



**COMENTARIOS
A LA LEY
GENERAL DE
EDUCACIÓN**

**COMENTARIOS
A LA LEY
GENERAL DE
EDUCACIÓN**



COMENTARIOS A LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Diseño y Producción: Centro de Estudios Educativos

Edición digital: Luz María Núñez, Mónica Arrona,
Eliseo Brena, Lucila Soto y Lucila Mondragón

ISBN: 968-7165-37-5 (primera edición, 1995)

ISBN 968-7165-67-7 (edición electrónica, 2003)

D.R. © Centro de Estudios Educativos, A.C.
Av. Revolución 1291
Col. Tlacopac-San Ángel,
Álvaro Obregón, 01040,
México, D.F.

IMPRESO Y HECHO EN MÉXICO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
Luis Morfín López	
CAPÍTULO I	
Estructura y disposiciones generales de la Ley	9
Jorge Díaz Estrada	
CAPÍTULO II	
El concepto de educación y sus fines en la Ley General de Educación	55
Ernesto Meneses Morales	
CAPÍTULO III	
El federalismo educativo	81
Raúl González Schmal	
CAPÍTULO IV	
La equidad en la educación	117
Carlos Muñoz Izquierdo	
CAPÍTULO V	
El proceso educativo en la Ley General de Educación	139
Sylvia Schmelkes	
CAPÍTULO VI	
De la educación impartida por los particulares	169
Víctor Blanco	
CAPÍTULO VII	
Validez oficial de estudios, certificación de conocimientos y becas	211
Sergio Domínguez Vargas	
CAPÍTULO VIII	
La participación social en la educación	227
Pablo Latapí	

CAPÍTULO IX	
Fin de la indefensión, procedimiento administrativo, sanciones y sindicato	253
Francisco José Paoli Bolio	
Anexos	265
ANEXO I. Artículos 3o. y 31 de la Constitución	267
ANEXO II. Exposición de motivos	271
ANEXO III. Ley General de Educación	285

INTRODUCCIÓN

El origen próximo de este comentario colectivo a la nueva Ley General de Educación fue la participación del CEE, tanto en la elaboración del texto de la propuesta enviada por la Presidencia de la República al Congreso de la Unión en la “Iniciativa de Ley General de Educación” el 14 de junio de 1993, como en el proceso de discusión que se dio dentro y fuera de las Cámaras.

Esta participación quedó plasmada en un documento titulado “Comentarios del CEE a la iniciativa de Ley General de Educación” con fecha 25 de junio de 1993.

Tanto la premura con que tuvieron que ser elaborados dichos comentarios, como la necesidad claramente sentida, en ese momento, de contar con sólidos elementos jurídicos de juicio para completar la apreciación de la nueva ley, dieron lugar a una serie de reuniones entre investigadores miembros del CEE y distinguidos juristas convocados por el Dr. Jorge Díaz Estrada, en los que fraguó el presente texto colectivo.

De las actas de dichas reuniones se extraen los acuerdos básicos que constituyen el propósito fundamental de esta obra:

1. Es una obra colectiva, cuya estructura general será determinada por consenso entre los miembros del equipo de trabajo. Cada autor es responsable de su opinión, por lo que la obra no refleja, necesariamente, la posición institucional. Tampoco se pretende el consenso entre los miembros del equipo sobre los diferentes temas.
2. Se integran dos puntos de vista: el jurídico y el educativo.

En cuanto a que se trata de comentarios a la Ley, debe predominar el punto de vista jurídico.

El punto de vista educativo y el conocimiento del contexto ayudan a dar pleno significado a la Ley, por lo que podría decirse que se trata de un comentario jurídico que necesita el aporte de otras disciplinas y recurre a ellas en la medida en que contribuyan a clarificar y explicar el contenido de la Ley.

3. El tratamiento de los diferentes aspectos de la Ley será temático, analítico, no literal. Con esto se quiere decir que no se pretende hacer una “Ley de Educación Comentada”, sino un “Comentario a la Ley”.
4. En cada uno de los temas es fundamental realizar un análisis comparativo con la Ley de 1973, señalar los posibles avances o retrocesos y explicar cómo queda la situación. No se descarta la referencia a legislación más antigua. Los autores tienen plena libertad en el tratamiento de las referencias históricas.
5. Se procurará usar un estilo de divulgación que permita la comprensión de la obra por parte del público no especialista, pero que tiene un nivel cultural equivalente al de Preparatoria.

Fue, también, acuerdo y encargo explícito al redactor de esta mínima introducción, de todos los colaboradores de esta obra colectiva, el

de invitar a los lectores a enriquecer este trabajo con sus comentarios, críticas y aportaciones que desde ahora son bienvenidos.

