, 23% a la educación secundaria y el 15% a educación preescolar, como se observa en la siguiente gráfica.



El 92% de los alumnos de educación básica asiste a escuelas públicas (85% en servicios coordinados por los gobiernos estatales y 7% en escuelas administradas por la federación) y el 8% corresponde a alumnos de escuelas particulares, según se muestra en la siguiente gráfica.



El proceso de federalización ha permitido a la Secretaría de Educación Primaria orientar sus esfuerzos hacia acciones de mejora de la calidad y promoción de la atención equitativa, mediante modelos especiales y programas compensatorios.

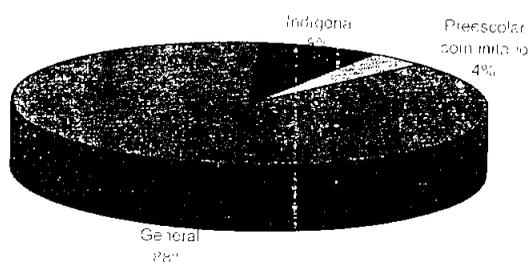
En el siguiente cuadro se presentan los datos de los diferentes niveles de educación básica por estado.

### ALUMNOS, MAESTROS Y ESCUELAS POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD	ALUMNOS						MAESTROS	ESCUELAS
	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	TOTAL	% HOM	% MUJ		
Aguascalientes	36,988	154,405	59,402	250,795	50.7	49.3	10,208	1,574
Baja California	79,783	366,533	136,467	582,783	51.0	49.0	24,884	2,893
Baja California Sur	17,697	63,695	25,489	105,881	51.1	48.9	4,864	807
Campeche	26,615	106,830	40,887	174,332	51.1	48.9	7,946	1,731
Coahuila	92,871	330,565	133,573	557,009	50.9	49.1	23,969	3,772
Colima	21,274	76,665	31,456	129,395	51.1	48.9	6,261	1,036
Chiapas	216,098	772,361	238,045	1,226,504	51.5	48.5	51,026	16,526
Chihuahua	97,533	443,113	15,733	697,981	50.7	49.3	29,431	5,555
Distrito Federal	292,456	1,002,558	483,904	1,778,918	50.8	49.2	84,097	8,088
Durango	52,300	228,525	86,324	367,149	50.8	49.2	19,104	4,829
Guanajuato	211,090	753,728	266,029	1,230,847	50.9	49.1	48,241	10,135
Guerrero	144,299	563,538	177,595	885,432	51.0	49.0	42,387	9,595
Hidalgo	80,197	371,349	152,561	604,107	50.9	49.1	27,991	7,344
Jalisco	239,633	931,286	356,579	1,527,498	50.8	49.2	63,442	10,952
México	355,582	1,929,358	760,567	3,045,507	50.8	49.2	119,163	15,765
Michoacán	143,882	655,702	229,031	1,028,615	50.5	49.5	47,318	10,880
Morelos	50,143	221,664	92,540	364,347	50.7	49.3	13,983	2,253
Nayarit	35,024	130,890	57,182	223,096	51.1	48.9	11,779	2,613
Nuevo León	141,726	487,316	203,682	832,724	51.0	49.0	36,918	5,015
Oaxaca	145,426	637,817	211,974	995,217	51.1	48.9	44,510	11,121
Puebla	209,567	827,687	296,055	1,333,309	50.9	49.1	51,993	10,381
Querétaro	61,643	230,807	88,856	381,306	50.7	49.3	14,094	3,126
Quintana Roo	36,989	143,589	53,011	233,589	51.2	48.8	9,614	1,542
San Luis Potosí	102,633	373,433	146,284	622,350	50.9	49.1	29,808	7,851
Sinaloa	93,322	364,341	144,187	601,850	51.0	49.0	28,544	6,067
Sonora	77,809	318,834	120,047	516,690	51.0	49.0	22,218	3,964
Tabasco	95,971	302,833	127,239	526,043	51.0	49.0	20,013	4,654
Tamaulipas	88,311	387,424	149,889	625,624	51.0	49.0	26,805	4,723
Tlaxcala	38,727	153,731	59,536	251,994	51.1	48.9	10,743	1,748
Veracruz	225,521	1,068,103	386,624	1,680,248	51.1	48.9	77,894	19,575
Yucatán	66,432	251,642	100,237	418,311	51.5	48.5	19,419	3,004
Zacatecas	58,361	204,869	87,483	350,713	50.8	49.2	17,126	4,851
<b>Nacional</b>	<b>3,635,903</b>	<b>14,857,191</b>	<b>5,660,070</b>	<b>24,153,164</b>	<b>50.9</b>	<b>49.1</b>	<b>1,045,793</b>	<b>203,970</b>

La educación básica es atendida por 1.04 millones de maestros, 67.6% de todos los maestros del sistema educativo. Alta dispersión de la población rural da como resultado un menor promedio de alumnos por maestro con relación a la educación media superior y superior, en donde existe una mayor concentración de alumnos, por estas estos niveles ubicados principalmente en zonas urbanas. Este fenómeno se refleja con mayor claridad en el número de escuelas, tomando en cuenta que la educación básica (203,970), cubre el 90.6% de las escuelas del sistema educativo.

En relación al nivel de preescolar, que es el que interesa para los fines de este estudio, el 88% de los alumnos es atendido en la modalidad de preescolar general, conocida también como jardines de niños. El 8% de los niños asiste a las escuelas indígenas, donde se imparte en localidades rurales con menos de 500 habitantes; esta modalidad se ha adoptado como una estrategia para responder a la demanda educativa de población con alto grado de dispersión y marginalidad y los servicios son operados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública; estos servicios son generalmente de tipo unitario, es decir, son atendidos por un solo instructor comunitario.



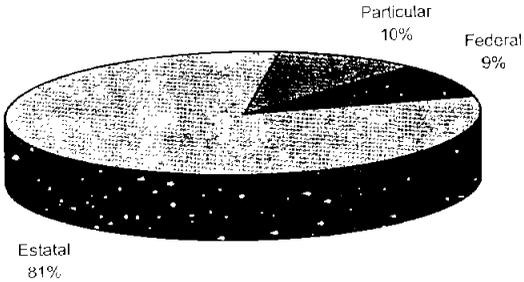
En el siguiente cuadro se detallan estos datos por entidad federativa.

## ALUMNOS, MAESTROS Y ESCUELAS POR MODALIDAD EDUCATIVA

ENTIDAD	PREESCOLAR GENERAL			PREESCOLAR INDÍGENA			PREESCOLAR COMUNITARIO			TOTAL DE ALUMNOS	
	Alumnos	Maestros	Escuelas	Alumnos	Maestros	Escuelas	Alumnos	Maestros	Escuelas	Público	Privado
Aguascalientes	39,899	1,350	414				1,089	134	142	32,296	4,692
Baja California	76,806	3,081	831	1,411	63	31	1,568	148	124	70,053	9,730
Baja California Sur	17,199	671	208				578	83	80	15,970	1,727
Campeche	21,641	925	344	3,661	195	115	1,313	162	175	24,898	1,717
Coahuila	86,831	3,137	1,050				6,040	488	454	78,630	14,041
Colima	20,278	798	247				996	134	134	19,300	1,974
Chiapas	140,424	5,478	2,435	60,185	2,603	1,785	15,489	2,425	2,188	211,347	4,751
Chihuahua	91,957	3,859	1,312	2,760	170	163	2,816	335	411	89,732	7,801
Distrito Federal	292,422	11,909	3,314				34	6	6	203,608	88,848
Durango	48,360	2,279	1,034	942	75	68	2,698	356	347	49,268	3,032
Guanajuato	205,380	8,255	3,431	188	8	3	5,522	629	583	183,371	27,719
Guerrero	113,042	5,587	2,158	26,416	1,224	659	4,841	666	628	139,722	4,577
Hidalgo	54,304	2,332	1,071	14,332	743	495	11,561	1,249	1,480	74,991	5,206
Jalisco	234,891	8,779	3,069	1,146	60	53	3,596	418	418	216,902	22,731
México	341,738	12,818	4,433	8,715	436	268	5,129	690	634	337,427	18,155
Michoacán	126,916	5,890	2,531	8,611	411	171	8,355	1,125	1,125	132,332	11,550
Morelos	48,957	1,773	774	419	19	10	767	79	74	43,865	6,278
Nayarit	30,988	1,384	616	2,493	141	107	1,543	178	255	32,746	2,278
Nuevo León	140,119	5,420	1,524				1,607	247	252	106,999	34,727
Oaxaca	81,684	4,105	1,842	60,974	2,745	1,605	2,788	406	390	142,461	2,965
Puebla	165,855	6,409	2,444	37,956	1,448	909	5,756	703	634	190,923	18,644
Querétaro	54,322	2,047	701	2,231	98	86	5,090	580	529	49,931	11,712
Quintana Roo	32,768	1,104	317	3,304	181	104	917	96	111	34,088	2,901
San Luis Potosí	88,388	4,208	1,823	11,092	682	421	3,155	542	609	95,848	6,785
Sinaloa	85,512	3,684	1,504	938	51	33	6,872	757	844	85,823	7,499
Sonora	69,311	2,696	912	6,190	330	221	3,308	346	373	68,317	9,492
Tabasco	85,181	3,206	1,432	6,535	312	134	3,254	300	297	90,853	5,118
Tamaulipas	84,408	3,453	1,112				3,903	518	527	78,025	10,286
Tlaxcala	35,615	1,344	487	995	44	18	2,117	188	200	33,742	4,985
Veracruz	186,597	10,154	4,726	27,834	1,724	1,128	11,090	1,442	1,362	214,786	10,735
Yucatán	48,352	1,774	480	15,795	620	269	2,284	372	340	61,817	4,615
Zacatecas	56,299	2,707	1,264				2,062	381	336	56,684	1,677
Nacional	3,202,642	132,716	49,840	305,125	14,383	8,856	128,136	16,183	16,062	3,266,955	368,948

Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos.

El 81% de los niños asiste a escuelas dependientes de los gobiernos estatales; el 9% corresponde a alumnos de escuelas sostenidas por la federación, que incluye básicamente a preescolar comunitario y los servicios del Distrito Federal que son administrados directamente por la Secretaría de Educación Pública. Los niños inscritos en escuelas particulares cubren el 10% de la matrícula.



En el siguiente cuadro se detallan estos datos por entidad federativa.

## ALUMNOS POR SOSTENIMIENTO

ENTIDAD	FEDERAL	ESTATAL*	PARTICULAR	TOTAL
Aguascalientes	1,356	30,940	4,692	36,988
Baja California	1,945	68,108	9,730	79,783
Baja California Sur	733	15,237	1,727	17,697
Campeche	1,404	23,494	1,717	26,615
Coahuila	6,040	72,790	14,041	92,871
Colima	1,211	18,089	1,974	21,274
Chiapas	15,519	195,828	4,751	216,098
Chihuahua	2,913	86,819	7,801	97,533
Distrito Federal	203,308	300	88,848	292,456
Durango	2,873	46,395	3,302	52,300
Guanajuato	6,046	177,325	27,719	211,090
Guerrero	5,148	134,574	4,577	144,299
Hidalgo	11,737	63,254	5,206	80,197
Jalisco	3,883	213,019	22,731	239,633
México	5,581	331,486	18,155	355,582
Michoacán	8,355	123,977	11,550	143,882
Morelos	986	42,879	6,278	50,143
Nayarit	1,751	30,995	2,278	35,024
Nuevo León	2,591	104,408	34,727	141,726
Oaxaca	3,219	139,242	2,965	145,426
Puebla	5,987	184,936	18,644	209,567
Querétaro	5,325	44,606	11,712	61,643
Quintana Roo	942	33,146	2,901	36,989
San Luis Potosí	3,155	92,693	6,785	102,633
Sinaloa	7,083	78,740	7,499	93,322
Sonora	3,598	64,719	9,492	77,809
Tabasco	3,528	87,325	5,118	95,971
Tamaulipas	4,333	73,692	10,286	88,311
Tlaxcala	2,175	31,567	4,985	38,727
Veracruz	11,511	203,275	10,735	225,521
Yucatán	2,299	59,518	4,615	66,432
Zacatecas	2,347	54,337	1,677	58,361
Nacional	<b>338,882</b>	<b>2,928,073</b>	<b>368,948</b>	<b>3,635,903</b>

\* Incluye sostenimiento Autónomo.

Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos.

A continuación se presentan los datos sobre el número de alumnos que son atendidos en cada uno de los grados de educación preescolar por entidad federativa.

## ALUMNOS, MAESTROS Y ESCUELAS POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD	ALUMNOS						MAESTROS	ESCUELAS
	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO	TOTAL	% HOM	% MUJ		
Aguascalientes	1,408	12,032	23,548	36,988	50.2	49.8	1,484	556
Baja California	4,462	24,600	50,721	79,783	50.7	49.3	3,292	986
Baja California Sur	3,726	4,272	9,699	17,697	50.8	49.2	754	288
Campeche	2,487	9,350	14,778	26,615	50.5	49.5	1,282	634
Coahuila	8,802	31,656	52,413	92,871	50.7	49.3	3,625	1,504
Colima	1,683	7,899	11,692	21,274	51.2	48.8	932	381
Chiapas	48,910	67,270	99,918	216,098	50.5	49.5	10,506	6,408
Chihuahua	9,721	34,758	53,054	97,533	50.5	49.5	4,364	1,886
Distrito Federal	56,638	109,582	126,236	292,456	50.5	49.5	11,915	3,320
Durango	5,142	15,710	31,448	52,300	50.4	49.6	2,710	1,449
Guanaajuato	23,998	77,119	109,973	211,090	50.4	49.6	8,892	4,017
Guerrero	24,615	48,292	71,392	144,299	50.0	50.0	7,577	3,445
Hidalgo	4,230	24,256	51,711	80,197	50.2	49.8	4,324	3,046
Jalisco	39,134	94,125	106,374	239,633	50.7	49.3	9,257	3,540
México	18,522	138,626	198,434	355,582	50.5	49.5	13,944	5,335
Michoacán	3,740	50,016	90,126	143,882	50.1	49.9	7,426	3,827
Morelos	3,930	16,609	29,604	50,143	50.5	49.5	1,871	858
Nayarit	1,480	14,034	19,510	35,024	51.3	48.7	1,703	978
Nuevo León	17,361	51,358	73,007	141,726	50.8	49.2	5,667	1,776
Oaxaca	23,403	52,126	69,897	145,426	50.2	49.8	7,256	3,837
Puebla	37,093	71,545	100,929	209,567	50.2	49.8	8,560	3,987
Querétaro	5,092	20,893	35,658	61,643	50.8	49.2	2,725	1,316
Quintana Roo	5,156	7,586	24,247	36,989	51.3	48.7	1,381	532
San Luis Potosí	15,555	36,666	50,412	102,633	50.3	49.7	5,432	2,853
Sinaloa	1,094	35,579	56,649	93,322	50.9	49.1	4,492	2,831
Sonora	1,522	26,365	49,922	77,809	51.0	49.0	3,372	1,506
Tabasco	20,988	32,558	42,425	95,971	50.5	49.5	3,818	1,863
Tamaulipas	5,210	27,489	55,612	88,311	50.9	49.1	3,971	1,639
Tlaxcala	626	11,015	27,086	38,727	50.6	49.4	1,576	705
Veracruz	102,383	112,048	11,090	225,521	50.6	49.4	13,320	7,216
Yucatán	13,310	24,974	28,148	66,432	50.8	49.2	2,766	1,089
Zacatecas	9,400	20,928	28,033	58,361	49.9	50.1	3,088	1,600
Nacional	520,821	1,311,326	1,803,746	3,635,903	50.5	49.5	163,282	74,758

Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se observa, la mayoría de niños son atendidos en tercer grado y son muy pocos los que cursan los tres años.

En el siguiente cuadro se muestra el porcentaje de atención de los niños entre 3 y 5 años en educación preescolar por entidad federativa.

### ATENCIÓN A NIÑOS DE 3, 4 Y 5 AÑOS

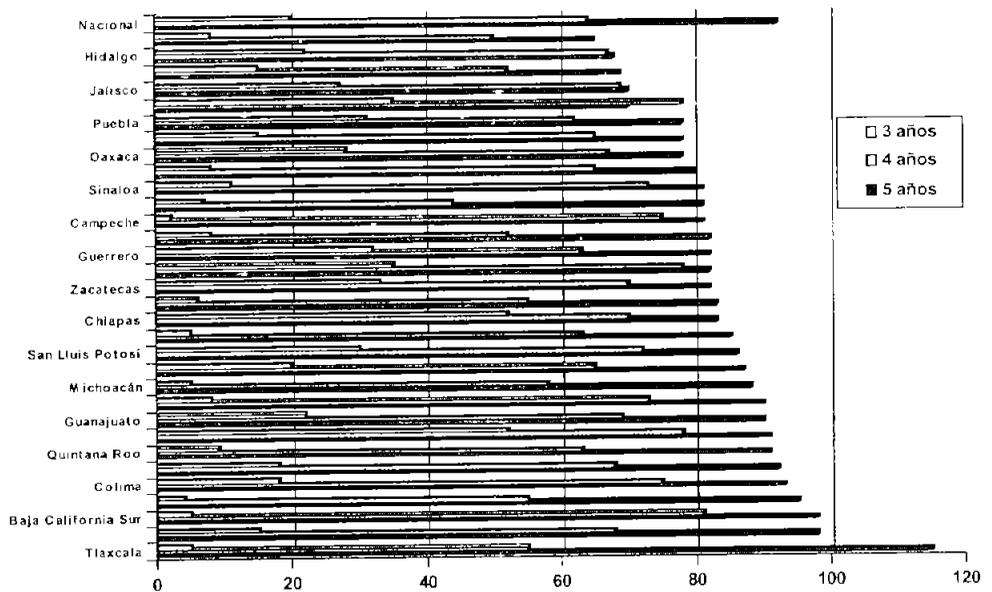
ENTIDAD	%
Tabasco	74.5
Chiapas	68.9
Distrito Federal	66.0
Colima	63.2
San Luis Potosí	63.2
Yucatán	63.2
Zacatecas	61.8
Baja California Sur	61.5
Querétaro	60.9
Guanajuato	60.8
Guerrero	60.3
Coahuila	60.2
Tlaxcala	58.5
Nayarit	58.3
Puebla	58.3
Nuevo León	58.1
Oaxaca	58.1
Jalisco	56.6
Sinaloa	55.5
Quintana Roo	55.2
Campeche	53.6
Hidalgo	53.1
Aguascalientes	52.8
Sonora	52.3
Michoacán	52.0
Veracruz	51.6
Durango	51.4
Morelos	49.1
Tamaulipas	48.1
Chihuahua	46.8
Baja California	44.9
México	41.7
<b>Nacional</b>	<b>55.5</b>

Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se muestra en el cuadro anterior, los estados con un mayor porcentaje de atención son Tabasco, Chiapas y el Distrito Federal; pero aún así, en ningún caso se alcanza el 75% de atención, lo que significa que más de una cuarta parte de los niños no reciben educación preescolar.

A continuación se muestran los porcentajes de atención por edades en cada uno de los estados.

### ATENCIÓN A PREESCOLAR POR EDAD



Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos.