Finalmente, para contextualizar este esfuerzo interdisciplinar entre investigadores de la educación y expertos en derecho en el ámbito último de los valores, de la búsqueda del bien humano, permítanme terminar con una cita:

[...] La familia, el Estado, las leyes y la economía no son entidades fijas e inmutables. Ellas se adaptan a las circunstancias cambiantes; pueden ser concebidas de nuevo a la luz de nuevas ideas; pueden ser sometidas a cambios revolucionarios. Pero todo cambio semejante implica un cambio de significación: un cambio de idea o de concepto, un cambio de juicio o de valoración, un cambio de orden o de exigencia. Se puede cambiar el Estado escribiendo de nuevo su Constitución. En forma más sutil pero no menos efectiva, se lo puede cambiar reinterpretando la Constitución; o también, trabajando las mentalidades y los corazones de los hombres para que cambien los objetos que merecen su respeto, mantienen su fidelidad e inflaman su lealtad.¹

Este comentario a la nueva Ley General de Educación pretende “trabajar las mentalidades y los corazones de los hombres para que cambien los objetos que merecen su respeto, mantienen su fidelidad, e inflaman su lealtad”.

En eso nos hermanamos educadores y juristas.

Luis Morfín López
marzo de 1994

¹ Lonergan, Bernard. *Método en Teología*, Ed. Sígueme, Salamanca, 1988, p. 81.

CAPÍTULO I

Estructura y disposiciones generales de la Ley

Jorge Díaz Estrada

El propósito de este capítulo es presentar la estructura legal de la Ley General de Educación. Para ello nos valdremos de la *Teoría del Derecho* que estudia los conceptos jurídicos fundamentales y nos enseña a encontrar la estructura de las leyes, entre otras formas, a través del *análisis de las jerarquías* de las normas y de los llamados *ámbitos de validez del derecho*, que responden a las siguientes preguntas sustanciales:

La jerarquía de las normas: ¿Qué jerarquía tiene una ley con relación a las demás normas del sistema jurídico?

Ámbito de validez temporal: ¿Desde cuándo es obligatoria una ley?

Ámbito de validez personal: ¿Para quién es obligatoria?

Ámbito de validez espacial: ¿En dónde es aplicable?

Ámbito de validez material: ¿A qué se refiere, cuál es su contenido?

Además de los temas anteriores, para conocer la estructura de una ley, conviene estudiar sus disposiciones generales y sus principales conceptos. En la segunda parte de este capítulo nos referiremos a ellos. Ahí señalaremos las partes en que se divide la Ley General de Educación, algunas de las disposiciones generales previstas en su capítulo I y, consecuentemente, también algunos de sus conceptos.

I. Denominación y jerarquía de la ley

La Ley General de Educación, a la que nos referiremos en adelante como LGE, tiene en su denominación la palabra *general*, a diferencia de la ley anterior que se llamó *Ley Federal de Educación* (*Diario Oficial de la Federación* del 29 de noviembre de 1973) e inició su vigencia el 14 de diciembre de 1973.

¿Cuál es la razón de que la nueva ley se llame general? La exposición de motivos de esta ley dice:

[...] La ley propuesta es general puesto que tiene disposiciones que serán aplicables a los tres niveles de gobierno y, en el marco del federalismo, induciría a las legislaciones de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia con la propia Ley General. Esta precisión técnica respalda el sentido federalista que hoy caracteriza al esfuerzo educativo gracias a la concurrencia de los gobiernos de la Federación, de los estados y de los municipios del país.

La jerarquía de las normas jurídicas en México se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus no escasas ni poco frecuentes reformas. Es decir, que la Constitución está por encima de cualquier otra ley ya sea federal, local o municipal. Estos órdenes no están subordinados entre sí sino que cada uno es independiente de los otros y es primero en jerarquía respecto a los demás cuando se trata de los ámbitos de su competencia. Por ello, es un error considerar que el orden federal es superior al local o municipal, o viceversa.

La calificación de la LGE como *general*, significa que jerárquicamente está por encima de las leyes federales, estatales y municipales. Es decir que la LGE es una prolongación de la Constitución que tiende a concretar y particularizar sus preceptos. Por ello “... conserva su carácter de ley reglamentaria del artículo tercero [constitucional] y su aplicación a todo el sistema educativo nacional” como se dice en la exposición de motivos.

De lo dicho en el párrafo anterior se desprende que cualquier disposición en materia educativa del orden federal, local o municipal deberá estar subordinada y no contradecir lo establecido por la Ley General de Educación.