## INDICADORES EDUCATIVOS

ENTIDAD	ATENCIÓN (%)			
	3 AÑOS	4 AÑOS	5 AÑOS	3, 4 Y 5 AÑOS
Aguascalientes	15.0	63.5	78.8	52.8
Baja California	7.6	42.9	82.9	44.9
Baja California Sur	5.5	80.7	97.0	61.5
Campeche	1.6	74.7	83.1	53.6
Coahuila	18.0	67.3	94.0	60.2
Colima	18.0	75.1	94.2	63.2
Chiapas	51.2	69.7	84.4	68.9
Chihuahua	15.6	51.6	72.1	46.8
Distrito Federal	34.8	78.5	83.9	66.0
Durango	4.7	61.7	86.2	51.4
Guanajuato	21.5	68.6	91.5	60.8
Guerrero	33.0	62.6	83.8	60.3
Hidalgo	22.2	66.0	69.6	53.1
Jalisco	28.8	68.0	72.5	56.6
México	9.3	49.4	65.4	41.7
Michoacán	5.2	58.6	90.1	52.0
Morelos	9.0	52.4	83.7	49.1
Nayarit	8.5	73.9	90.9	58.3
Nuevo León	20.5	64.7	89.0	58.1
Oaxaca	28.1	65.8	78.9	58.1
Puebla	33.2	62.2	78.3	58.3
Querétaro	15.6	67.9	97.1	60.9
Quintana Roo	9.3	62.5	92.0	55.2
San Luis Potosí	30.6	70.1	87.6	63.2
Sinaloa	12.3	71.0	82.0	55.5
Sonora	4.3	56.2	95.5	52.3
Tabasco	51.9	78.8	91.6	74.5
Tamaulipas	5.6	53.3	84.8	48.1
Tlaxcala	4.1	54.9	113.0	58.5
Veracruz	8.3	64.0	80.2	51.6
Yucatán	35.4	79.1	74.3	63.2
Zacatecas	31.7	68.9	84.0	61.8
Nacional	<b>20.6</b>	<b>63.2</b>	<b>81.4</b>	<b>55.5</b>

Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se observa, la atención a los niños de tres años en algunos estados como Campeche es casi nula y sólo en Chiapas y Tabasco se atiende a más del 50% de los niños de esta edad. Respecto a los niños de 4 años, en la mayoría de los estados son atendidos más del 60%, en tanto que en la mayoría de los estados más del 80% de los niños de 5 años son atendidos en preescolar.

## **CAPÍTULO IV. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE EDUCACIÓN PREESCOLAR**

Se ha visto que, de acuerdo con las estadísticas actuales, no se ha logrado atender a todos los niños entre 3 y 5 años en educación preescolar, por lo que es importante considerar en este capítulo la responsabilidad del Estado en esta materia, no solo para ampliar la cobertura, sino también para elevar la calidad de la educación preescolar.

### **4.1. LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

La Secretaría de Educación Pública tiene como propósito esencial crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden.

En relación con la educación preescolar, ha desarrollado la campaña "En preescolar te esperamos con los brazos abiertos". Como parte de esta campaña se destaca la necesidad de crear más espacios educativos, así como asegurar las condiciones que permitan a todos los niños el ingreso, la permanencia y el éxito en cualquiera de los niveles de educación básica.<sup>49</sup>

En el marco del Programa Nacional de Educación 2001 - 2006 (ProNaE), la Secretaría de Educación Pública de México ha emprendido una línea de política educativa orientada a la atención de las niñas y los niños menores de 6 años, a fin de mejorar la calidad del servicio

---

<sup>49</sup> Entrega SEP apoyados a Niños para Favorecer si Ingreso a Preescolar. 3 de mayo 2004  
<http://mx.news.yahoo.com/040504/7/1727h.html>

que recibe esta población en el país, tomando en cuenta la diversidad de modalidades y los contextos en los que opera.

Más adelante se detallan algunos aspectos de este programa.

## **4.2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 la educación se ubica en el área de desarrollo social y humano, en donde se destacan algunos problemas.

Para enfrentar estos problemas, el área de desarrollo social y humano plantea objetivos rectores que dan sentido de unidad al conjunto de acciones de las secretarías y entidades que la integran. Estos objetivos rectores se refieren a:

1. Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
2. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
3. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.

En relación con el objetivo rector 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos se establece lo siguiente:

Mejorar los niveles de educación y bienestar implica erradicar las causas de la pobreza, atender la satisfacción de las necesidades básicas, crear oportunidades de desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar.

Entre las estrategias para cumplir este objetivo se plantean las siguientes:

a). *Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.*

Lograr que la educación responda a las necesidades de los individuos y a los requerimientos del desarrollo regional y nacional. Tanto los contenidos como la gestión de la educación deben adecuarse de manera continua para satisfacer las exigencias de la vida diaria de las personas, en los ámbitos social, cultural y laboral. La política educativa debe lograr que los mexicanos adquieran los conocimientos, competencias y destrezas, así como las actitudes y valores necesarios para su pleno desarrollo y para el mejoramiento de la nación. Se pondrá énfasis no sólo en la cobertura y la ampliación de los servicios educativos, sino también en la equidad y calidad de los mismos, a fin de corregir desigualdades entre grupos sociales y regiones.

Ello requerirá la ampliación de la atención educativa, en aspectos formales y no formales, hacia grupos de población infantil, joven y adulta que han quedado excluidos de las actuales estrategias y cuya educación es condición necesaria para mejorar la calidad y equidad en los aprendizajes a lo largo de la vida. El sistema educativo debe ofrecer oportunidades de aprendizaje a los ciudadanos de cualquier edad, cultivando la diversidad de capacidades, vocaciones, estilos y necesidades educativas especiales.

b). *Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad.*

Con el fin de garantizar un progreso social incluyente se abatirán las causas de la pobreza: desnutrición crónica y endémica, deserción escolar temprana, insuficiencia de capacidades individuales para desempeñar actividades productivas y falta de oportunidades para participar en el desarrollo social y económico. Se fortalecerá la educación bilingüe. En las localidades aisladas y en las zonas de más alta marginación se asegurará el acceso de la población más necesitada a los productos básicos. Asimismo, se ampliará la dotación de servicios de infraestructura básica como agua potable, drenaje, electricidad y caminos.

Como se observa, en el Plan Nacional de Desarrollo no se consideran objetivos ni estrategias relacionadas con la obligatoriedad de la educación preescolar.

#### **4.3. EL PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006.**

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006, se incluye un programa sectorial referente a la educación básica, en donde se destaca que esta educación -preescolar, educación primaria y secundaria- es la etapa de formación de las personas en la que se desarrollan las habilidades del pensamiento y las competencias básicas para favorecer el aprendizaje sistemático y continuo, así como las disposiciones y actitudes que normarán su vida. Es, además, el tipo educativo más numeroso del sistema educativo nacional: se estima que en el ciclo escolar 2001-2002 están matriculados en la escuela básica casi uno de cada cuatro mexicanos y la población atendida representa 79% del total de estudiantes del sistema escolarizado. Por ello, la enseñanza básica es un ámbito de alta prioridad para el Gobierno de la República.

También se señala que un rasgo evidente de la educación básica en la actualidad es la falta de articulación, tanto curricular como organizativa, entre los diversos niveles que la

componen. Subsiste, por otro lado, una imprecisión curricular en el ámbito del preescolar, y en el caso de la educación inicial la ausencia es todavía más notable.

Entre otras cosas, la propuesta para la intención de la enseñanza en el preescolar no recoge los avances que sobre el desarrollo y el aprendizaje de los niños pequeños ha alcanzado la investigación en el mundo. Como resultado de esto, las prácticas más difundidas en la educación preescolar parecen tener un escaso efecto formativo, especialmente en el campo cognitivo. Resulta clara la necesidad de efectuar evaluaciones e investigaciones diagnósticas para conocer mejor el estado que guarda este nivel educativo, al igual que la educación inicial.

El principal reto de la educación básica nacional es la desigualdad de oportunidades educativas que enfrentan los grupos de la población en situación de pobreza extrema y marginación, quienes con frecuencia pertenecen a grupos indígenas.

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, aun teniendo los servicios a su alcance.

Por otra parte, es preciso reorientar los esfuerzos y los recursos que se destinan a la educación para que su aplicación compense de manera efectiva los rezagos y carencias de la población en desventaja. El reto de la calidad y el logro de los aprendizajes es otro de los grandes desafíos que enfrenta el subsector de educación básica en la actualidad.

Los objetivos estratégicos de la Educación Básica Nacional que establece el programa son los siguientes:

\* Justicia educativa y equidad.

Garantizar el derecho a la educación expresando como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica.

\* Calidad del proceso y el logro educativos

Garantizar que todos los niños y jóvenes que cursen la educación básica adquieran conocimientos fundamentales, desarrollen las habilidades intelectuales, los valores y las actitudes necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena, ejercer una ciudadanía competente y comprometida, participar en el trabajo productivo y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

\* Reforma de la gestión institucional

Reformar el funcionamiento del sistema educativo con el fin de asegurar la eficacia en el diseño y puesta en marcha de las políticas, su evaluación continua, la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas, para garantizar una política centrada en el aula y la escuela.

Algunos de los objetivos específicos y líneas de acción relacionados con la educación preescolar son los siguientes:

- Diversificar y flexibilizar la oferta de los servicios de educación básica obligatoria para alcanzar su cobertura universal.

*Líneas de Acción:*

- A. Impulsar la extensión de la cobertura de los servicios educativos dirigidos a los grupos vulnerables, atendiendo a la equidad de género.
- B. Alentar el desarrollo de programas y estrategias en las entidades federativas, orientados a identificar a los niños y niñas en edad escolar que no reciben educación preescolar, primaria o secundaria para incorporarlos a estos servicios.
- C. Promover la expansión de la educación inicial y preescolar para niños menores de cinco años.
- D. Alentar el desarrollo de iniciativas para diseñar y poner en marcha opciones educativas integrales que se adapten a las condiciones geográficas, socio-económicas o culturales de la población en desventaja social y económica.
- E. Mediante el impulso a la educación intercultural bilingüe, mejorar la oferta educativa a las poblaciones indígenas.
- F. Ampliar la oferta de educación inicial, preescolar y enseñanza primaria para incorporar a la educación intercultural bilingüe a una mayor proporción de niños y jóvenes indígenas.
- G. Lograr que las escuelas que ofrecen educación intercultural bilingüe operen adecuadamente, y se mejore sensiblemente el logro de los aprendizajes del currículo básico nacional, del bilingüismo oral y escrito, y del conocimiento y valoración de la cultura propia.

H. Definir y poner en marcha, para 2004, una propuesta para renovación curricular, pedagógica y operativa de los servicios de educación inicial y preescolar indígenas.

- Articular los tres niveles de la educación básica, para garantizar la continuidad curricular desde la educación preescolar hasta la enseñanza secundaria, estableciendo una congruencia pedagógica y organizativa a lo largo de este tramo educativo.

### *Líneas de acción*

- A. Efectuar una evaluación integral del currículo de los tres niveles de la educación básica, y en especial de su aplicación en el aula, cuyos resultados orienten la renovación de los planes, programas y contenidos de este tramo educativo.
- B. Establecer la gradación de las habilidades y competencias a desarrollar por los alumnos, así como los estándares de logro educativo, para cada asignatura y grado de la educación básica, a fin de convocar el perfil de egreso de cada nivel educativo.
- C. Desarrollar los lineamientos pedagógicos para la educación inicial y preescolar.
- D. Impulsar una transformación integral de la organización escolar de la escuela básica que propicie, en los tres niveles educativos, el trabajo colegiado de docentes y directivos para asegurar el logro de aprendizajes por parte de los alumnos.
- E. Establecimiento de mecanismos participativos que aseguren la revisión periódica del currículo de educación básica para garantizar la articulación de los niveles que la componen y su congruencia con los propósitos educativos nacionales, al igual que la

relevancia y pertinencia de sus contenidos, incluyendo la atención a la diversidad cultural de la nación.

Algunas de las metas establecidas son:

- Para 2006, contar con un modelo articulado de educación básica de 10 años (uno de preescolar, seis de instrucción primaria y tres de secundaria).
- Definir, para 2002, el perfil de egreso de la educación básica, tanto globalmente como para cada uno de los tres niveles que la conforman.
- Establecer, para 2002, estándares de desempeño para cada grado de la educación básica, de acuerdo con las habilidades que establezca el plan de estudios.
- Renovar, en 2003, los contenidos curriculares y las orientaciones pedagógicas de la educación preescolar.

Dentro de los programas y proyectos se destacan los siguientes:

1. Evaluación Curricular, Pedagógica y Operativa de los Tres Niveles de la Educación Básica.
2. Definición de Estándares de Logro Educativo y Perfil de Egreso de la Educación Básica.
3. Definición de Lineamientos Pedagógicos Generales para la Educación Inicial.
4. Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar.
5. Programa de Integral de la Educación Secundaria.
6. Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria.

Como se observa, el Programa Nacional de Educación tampoco considera la obligatoriedad de la educación preescolar.

## **4.4. EL INFORME DE GOBIERNO**

En los informes de gobierno se destacan los avances logrados en materia educativa. A continuación se presentan los tres primeros informes del gobierno de Vicente Fox.

### **4.4.1. EL PRIMER INFORME DE GOBIERNO**

En el primer informe de gobierno de Vicente Fox se destaca que la educación nacional constituye el cimiento en el que descansa el proyecto de desarrollo que los mexicanos necesitamos para construir nuevas oportunidades de progreso. Como establece el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la educación representa la primera y más alta prioridad del Gobierno de la República. Su transformación resulta indispensable para ampliar y propiciar la formación de distintas capacidades y potencialidades de la población, que favorezcan su pleno bienestar y la inserción más ventajosa de nuestro país en el contexto internacional, lo que es el propósito rector de la actual política educativa.

En este sentido se establece que el sistema educativo mexicano deberá responder a las exigencias del cambio económico, político y social del país mediante el desarrollo de un gran proyecto nacional a favor de la educación. La finalidad es acabar con la disparidad de oportunidades en el acceso a los servicios educativos y lograr que la población reciba educación de calidad que satisfaga sus necesidades y expectativas. La prosperidad de las personas y de la sociedad sólo puede ser viable si en los procesos de creación, aplicación y

transmisión de conocimientos hay cabida para todos, sin importar su situación de etnia, género, lengua y condición socioeconómica, entre otros. Se trata de uno de los fundamentos de la equidad del mundo contemporáneo.

Algunos de los principales resultados del Sistema Educativo Nacional en el periodo 2000-2001, en lo concerniente a cobertura son los siguientes.

- Se atendió a 29.7 millones de alumnos mediante 1 467 463 profesores en 218 266 escuelas.
- El 87.5 por ciento de los estudiantes se preparó en instituciones públicas y 12.5 por ciento realizó sus estudios en escuelas particulares.
- En relación con el ciclo anterior, el incremento de la matrícula en los diversos tipos, niveles y modalidades fue de cerca de 453 mil personas, lo que equivale a 1.5 por ciento.

Los aumentos en la cobertura de preescolar y primaria representan un claro avance, debido a que el grupo de niños en edad de cursar estos estudios ha disminuido en el caso de preescolar, o bien se ha mantenido estable para la primaria.

De manera particular, en Preescolar, durante el ciclo 2000-2001, se brindó educación en este nivel a un total de 3,423,608 niños de tres, cuatro y cinco años de edad. Esta cifra representa un incremento de casi 1 por ciento respecto al periodo anterior (equivalente a poco menos de 30 mil alumnos). En este mismo lapso, el número de maestros aumentó 3 por ciento y el de escuelas en 2.8 por ciento con relación al ciclo previo.

De acuerdo con las cifras del censo de población del año 2000, más de 530 mil niños de cinco años, es decir, casi uno de cada cuatro, no asisten a la escuela, lo que hace evidente la necesidad de reforzar la atención en este nivel educativo.

Además, para favorecer la educación y el desarrollo temprano de 513,418 niños menores de cuatro años, en el ciclo 2000-2001 se ofreció asesoría y materiales didácticos a 441,537 padres de familia, lo que en relación con el periodo anterior representa un aumento de 4 y 5 por ciento, respectivamente. Asimismo, se benefició con igual número de paquetes de material didáctico a 4.3 millones de niños en 46 mil escuelas primarias rurales. Alrededor de 13 mil docentes fueron incentivados por su desempeño y para fomentar su arraigo, además 82 mil profesores, supervisores y directores recibieron capacitación especializada para apoyar más adecuadamente a los alumnos de las escuelas multigrado.

En el ciclo 2000-2001, con los recursos de los programas compensatorios se edificaron y rehabilitaron 6 059 espacios educativos de preescolar y primaria. En el nivel de secundaria se apoyó la construcción y mantenimiento de otros 6 838 espacios, especialmente las telesecundarias del medio rural marginado.

Por medio del Programa de Apoyo a la Gestión Escolar, 45 mil asociaciones de padres de familia fueron capacitadas y recibieron recursos para la compra de materiales educativos y para colaborar con pequeñas obras de mejora de los planteles en los que estudian sus hijos. En relación con el ciclo anterior se registró un crecimiento de 53 por ciento.

Con la finalidad de apoyar la actualización y el trabajo docente, se produjeron 46 materiales audiovisuales y 91 programas correspondientes a la barra "Temas para Maestros", los cuales se transmiten por la red EDUSAT. Para apoyar el mejoramiento de la

formación de los futuros profesores de educación básica, se elaboró el libro Conocimiento del Medio Natural y Social I de la Licenciatura en Educación Preescolar de cuarto semestre que se ofrece en las escuelas normales. Simultáneamente, se continuó apoyando a la Biblioteca del Normalista, para lo cual se reimprimieron ocho títulos con un tiraje total de 65 500 ejemplares.

#### **4.4.2. EL SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO**

En el segundo informe de gobierno se destaca que la educación representa la inversión en capital humano de mayor impacto en el desarrollo social. La convivencia armónica y el progreso de los mexicanos deben cimentarse en una formación educativa integral y de alta calidad, que contribuya a afianzar nuestra identidad y los valores humanos esenciales, al tiempo que promueva la adquisición de conocimientos, destrezas y capacidades que permitan la superación y mejora constante de la población, especialmente de aquélla que padece las mayores carencias. Con esta orientación, el Gobierno de la República continúa desarrollando las acciones que harán posible transformar el Sistema Educativo Nacional.

En el 2002 fue mayor la aportación de los recursos federales a este rubro, a fin de cumplir con los grandes objetivos previstos en el Programa Nacional de Educación 2001-2006: avanzar hacia la equidad social y proporcionar una educación de mejor calidad adecuada a las necesidades de todos los mexicanos, en un marco de impulso al federalismo, de cambio en la gestión institucional y de apoyo a la participación de la sociedad en este ámbito.

En 2002 se autorizó un gasto federal para el sector educativo por 277 038.4 millones de pesos<sup>1/</sup>, lo que significó en términos reales un incremento de 4.6 por ciento, respecto a los recursos ejercidos en 2001.

- Este gasto, representó el 4.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), con un crecimiento de 0.2 puntos en relación al de 2001.
- El gasto nacional en educación, que adiciona a las erogaciones federales, las de carácter estatal, municipal y del sector privado, ascendió en 2001 a 6.6 por ciento del PIB y se estima que alcance el 6.8 por ciento en 2002.
- La asignación de mayores recursos, entre otros factores de la política educativa, ha incidido en la mejora del promedio de escolaridad de la población. Para el ciclo escolar 2001-2002 este indicador llegó a 7.7 grados, 1.2 grados más que en 1990 y 0.1 mayor a lo alcanzado en el periodo anterior.
- El índice de analfabetismo alcanzado en el ciclo escolar 2001-2002, es de 9 por ciento, cifra que evidencia una mejora al compararla contra el 9.2 por ciento del ciclo anterior.
- En el ciclo 2001-2002 el Sistema Educativo Escolarizado registró una matrícula de 30.1 millones de alumnos, los cuales fueron atendidos por 1 503 980 maestros en 221 719 escuelas. Esta cobertura representó, respecto al periodo pasado, crecimientos de 1.8, 2.5 y 1.7 por ciento, en el mismo orden.
- Del total de la población escolar, el 78.8 por ciento cursó estudios de educación básica, el 10.4 por ciento de educación media superior y el 7.1 por ciento de enseñanza superior; el restante 3.7 por ciento se ubicó en programas de capacitación para el trabajo.