En este sentido debe entenderse el artículo 1º de la LGE cuando dice:

Esta Ley regula la educación que imparten el Estado –Federación, entidades federativas y municipios–, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

El capítulo de este libro que se refiere al federalismo educativo, escrito por Raúl González Schmal, explica de manera completa lo relativo a este tema, de tal suerte que lo dicho hasta aquí sólo pretende que el lector se percate del contenido del artículo 1º como disposición general de la ley.

II. Ámbito de validez temporal de la LGE

La Ley General de Educación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 13 de julio de 1993, e inició su vigencia el día miércoles 14 de julio de 1993, en conformidad con lo que establece su artículo primero transitorio: “La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.

Por iniciación de la vigencia debemos entender el momento a partir del cual se vuelve obligatorio el cumplimiento de la ley para todos aquellos a quienes va dirigida, o mejor dicho, que están previstos en sus supuestos.

Esta LGE viene a abrogar de manera expresa cuatro leyes que señala en su artículo segundo transitorio:

- La *Ley Federal de Educación* que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 29 de noviembre de 1973, que en adelante denominaremos LFE/73.
- La *Ley del Ahorro Escolar* (en adelante LAE/45), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de septiembre de 1945.
- La *Ley que establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo* (en adelante LEEN/63), que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 1963, y
- La *Ley Nacional de Educación para Adultos* (en adelante LNEA/75), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1975.

Por *abrogar* debemos entender la terminación total de la vigencia de una ley, es decir, que ningún artículo de la LFE/73, la LAE/45, la LEEN/63 o la LNEA/75 tendría fuerza obligatoria a partir del día 14 de julio de 1993 y, por lo tanto, nadie tendría que cumplir precepto alguno de esas leyes. Sin embargo, el artículo tercero transitorio de la LGE establece un criterio que introduce la ambigüedad e incertidumbre respecto a lo ya previsto en el artículo segundo cuando dice:

Las disposiciones normativas derivadas de las leyes mencionadas en el artículo segundo anterior [se refiere a las cuatro leyes mencionadas: LFE/73, LAE/45, LEEN/63 y LNEA/75] se seguirán aplicando, en lo que no se opongan a la presente Ley, hasta en tanto

las autoridades educativas competentes expidan la normatividad a que se refiere esta Ley.

Es decir, que de las leyes mencionadas en el artículo segundo transitorio, en una primera etapa, sólo se derogan aquellas disposiciones que se opongan a la LGE y, en una segunda etapa, se abrogarán totalmente. La abrogación está condicionada a que “las autoridades educativas competentes expidan la normatividad a que se refiere esta Ley”.

También la LGE viene a *derogar* otras disposiciones legales: todas las que se opongan a la LGE, según establece el párrafo final del artículo segundo transitorio de la ley.

Por *derogar* debemos entender la terminación parcial de la vigencia de una ley; es decir, que no toda una ley sino sólo alguno o algunos de sus artículos dejan de ser obligatorios. Es conocido que hay dos formas de abrogar o derogar disposiciones legales: la expresa y la tácita. Se dice que se derogan de manera *expresa* una o varias disposiciones legales cuando la nueva ley señala los números de los artículos que deroga, o hace alguna alusión indubitable a ellos. En cambio la derogación es *tácita* cuando:

- a) La nueva ley suprime la vigencia de algunas disposiciones legales anteriores sin mencionarlas en lo absoluto; es más, puede suceder que la nueva ley ni siquiera hable de derogación o abrogación y, sin embargo, el contenido de sus disposiciones sea contrario al de preceptos anteriores. Por ejemplo, sería el caso de cualquier ley que careciera de artículos transitorios.
- b) Cuando la nueva ley suprime la vigencia de algunas disposiciones anteriores sin señalarlas en su individualidad y sólo refiriendo un criterio impreciso conforme al cual discriminarlas, por ejemplo: “todas las que se opongan a la nueva ley”.

Por ello, en el caso de la derogación tácita, se tendrá que analizar cada artículo de la ley vigente expedida con anterioridad, para determi-

nar si se opone a la nueva ley. Conviene destacar, a pesar de lo obvio, que las disposiciones legales anteriores, al compararlas con las de la nueva ley, pueden ser:

- Iguales o similares entre sí, en cuyo caso son válidas y vigentes.
- Diferentes entre sí, pero no contrarias, en cuyo caso son válidas y vigentes.
- Contrarias entre sí, opuestas, en cuyo caso se derogan las disposiciones que sean anteriores y sólo serán vigentes las de la ley nueva.