- Como resultado de la dinámica demográfica de los últimos años, en este ciclo escolar se observa una pequeña disminución en la participación de los estudios de tipo básico en el total de la matrícula, mientras que, por el contrario, comienza a aumentar la correspondiente a los otros tipos y servicios educativos.
- El 87 por ciento de los estudiantes recibieron instrucción en instituciones públicas de educación y el 13 por ciento fue atendido en escuelas particulares.

Con el propósito de garantizar el derecho a la educación, expresado como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país entre cinco y 14 años de edad, se atendió con prioridad este tipo de enseñanza, mediante distintas iniciativas que suscitaron la participación responsable del gobierno y la sociedad.

Durante el ciclo lectivo 2001-2002, la inscripción escolar en la educación básica ascendió a 23.8 millones de alumnos, cifra que superó en más de 190 mil estudiantes a los registrados en el periodo anterior.

Del total de esta matrícula, la educación preescolar, la primaria y la secundaria reportaron índices de participación relativa de 14.4, 62.5, y 23.1 por ciento, respectivamente.

Las escuelas públicas de este tipo de enseñanza, atendieron al 92.1 por ciento de la matrícula, correspondiendo el complemento porcentual de 7.9 a los planteles particulares, los cuales tuvieron un incremento de 3.5 por ciento respecto al periodo previo. Las escuelas públicas reportaron un crecimiento del 1.1 por ciento.

En relación a la educación preescolar particularmente, en el ciclo escolar 2001-2002 se benefició con la educación preescolar a 3.4 millones de niños en edad de cursarla, lo que representa un incremento de 0.3 por ciento, respecto a la matrícula registrada en el periodo 2000-2001. El escaso dinamismo mostrado se debe a la disminución de la demanda del grupo poblacional de cinco años de edad, lo que fue compensado por el crecimiento en atención de los grupos de tres y cuatro años, principalmente del primero, en donde la cobertura se ha expandido en los últimos cuatro años a una tasa promedio anual de 6.3 por ciento. La cobertura en niños de cuatro y cinco años fue de 70 por ciento en el ciclo 2001-2002.

El índice de absorción respecto al grupo de cinco años de edad, fue de casi 91 por ciento (al considerar los niños de esa edad inscritos en primaria), muy similar al del ciclo escolar anterior, debido al descenso observado desde 1993 en la población de dicho grupo de edad.

De la matrícula total atendida, el 84.4 por ciento recibió el preescolar general, 8.6 por ciento el indígena, 3.4 por ciento el comunitario, y el 3.6 por ciento restante, servicios ofrecidos por los Centros de Desarrollo Infantil y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

#### **4.4.3. EL TERCER INFORME DE GOBIERNO**

En el tercer informe de gobierno se destaca que en cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, para esta área estratégica, las acciones realizadas en el periodo que comprende de septiembre 2002 a agosto 2003, se dirigieron a incrementar la cobertura de los servicios de educación, salud, seguridad social y vivienda, así como a la atención especial de la población en situación de pobreza extrema, en desamparo y con capacidades diferentes. También se avanzó en la calidad de

los servicios proporcionados y se sumaron esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, así como de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades en pro del beneficio colectivo.

- Del total de este gasto, las mayores erogaciones se ejercieron en educación, salud y seguridad social, que en conjunto representaron el 84.7 por ciento, así como en vivienda y desarrollo comunitario, equivalentes al 15.3 por ciento.
- Destaca el crecimiento real de los recursos erogados en salud (29.7 por ciento), educación (4.1 por ciento), recreación y cultura (11.2 por ciento) y vivienda y desarrollo comunitario (2.7 por ciento).

En el ámbito de la educación, se incrementó la matrícula del Sistema Educativo Escolarizado, lo cual evidenció el mayor dinamismo de la educación en los grupos con mayor atraso educativo y marginación. Asimismo, se promovieron diversas iniciativas para aumentar la oferta de la educación de los jóvenes del nivel medio superior y superior.

- Se continuó apoyando con becas a niños y jóvenes para asegurar la inscripción, permanencia y conclusión de sus estudios; en este contexto destacan los apoyos otorgados a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (OPORTUNIDADES) y del Programa Nacional de Becas para Educación Superior (PRONABES).
- En el ciclo 2002-2003, el Programa Escuelas de Calidad logró mejorar los resultados de aprovechamiento escolar de sus alumnos e incrementar de manera importante sus recursos. Por su parte, los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI)

se constituyeron en las instituciones públicas de educación superior para garantizar la calidad de este nivel educativo.

- La transformación del Sistema Educativo Nacional con mayor equidad y calidad, y la expansión sostenida de la matrícula en sus diversos niveles y tipos permitió elevar el nivel de escolaridad de la población, disminuir el índice de analfabetismo y continuar con las tendencias favorables de los indicadores de rendimiento escolar.

## **CAPÍTULO V. EVALUACIÓN DE LA RELACIÓN DERECHO-OBLIGACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL NIVEL PREESCOLAR**

El asunto que nos ocupa, la de la obligatoriedad de la educación preescolar, ha sido, desde hace muchos años, una sentida demanda social, una posición que algunos partidos han defendido, y una exigencia del magisterio nacional, expresada ésta en sus distintos congresos nacionales.

Es, además de un derecho fundamental de los mexicanos, una necesidad estratégica del país, para asegurar una educación de calidad que permita enfrentar de mejor manera los retos y desafíos que imponen las condiciones de los escenarios nacional e internacional en el siglo que comienza.

Esto se ha plasmado en la reforma del artículo tercero constitucional; sin embargo, a pesar de los alcances de la misma, se tienen algunas limitaciones, que es importante evaluar.

### **5.1. ALCANCES DE LA REFORMA AL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL**

La etapa de los tres a cinco años resulta en los pequeños sumamente significativo. No son pocos los pedagogos mexicanos y extranjeros que desde finales del siglo pasado han investigado, estudiado y demostrado que en la etapa mencionada el cerebro muestra una disposición natural para recibir estímulos e iniciar procesos mentales que favorecerán su socialización, su creatividad, su disposición al trabajo intelectual y cognoscitivo. O sea, que favorecerá definitivamente al desarrollo cualitativo del niño y su educación.

Anteriormente, al no considerarse como obligatorio, muchos padres de familia desconocían la importancia de llevar a sus hijos al preescolar.

Para el pequeño resulta altamente estimulante en esta edad el acudir al jardín de niños para interactuar con compañeros de la misma edad e iniciar su proceso escolar en la etapa que por naturaleza es lo indicado.

Según investigaciones, está comprobado el aumento de las posibilidades reales de un mejor aprovechamiento de la educación básica cuando es precedida por la educación preescolar.

En esta etapa en los jardines de niños se trabaja con ellos para sensibilizar, despertar, iniciar diferentes destrezas tanto físicas como intelectuales. Es la edad en la que se inicia fuertemente la socialización, comienzan a saber compartir, a convivir en su pequeña sociedad. En este nivel, las educadoras inician el proceso para la maduración de la prelectura y preescritura.

Además, al hacerse obligatorio habrá mayor conciencia de las madres para que sus hijos no pasen esta etapa importante de su vida sin recibir estos servicios que resultarán de mucha utilidad para el desarrollo integral de su educación.

Es importante y necesario que el preescolar tenga el carácter de obligatorio y no de optativo, en el III Informe de Gobierno en el rubro de educación básica, se informa que se brindó atención preescolar a 3 millones 238 mil 337 niños o sea que 89 por ciento de los niños de cinco años recibieron educación preescolar. Por lo tanto, creemos que si de hecho está cubierto un porcentaje elevado de atención, con la obligatoriedad se aumentará la cobertura y la calidad en el sistema del preescolar mejorará.

Hay que destacar que el desarrollo humano es un proceso en que los períodos que van desde antes del nacimiento hasta los 6 años de edad, revisten especial importancia porque es en ellos donde se cimentan las bases para el futuro. El niño construye conocimientos a partir de experiencias significativas que amplían y enriquecen su marco conceptual, capacitándose para enfrentarse con situaciones nuevas en las cuales aprende a través de vivencias que incluyen actitudes, valores, destrezas, habilidades, construcciones conceptuales y un lenguaje que facilita dicha construcción.

En los primeros años se conforman las bases sobre las cuales se estructura una serie de elementos de la vida futura, requiere de experiencias variadas en muchos niveles de complejidad; estos aprendizajes no son únicamente de índole cognoscitivo o lingüístico, sino también son psicomotrices y socioemocionales.

Tres años de educación preescolar dan la oportunidad de dosificar los contenidos a desarrollar, de tal manera que en cada grado se aseguren para toda la población infantil de México los aprendizajes mínimos requeridos para este nivel educativo, sin acelerar procesos ni dejar de bordar lo indispensablemente señalado por los especialistas en la materia de todo el mundo.

Las escuelas de educación media exigen más calidad en la educación primaria y, si los niños llegan al primer grado de primaria con la madurez necesaria, las probabilidades de éxito aumentarán.

Cuando un niño ingresa a la primaria sin haber tenido acceso a educación preescolar se encuentra en desventaja en relación a los que sí lo han hecho.

“En poco tiempo -dijo- estarán llegando al nivel de educación primaria niños estimulados desde muy temprana edad, fortalecidos en su sistema emotivo y motriz, que presentará nuevos retos a la educación primaria y así sucesivamente todo el ciclo de educación básica habrá de ser transformado”.<sup>50</sup>

El impacto que se espera obtener es en el “desarrollo integral” que les permitirá desarrollar sus habilidades y posibilidades para el ingreso al sistema de educación primaria y su mejor desempeño en la vida. Para obtener buenos resultados se deberá aplicar un programa de desarrollo integral que incluya el conocimiento y cuidado de los niños.

Además, se considera que la reforma que establece la obligatoriedad aportará los siguientes beneficios:

Primero.- Elementos pedagógicos para que se estimule en los niños sus capacidades cognitivas, el desarrollo de sus habilidades sicomotrices y se favorezca su socialización.

Segundo.- Reducir los índices de deserción y reprobación en la escuela primaria y secundaria.

Tercero.- Elevación de la calidad educativa y los resultados del proceso en toda la carrera escolar hasta el nivel de superior.

Cuarto.- Impulsar la equidad educativa reduciendo desventajas de los escolares que ingresan a la primaria con 1, 2 ó ningún grado de educación preescolar cursado con

---

<sup>50</sup> Santos Valdés, José. Comunicado de Prensa 358.\*  
<http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/proces1.htm>. 25 de Febrero de 2003

respecto a los que tienen la oportunidad de cursar hasta tres años de este nivel, que como siempre son las minorías acomodadas.

Quinto. Apoyar a las madres que se ven en la necesidad de dejar sus hijos, ya sea dentro o fuera de procesos institucionales, al cuidado de personas poco aptas para favorecer el desarrollo armónico de la personalidad de los niños.

La educación preescolar constituye el eslabón inicial de todo el sistema nacional de educación, en el cual se sientan las bases para el desarrollo de la personalidad del niño en la etapa preescolar y lo prepara paulatinamente para su ingreso a la escuela.

En los primeros años de la vida, donde se establece lo que se aprenderá o se dejará de aprender posteriormente, sin una adecuada formación en esta etapa crítica de la vida los esfuerzos que se hagan con posterioridad resultan más costosos y menos eficaces. En ecología como en otras ramas del conocimiento lo que se procura siempre es pensar en soluciones a problemas que ataquen las causas y no sean solo para remediar los efectos.

Los programas orientados a los niños pequeños pueden acarrear grandes beneficios no solo en términos individuales e inmediatos, sino también en términos sociales y económicos a lo largo de toda su vida en cuanto a sus habilidades para contribuir a la familia, la comunidad y la nación.

El subsistema de educación preescolar a partir de las investigaciones psicológicas y pedagógicas efectuadas de la experiencia de la práctica institucional presupone un trabajo educativo sistemático que debe realizarse desde los primeros años de vida con un programa establecido. Desde este punto de vista a la educación preescolar corresponde dos objetivos fundamentales: uno, garantizar el desarrollo integral de los niños en el orden físico,

intelectual y estético; y dos, proporcionar una preparación adecuada para su futuro aprendizaje escolar que significa el inicio de un proceso ininterrumpido de educación.

Así, con la educación preescolar obligatoria, se establecen las bases para lograr difundir programas educativos comunes en todo el país, en donde el Ejecutivo se encargará de determinar los planes y programas de estudios de la educación preescolar, como lo ha venido realizando hasta el día de hoy en los niveles de primaria y secundaria en toda la República. Esta obligatoriedad ofrecerá a los niños mexicanos la seguridad de contar con una educación básica y basada en el desarrollo de creatividad con el objeto de afianzar su seguridad afectiva y la confianza en sus capacidades, estimular su curiosidad y efectuar el trabajo en grupos con propósitos deliberados.

## **5.2. LIMITACIONES**

Se ha visto, que con las reformas al artículo 3° y 31 constitucionales, los padres se verán obligados a enviar a sus hijos al jardín de niños; sin embargo, hay que considerar que actualmente muchos padres no lo hacen, no porque no sea obligatorio, sino porque no existe oferta educativa o a que carecen ellos de condiciones sociales y económicas para hacerlo. Así, la reforma a dichos artículos, no es suficiente para garantizar que el 100% de los niños entre 3 y 5 años reciban la educación preescolar.

Por otro lado, hay que destacar que, efectivamente, siempre será mejor tener un antecedente de preparación para la etapa siguiente, en el mismo sentido de la primaria para la secundaria. Lo importante aquí, sin embargo, es lograr que la educación preescolar tenga, además de los relacionados con lo que le sigue, objetivos en sí misma que deben

derivar de un proyecto curricular definido de manera general, en cuanto se trate de un nivel constitucionalmente obligatorio.

El desarrollo integral que se pretende de los educandos sujetos de la educación preescolar, no depende de que sea obligatoria o no, sino de que su desarrollo curricular y las condiciones en que ocurra sean adecuados o no para el concepto de "integralidad" que se defina como objetivo a alcanzar en este nivel educativo. Lo que sí se puede esperar de introducir la obligatoriedad, es un importante elemento de presión para la ampliación del subsistema, y con ello la siempre deseable posibilidad de que más niños estén en posibilidad de ser sujetos de una escolaridad más amplia que les permita mejores condiciones para su desarrollo escolar y personal. Pero la integralidad depende de otras cosas, no de la obligatoriedad o del programa que se menciona.

Además, el hecho de hacer a la educación a la educación preescolar obligatoria implicará que todos los jardines de niños que son particulares deberán de incorporarse a la Secretaría de Educación Pública, eliminando la posibilidad de exponer a niñas y niños de tres a cinco años a recibir una educación limitada, impartida por personal no capacitado, con instalaciones físicas inapropiadas y con planes y programas de estudio no sistematizados.

Preescolar se convierte en un antecedente obligado de la primaria, dentro del marco de unas condiciones en las que la mayor parte de las comunidades existe algún tipo de oferta de primaria, pero no de preescolar, por lo que la intención de que todos los niños reciban educación preescolar obligatoriamente, se puede convertir en problema real para los niños de estas comunidades, que no estarían en posibilidad legal de acceder a la opción educativa con la que sí cuentan; es decir, no podrán ingresar a la Primaria, si previamente no cursaron preescolar.

Efectivamente es un gran paso avanzar hacia la obligatoriedad de la educación preescolar. Sin embargo, se debe tener en cuenta el impacto que esta nueva obligación escolar tendrá en las comunidades marginadas y en los pueblos indígenas, particularmente en sus lenguas, si anteriormente era obligación de todos los padres hablantes de lengua indígena como cualquier mexicano enviar a sus hijos a la escuela a los 6 años, a partir de la reforma, que se ha venido analizando, esta obligación se aplicará a niños a partir de los 3 años. En esta etapa que es una etapa en la que la lengua materna todavía se encuentra en adquisición, enfrentar a los niños hablantes de lengua indígena al aprendizaje del castellano; puede ser muy difícil.

Nuestra Constitución prescribe la educación bilingüe para los hablantes de lenguas nativas. Sólo es posible cumplir con la garantía constitucional de una educación bilingüe en su conjunto, si en los primeros años de educación la escuela se encarga precisamente de reforzar, fomentar y cooperar para el desarrollo de las lenguas maternas de los hablantes de lenguas indias. Se ha elevado al grado de garantía constitucional el derecho de los pueblos a preservar y a desarrollar sus lenguas. Esto es una parte inherente a la pluriculturalidad de nuestro país.

Es obligación de la Federación, los estados y los municipios promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, los cuales deberán ser diseñados y operados conjuntamente por ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades tienen la obligación de garantizar e incrementar los niveles de escolaridad,

favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media y superior.

Todas estas obligaciones de la Federación -favorecer la educación bilingüe, elevar los niveles de escolaridad—no pueden desvincularse de la necesidad de los pueblos indios de contar con instrumentos de educación formal que les permitan el desarrollo de sus lenguas nativas.

Por ello, es necesario garantizar un sistema preescolar que efectivamente tenga como resultado estudiantes formados en dos lenguas.<sup>51</sup>

Además, al ser antecedente constitucional y obligatorio, habría que tener una definición de lo que se tomará formalmente como "educación preescolar", ya que será antecedente parte de una carrera curricular definida que deberá contemplarse en la Ley General de Profesiones, y Las leyes de Profesiones y de Educación de cada una de la entidades federativas, no sólo como definición, sino también en lo que se refiere a las condiciones de su desarrollo para que pueda considerarse como la definición prescriba.

Como se encuentra hoy, por educación preescolar se estaría definiendo cualquier cosa que ocurra antes de la carrera escolar formal, que en el contexto del discurso, el término implica que comienza en la primaria, cuando en rigor, muchas modalidades anteriores a la primaria son escolarizadas, y otras que se consideran como preescolar no lo son.

Hoy existe una gran variedad de currículos oficiales y privados en este nivel, que van desde los programas de un año (a los cinco de edad) en la mayoría de los jardines de niños

---

<sup>51</sup> Uuc-kib Espadas Ancona.

oficiales, pasando por los currículos tradicionales de tres años y a los comunitarios de los programas compensatorios, que en nada se parecen entre sí, pero se llaman igual de manera genérica y se incluyen en las mismas estadísticas, sin contar los muy diversificados currículos de los planteles privados, en los cuales la diversidad viene del criterio comercial de los dueños de las escuelas, y del poder adquisitivo y la idea de educación preescolar que se encuentre vigente entre los padres [clientes] de un plantel específico.

La intención de lograr que todos los niños entre 3 y 5 años reciban educación preescolar, entraría en conflicto con condiciones reales que no parecen poder subsanarse en el corto plazo, ni siquiera en lo que se refiere a infraestructura necesaria para hacer realidad este derecho, y no meter a una amplísima capa de la población a una situación de "ilegalidad" *de facto*.

El déficit que existe en este renglón es tal, que la construcción y equipamiento necesarios se llevarían varios sexenios, aun en el supuesto de que llegara a contarse con los recursos económicos (lo cual es altamente dudoso por lo que se ha venido viendo en materia presupuestaria en los últimos años) y se pudiera pensar en algún transitorio que obligara a la próxima o las próximas administraciones a seguirlos suministrando. Baste para ilustrar el caso, que a más de 150 años de establecido el derecho y la obligatoriedad de la primaria (que durante décadas se consideró como toda la educación básica), todavía no es una realidad.

El ritmo de la construcción no tiene como determinante último el financiamiento. No lo tiene tampoco la disponibilidad de personal docente preparado en número suficiente para atender una necesidad constitucional, el ritmo del financiamiento no tiene como prerequisite que exista constitucionalmente la obligación, y no se podría pensar en seguir sustituyendo lo que entendemos por preescolar, con los cursos comunitarios-del Conafe,

que son la mayor parte de la extensión de cobertura que se ha generado últimamente (y se informa en las estadísticas), sin que corramos el riesgo de legitimar a la educación como un medio de diferenciación social, y no como el gran igualador que ha pretendido el liberalismo progresista de los últimos siglos.