Cuando la LGE dice en su artículo segundo transitorio que se derogan “las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley” recurre al sistema de *derogación tácita*. Por lo tanto, cualquier disposición anterior al 14 de julio de 1993 que sea contraria a lo previsto en la LGE está derogada. Desde luego que no siempre es fácil determinar si una disposición es o no contraria a otra. Siempre se ha recomendado a los legisladores que cuando les sea posible prefieran el sistema expreso de abrogación o derogación.

En cuanto a la iniciación de la vigencia de la LGE en el Distrito Federal debe destacarse lo dicho textualmente en su artículo cuarto transitorio:

El proceso para que el Gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley.

A su vez, el artículo 16, párrafo primero, de la LGE dice:

Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca.

De la lectura de los dos artículos precedentes se infiere que el artículo 16 de la básica LGE iniciará su vigencia cuando el gobierno del Distrito Federal llegue a un acuerdo con la organización sindical correspondiente en la fecha que ambos convengan. Por ello decimos que se trata de un sistema *determinable y condicional*. No se sabe cuándo será dicha fecha sino hasta que se haya dado el supuesto del acuerdo entre las partes. Nuevamente repetimos que sería deseable que los legisladores recurrieran a sistemas de iniciación de la vigencia expresos, determinados, e incondicionales y para ello se valieran de fechas pre-determinadas.

Desborda el propósito de este trabajo realizar un estudio amplio respecto a las posibles normas jurídicas derogadas de manera tácita por la LGE.

III. Ámbito de validez personal en la LGE

El ámbito de validez personal, conforme a la teoría general del derecho, responde a la pregunta sobre a quién, o a quiénes, va dirigida la ley o, si se prefiere, quiénes tienen derechos u obligaciones conforme a la misma.

La LGE menciona a lo largo de todo su articulado a multitud de sujetos que son personas ya sea físicas o morales. A continuación propongo un listado de los diferentes sujetos a que va aludiendo la LGE en sus diferentes capítulos. El propósito de esta enumeración es ofrecer al lector un conocimiento de los sujetos *clasificados en distintos grupos*. Ello le permitirá familiarizarse con sus nomenclaturas y también podrá apre-

ciar con facilidad en qué casos el lenguaje utilizado por el legislador, al referirse a los sujetos, es claro o confuso, en qué casos se refiere la ley al mismo sujeto con diferentes nombres, etcétera.

Cabe aclarar que esta clasificación de los sujetos no pretende sustituir la necesidad futura de hacer un diccionario o un glosario de LGE. Sin embargo, esta clasificación podría ser útil como punto de partida por lo que se refiere a los sujetos. También en el listado propongo los números de alguno o algunos artículos de la LGE en los que el lector pueda tener alguna referencia concreta o encontrar alguna definición dada por la ley.

He aquí nuestro listado clasificando a los sujetos en diez grupos:

1. EDUCANDO/ALUMNO: sin definición, artículos 10, fracción I; 33, fracción III; 47, fracciones II y IV; 48, tercer párrafo; 49 y 50.
 - a) Educando adulto: artículos 39 y 43 (definición).
 - b) Educando menor de edad: artículos 42, 65, 66.
 - c) Educando menor de 4 años: artículo 40, educación inicial.
 - d) Beneficiado: artículo 24.
 - e) Beneficiario: artículo 44, párrafo segundo.
 - f) Hijo: artículo 33, fracción IX, artículos 40, 65 y 66.
 - g) Pupilo: artículos 40, 65, 66.
 - h) Grupo con requerimiento educativo específico: artículo 33, fracción V.
 - i) Individuo con aptitudes sobresalientes: artículo 41 (educación especial).
 - j) Individuo con discapacidad transitoria: artículo 41, párrafo segundo (como sujeto de educación especial).
 - k) Individuo con discapacidad definitiva: artículo 41.
 - l) Autodidacta: artículo 64 (por experiencia laboral).

- m) Quienes abandonaron el sistema regular: artículo 33, fracción IV. Se refiere a los desertores del sistema educativo, pero desde luego sin ningún sentido peyorativo.
- n) Ex alumno: artículo 69, párrafo segundo.

2. EDUCADOR: artículo 10, fracción I; artículo 21.

- a) Maestro: artículo 41, párrafo tercero, artículo 69, párrafo segundo y tercero y artículo 70, párrafo primero.
- c) Profesor: (de centros de capacitación para el trabajo) artículo 2º, transitorio.
- d) Trabajador de la educación: artículo 75, párrafo último y sexto transitorio. Convendría aclarar si los maestros de escuelas privadas son o no trabajadores de la educación, respecto a lo previsto en el artículo 75 de la Ley.
- e) Personal: artículo 56, fracción I; artículo 41, tercer párrafo.
- f) Asesor voluntario: artículo 44, párrafo cuarto.
- g) Elemento de mejor calidad: artículo 33, fracción I.