### **5.3. NECESIDAD DE UNA REFORMA EDUCATIVA INTEGRAL A NIVEL PREESCOLAR**

La obligatoriedad de la educación preescolar, pese a ser planteada como un programa de incorporación progresiva de los tres grados de educación preescolar al Sistema Educativo Nacional: 3° en el 2004, 2° en el 2006 y 1° en el 2008, requiere básicamente vislumbrar una reforma que considere el verdadero sentido de este concepto, no sólo en el ámbito organizativo, sino en lo referente al diseño curricular y sus sustentos pedagógicos y epistemológicos, donde se contemple además un programa formal y permanente de capacitación y actualización de docentes en servicio, se planteen dinámicas y caminos diferentes a los utilizados tradicionalmente para la capacitación y se provoque un enfrentamiento directo de las y los docentes y directivos del nivel con la nueva propuesta educativa. Esta tarea debe iniciar ya con la finalidad específica de fortalecer el trabajo docente en este nivel educativo, y no esperarse a que la obligatoriedad como tal se consolide en las instituciones preescolares.

Los estudios pedagógicos contemporáneos demuestran que para lograr un proceso de transformación real de las prácticas educativas no basta la elaboración e implementación de un nuevo currículum. Es indispensable impulsar acciones previas de información, sensibilización, estudio y discusión académica entre los profesores y autoridades escolares, así como acciones de actualización durante *los procesos de desarrollo del currículum* y de seguimiento y evaluación a los mismos, con la finalidad de identificar las formas en las que

se expresa el cambio curricular en la práctica educativa dentro del aula, teniendo como referente los propósitos educativos.

Por la importancia que representa la educación preescolar como un servicio de gran potencial para el desarrollo integral de las niñas y los niños y porque puede contribuir decisivamente en la adquisición de competencias socio-afectivas e intelectuales básicas para el aprendizaje reflexivo y el pensamiento crítico y creativo, la Secretaría de Educación Pública, con la participación de las autoridades educativas estatales, ha diseñado y puesto en marcha un proceso de reforma, que se explica en el documento "La renovación curricular y pedagógica de la educación preescolar. Puntos de partida, estrategia y organización".

La reforma tiene como eje principal el diseño y aplicación de una nueva propuesta curricular que permita una adecuada articulación con la educación primaria y precise los propósitos educativos que todas las niñas y los niños del país -independientemente de su origen social, étnico o del ambiente familiar del que procedan- deberán lograr durante su tránsito por la educación preescolar. Asimismo, ofrecerá a las educadoras y educadores orientaciones didácticas diversas y flexibles que favorezcan los aprendizajes deseados.

La reforma incluye entre sus líneas de acción la *Actualización profesional del personal docente y directivo*, la *Transformación de la gestión escolar*, la *producción y distribución de materiales educativos* y el *fortalecimiento del equipamiento didáctico de los planteles*.

El punto de partida de la reforma es la construcción de un diagnóstico nacional sobre la situación actual en la que opera el servicio. Se pretende obtener información en cada entidad federativa sobre los principales problemas que identifican las educadoras y el personal directivo sobre la práctica educativa y el funcionamiento de los planteles, así

como conocer la opinión de niños y niñas, madres y padres de familia acerca del servicio que reciben, y conocer las propuestas que se elaboran desde las escuelas para mejorar la calidad del trabajo educativo.

Es así, que dentro del marco legal del artículo 3° y 31 constitucionales, se debe considerar una reforma educativa integral orientada a cumplir en mejor manera con tan importantes preceptos jurídicos.

## PROPUESTA

Se propone que sean reformados diversos artículos de la Ley General de Educación, a fin de que incluyan la educación preescolar.

A continuación se señalan estos artículos:

ARTÍCULO VIGENTE AL 28 DE ABRIL DEL 2004	REFORMA PROPUESTA
<p><b>ARTICULO 4o.-</b> Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria. Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria.</p>	<p><b>ARTICULO 4°.-</b> Todos los habitantes del país deben cursar la educación PREESCOLAR, primaria y la secundaria. Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación PREESCOLAR, primaria y la secundaria.</p>
<p><b>ARTICULO 8o.-</b> El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan-, se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios...</p>	<p><b>ARTICULO 8o.-</b> El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación PREESCOLAR, primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan-, se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios...</p>
<p><b>ARTICULO 12.-</b> 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</p>	<p><b>ARTICULO 12.-</b> 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 PREESCOLAR, primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del artículo 48; II.- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación PREESCOLAR, 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</p>

<p>sociales involucrados en la educación;</p> <p>IV.- Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria;</p> <p>V.- Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;</p> <p>VI.- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;</p> <p>VII.- Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;</p>	<p>sociales involucrados en la educación;</p> <p>IV.- Autorizar el uso de libros de texto para la educación PREESCOLAR, primaria y la secundaria;</p> <p>V.- Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación PREESCOLAR, primaria y la secundaria;</p> <p>VI.- Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;</p> <p>VII.- Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares;...</p>
---	---

<p><b>ARTICULO 13.-</b> Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:</p> <p>I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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</p> <p>VII.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>	<p><b>ARTICULO 13.-</b> Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:</p> <p>I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;</p> <p>II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación PREESCOLAR, primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;</p> <p>III.- Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación PREESCOLAR, primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respecto al calendario fijado por la Secretaría;</p> <p>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;</p> <p>V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación PREESCOLAR, 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;</p> <p>VI.- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación PREESCOLAR, primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y</p> <p>VII.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.</p>
--	--

<p><b>ARTICULO 37.-</b> 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...</p>	<p><b>ARTICULO 37.-</b> La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. La educación preescolar constituye requisito previo a la primaria...</p>
<p><b>ARTICULO 48.-</b> 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...</p>	<p><b>ARTICULO 48.-</b> La Secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación PREESCOLAR, primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica...</p>
<p><b>ARTICULO 51.-</b> 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...</p>	<p><b>ARTICULO 51.-</b> La autoridad educativa federal determinará el calendario escolar aplicable en toda la República, para cada ciclo lectivo de la educación PREESCOLAR, 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...</p>
<p><b>ARTICULO 53.-</b> El calendario que la Secretaría determine para cada ciclo lectivo de educación primaria, de secundaria, de normal y demás para la formación de maestros de educación básica, se publicará en el Diario Oficial de la Federación...</p>	<p><b>ARTICULO 53.-</b> El calendario que la Secretaría determine para cada ciclo lectivo de educación PREESCOLAR, primaria, de secundaria, de normal y demás para la formación de maestros de educación básica, se publicará en el Diario Oficial de la Federación...</p>
<p><b>ARTICULO 54.-</b> Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. Por lo que concierne a la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado. Tratándose de estudios distintos de los antes mencionados, podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios...</p>	<p><b>ARTICULO 54.-</b> Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. Por lo que concierne a la educación PREESCOLAR, primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado. Tratándose de estudios distintos de los antes mencionados, podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios...</p>
<p><b>ARTICULO 55.-</b> Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten: I.- Con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación y, en su caso,</p>	<p><b>ARTICULO 55.-</b> Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten: I.- Con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación y, en su caso,</p>

<p>satisfagan los demás requisitos a que se refiere el artículo 21;</p> <p>II.- Con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad otorgante determine. Para establecer un nuevo plantel se requerirá, según el caso, una nueva autorización o un nuevo reconocimiento, y</p> <p>III.- Con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.</p>	<p>satisfagan los demás requisitos a que se refiere el artículo 21;</p> <p>II.- Con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad otorgante determine. Para establecer un nuevo plantel se requerirá, según el caso, una nueva autorización o un nuevo reconocimiento, y</p> <p>III.- Con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la PREESCOLAR, primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.</p>
<p><b>ARTICULO 66.-</b> Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:</p> <p>I.- Hacer que sus hijos o pupilos, menores de edad, reciban la educación primaria y la secundaria;...</p>	<p><b>ARTICULO 66.-</b> Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:</p> <p>I.- Hacer que sus hijos o pupilos, menores de edad, reciban la educación PREESCOLAR, primaria y la secundaria;...</p>
<p><b>ARTICULO 75.-</b> Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:</p> <p>I.- Incumplir cualesquiera de las obligaciones previstas en el artículo 57;</p> <p>II.- Suspender el servicio educativo sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;</p> <p>III.- Suspender clases en días y horas no autorizados por el calendario escolar aplicable, sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;</p> <p>IV.- No utilizar los libros de texto que la Secretaría autorice y determine para la educación primaria y secundaria;</p> <p>V.- Incumplir los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;...</p>	<p><b>ARTICULO 75.-</b> Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:</p> <p>I.- Incumplir cualesquiera de las obligaciones previstas en el artículo 57;</p> <p>II.- Suspender el servicio educativo sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;</p> <p>III.- Suspender clases en días y horas no autorizados por el calendario escolar aplicable, sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;</p> <p>IV.- No utilizar los libros de texto que la Secretaría autorice y determine para la educación PREESCOLAR, primaria y secundaria;</p> <p>V.- Incumplir los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación PREESCOLAR, primaria y la secundaria;...</p>
<p><b>ARTICULO 77.-</b> Además de las previstas en el artículo 75, también son infracciones a esta Ley:</p> <p>I.- Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;</p> <p>II.- Incumplir con lo dispuesto en el artículo 59, e</p> <p>III.- Impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente.</p> <p>En los supuestos previstos en este artículo, además de la aplicación de las sanciones señaladas en la fracción I del artículo 76, podrá procederse a la clausura del plantel respectivo.</p>	<p><b>ARTICULO 77.-</b> Además de las previstas en el artículo 75, también son infracciones a esta Ley:</p> <p>I.- Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;</p> <p>II.- Incumplir con lo dispuesto en el artículo 59, e</p> <p>III.- Impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente.</p> <p>En los supuestos previstos en este artículo, además de la aplicación de las sanciones señaladas en la fracción I del artículo 76, podrá procederse a la clausura del plantel respectivo.</p>

De esta forma, la Ley General de Educación estará en congruencia con los artículos 3° y 31 constitucionales, considerando la educación preescolar como obligatoria, al igual que la educación primaria, y por lo tanto requiere de un mayor control por parte del Estado, siendo necesario que la SEP establezca las bases para la elaboración de los programas, libros de texto y materiales que habrán de utilizarse, considerándose como un requisito previo para la educación primaria, con lo que se consolida su obligatoriedad.

## **CONCLUSIONES**

De esta forma, la Ley General de Educación estará en congruencia con los artículos 3° y 31 constitucionales, considerando la educación preescolar como obligatoria, al igual que la educación primaria, y por lo tanto requiere de un mayor control por parte del Estado, siendo necesario que la SEP establezca las bases para la elaboración de los programas, libros de texto y materiales que habrán de utilizarse, considerándose como un requisito previo para la educación primaria, con lo que se consolida su obligatoriedad.

## **CONCLUSIONES**

El movimiento revolucionario y la Constitución de 1917 definieron claramente una escolaridad básica obligatoria para todos los mexicanos, que a su vez fue cambiando de duración y, por supuesto, de contenidos: en las primeras décadas del siglo XX pasamos de una primaria de cuatro años a una de seis. No fue sino a finales del siglo XX, en 1993, cuando se decretó una escolaridad obligatoria de nueve años, incluyendo secundaria, y una década después se decretó el preescolar obligatorio de tres años, que deberá concretarse en los siguientes años.

Hay que destacar que "obligación" es un término que hace referencia, tanto a una exigencia moral como a una imposición social y a un deber jurídico.

En el ámbito educativo, suele restringirse la obligatoriedad al periodo básico o elemental, pero no se identifica con ningún nivel del sistema. Esta obligatoriedad es universalmente aceptada: *El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria, por lo menos en las etapas elementales.* (Principio 7 de la Declaración Universal de los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1959.)

La obligatoriedad de la educación se refiere a dos hipótesis diferentes que corresponden a igual número de sujetos de naturaleza distinta: uno es el Estado como impartidor de la misma, y otro, integrado por los estudiantes destinados a recibirla.

En el caso de la educación preescolar, desde el punto de vista constitucional, la obligación del Estado para impartirla se encuentra establecida en el primer párrafo del artículo 3° que dice: *El Estado... impartirá educación preescolar, primaria y secundaria,* (y su correlativo en el artículo 30 de la Ley General de Educación); por lo que toca a los destinatarios, el artículo 31 Constitucional dice que: *son obligaciones de los mexicanos*

*hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria o secundaria (y su correlativo, en el artículo 40 de la Ley General de Educación).*

La educación preescolar será obligatoria para todos en los siguientes plazos: el tercer año de preescolar a partir del ciclo escolar 2004-2005, el segundo año de preescolar a partir del ciclo 2005-2006 y el primer año de preescolar a partir del ciclo 2008-2009. En los plazos señalados el Estado Mexicano habrá de universalizar en todo el país con calidad la oferta de este servicio educativo. Gracias a ello se logrará la meta de que este nivel educativo abarque un periodo de tres años garantizado por el Estado.

La obligatoriedad de la educación preescolar en el artículo 3º de la Constitución, es deseable por los beneficios que aportaría para la población, especialmente la de menores recursos económicos y que es posible en referencia a que existe una amplia infraestructura en la mayor parte del territorio nacional, así como el profesorado que podría incorporarse a este nivel. Sin duda se requerirá una importante inversión para la construcción y equipamiento de infraestructura, así como para formación profesional de personal y creación de nuevas plazas que permitan atender la demanda total de la población en edad preescolar.

Las metas establecidas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 permiten ser optimistas en el sentido de que la concurrencia financiera entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de los estados permitirá enfrentar este reto.

Se requiere un presupuesto suficiente para la construcción y equipamiento de infraestructura, de dotación de materiales (que en este nivel son muchos, variados e

indispensables), para la formación de personal docente, etcétera, con el fin de que el servicio resulte de calidad y equitativo.

La publicación del Decreto sobre obligatoriedad impone retos importantes de política educativa, tanto para la expansión del servicio como para el mejoramiento de la calidad (planta física y equipamiento, tamaño de los grupos, formación inicial y actualización del personal docente y la transformación de la gestión escolar), tomando en cuenta los plazos establecidos: 2004-2005 para los niños de 5 años, 2005-2006 para los niños de 4 y 2008-2009 para los niños de 3 años.

Inicialmente los esfuerzos se resumieron en un concepto: la preocupación por lograr el acceso de todos los mexicanos a la escolaridad básica; no obstante, el crecimiento continuo de la matrícula no siempre estuvo acompañado del correspondiente crecimiento de los recursos necesarios para atenderla. Mientras que la preocupación por la permanencia de los niños el tiempo necesario para cubrir los años obligatorios del ciclo fue posterior, y más reciente ha sido la preocupación por los logros alcanzados: la calidad de la educación impartida, el aprendizaje efectivo de la lecto-escritura, las matemáticas, y los diferentes contenidos ligados a las ciencias naturales y a la formación ciudadana. El tema de la evaluación del desempeño domina la política pública en años recientes. En particular, en los últimos años las exigencias se orientan sobre los resultados alcanzados por alumnos y maestros ya no en cuanto a años cursados, tasas de reprobación o de retención, sino en cuanto a aprendizajes efectivos, tal como los miden instrumentos comparables a escala nacional e internacional.

Por otro lado, hay que señalar que las reformas los artículos 3° y 31 constitucionales tienen implicaciones en otras legislaciones, particularmente en la Ley General de Educación, que es reglamentaria del artículo tercero, por lo que es necesaria su reforma para ser

congruente con la obligatoriedad de la educación preescolar establecida por los artículos señalados.

Sin embargo, a pesar de que dicha Ley ha sido reformada posteriormente a la aceptación de la obligatoriedad de la educación preescolar, esto solo es considerado en algunos artículos como el 3º que señala que el estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria y en el artículo 9º, que establece que además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá -directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio- todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

Por ello se propone que sean reformados diversos artículos de la Ley General de Educación, a fin de que incluyan la educación preescolar.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Anderson, C. Arnold. "Educación: I Sociedad". En Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Ed. Aguilar, Tomo 4, España, 1974.
2. Bassedas, Huguet y Solé. Aprender y Enseñar en Educación Infantil. Ed. GRAÓ, España, 1998.
3. B. Flores, Imer. "La Técnica Jurídica en la Aplicación del Derecho". En Revista de la Facultad de Derecho de México. T. XLV, núms. 201-202, mayo-agosto, 1995.
4. Bonnecase, Julièn. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Temis, Bogotá, 1992.
5. Borda, Guillermo A. Manual de Derecho Civil Parte General. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998.
6. Bowen, James y Peter R. Hobson. Teorías de la Educación. Innovaciones Importantes en el Pensamiento Educativo Occidental. Ed. Limusa, México, 1979.
7. De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 1989.
8. Documento Operativo de la Práctica Docente. SEP, 2002.
9. Fur, Louis le., et al., Los Fines del Derecho. Bien Común, Justicia y Seguridad. UNAM, México, 1991.
10. García Hoz, V. Direcciones Atuales de la Pedagogía.
11. García Máynez, Eduardo. Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1999.
12. García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1988.
13. Gómez, Ana Gloria. Importancia del Empleo de las Actividades Lúdicas para Favorecer la Integración de las Áreas Cognitiva, Afectiva, Psicomotora y Afectiva en el Jardín de Niños. México, 1994.
14. Kalinowski, Georges. Ley y Derecho, Concepto, Fundamento y Concreción del Derecho. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1982.

15. Kantorowicz, Hermann. La definición del derecho. Ed. Colofón, México, 1994.
16. Kelsen, Hans. ¿Qué es la justicia? Ed. Fontamara, México, 1992.
17. Larroyo, Francisco. La Ciencia de la Educación. Ed. Porrúa, México, 1983.
18. Muñoz, Luis y Castro Zavaleta, Salvador. Comentarios al Código Civil. Cárdenas, Editor y Distribuidor, Tomo II, México, 1994.
19. Nino, Carlos Santiago. Algunos Modelos Metodológicos de 'Ciencia Jurídica'. Ed. Fontamara, México, 1993.
20. Onofre, Valentín, Lidia. El Juego como Estrategia en la Enseñanza de Educación Preescolar en el Estado de México. Tesis UVM, Estado de México, 2003.
21. Padúa, J. (1989). Educación, Industrialización y Progreso Técnico en México. México: El Colegio de México.
22. Programa de Educación Preescolar. SEP. Fernández Cueto Editores, México, 2002.
23. Solana, Fernando; Cardiel, Raúl y Bolaños Martínez, Raúl. Historia de la Educación Pública en México. Ed. Secretaría de Educación Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
24. Stammler, R. Tratado de Filosofía del Derecho. Ed. Reus, Madrid, 1990.
25. Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. 4ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1980.

#### INTERNET

26. Fix-Fierro, Héctor. "Comentario al artículo 1º constitucional". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, t. 1. pp. 1-10. Citado en Melgar Adalid, Mario. El Artículo Tercero Constitucional y la Educación de los Migrantes Mexicanos, pp. 203-206.  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/341/14.pdf>

27. Entrega SEP apoyados a Niños para Favorecer si Ingreso a Preescolar. 3 de mayo 2004 <http://mx.news.yahoo.com/040504/7/1727h.html>
28. Ley General de Educación. Cap. I. Art. 7. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/145/>.
29. Ley General de Educación. Cap. I. Art. 7, 25, 12, 2. <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/145/>.
30. Santos Valdés, José. Comunicado de Prensa 358.\*  
<http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/proces1.htm>. 25 de  
Febrero de 2003