3. AUTORIDADES

3.1 *Autoridades educativas*: artículo 10, fracción II; 11; 67, fracción V.

El artículo undécimo las define cuando señala que, para efectos de la presente ley, se entenderá por:

- I. Autoridad Educativa *Federal o Secretaría*, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal (Art. 64);
- II. Autoridad Educativa *Local al Ejecutivo* de cada uno de los estados de la Federación, así como a la entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa (Art. 48, párrafo segundo) y
- III. Autoridad Educativa *Municipal al Ayuntamiento* de cada municipio (Art. 70, párrafo primero y segundo).

3.2. *Autoridades escolares*

- a) La autoridad escolar: artículos 65, fracción III; 67, fracciones I y V; 69, segundo párrafo.
- b) Autoridad de la escuela: artículo 67, fracción V.
- c) Autoridad del establecimiento escolar: artículo 67, último párrafo.
- d) Directivos de la escuela: artículo 69, párrafo tercero.

3.3. *Autoridades procesales*

- a) Autoridad inmediata superior a la que emitió el acto recurrido: artículo 81, párrafo primero.
- b) Autoridad receptora del recurso: artículo 81, párrafo segundo.

3.4. *Otras autoridades*

- a) El Estado y sus entidades: artículos 1 y 44, párrafo tres.
- b) El Ejecutivo Federal: artículos 25, 27 y 36.
- c) Titular de la Secretaría: artículo 64, párrafo primero.
- d) Gobierno local: artículo 25, párrafo tercero.
- e) Gobierno de cada entidad federativa: artículo 1º, primer párrafo; artículo 14; artículo 15, párrafo dos y tres; y artículo 25, primer párrafo.
- f) El presidente municipal: artículo 70, párrafo tercero.
- g) Gobierno del Distrito Federal: artículos 16 y cuarto transitorio.
- h) Autoridades federales competentes: (respecto a la formación para el trabajo) artículo 45, segundo párrafo.
- i) Organismos descentralizados: artículo 1º, primer párrafo; artículo 7, primer párrafo.

4. ESCUELAS E INSTITUCIONES

- 4.1. *Las instituciones fuera del sistema educativo nacional*: artículo 61. Se refiere a instituciones educativas del extranjero y a las de educación

impartida por particulares sin autorización o sin reconocimiento de validez oficial, o carentes de autonomía, artículo 10.

4.2. *Las instituciones del sistema educativo nacional*: artículo 10; artículo 60, párrafo II.

4.3. *Las instituciones de educación superior*: artículo 1º, párrafo segundo.

4.3.1. A las que el Estado les da autonomía: artículo 10, fracción VI.

4.3.2. Instituciones de Educación Superior a que se refiere la Fracción VII del artículo 3º constitucional; artículo 1º, párrafo segundo.

4.3.3. Instituciones formadoras de maestros: artículo 71, párrafo primero.

4.3.4. Universidades: artículo 1º, párrafo segundo.

4.4. *Quienes prestan servicios educativos* (sin ser trabajadores de la educación): artículo 75, párrafo primero.

4.5. *Las escuelas*: artículos 33, fracción I; 65, fracción V y artículo 79, párrafo segundo.

4.6. *Escuela pública de educación básica*: artículo 70, párrafo segundo.

4.7. *Planteles*: artículo 33, fracción III y artículo 67, fracción II.

a) Centros de desarrollo infantil: artículo 33, fracción III.

b) Centros de integración social: artículo 33, fracción III.

c) Internados: artículo 33, fracción III.

d) Albergues escolares: artículo 33, fracción III.

e) Albergues infantiles: artículo 33, fracción III.

f) Plantel incorporado: artículo 77, fracción I y artículo 56, párrafo segundo.

4.7.1. Establecimientos escolares: artículo 67, tercer párrafo.

4.7.2. Establecimiento educativo: artículo 67, párrafo segundo y tercero.

4.8. *Entidades extra escolares*: artículo 71, párrafo segundo.

- a) De carácter cultural.
- b) De carácter cívico.
- c) De carácter deportivo.
- d) De carácter de bienestar social.

4.9. *Instituciones privadas o particulares*: artículo 49.

- a) Con autorización: artículos 7º, primer párrafo y 54, párrafo segundo.
- b) Con reconocimiento de validez oficial de estudios: artículo 7, primer párrafo.
- c) Sin reconocimiento de validez oficial de estudios: artículo 59.
- d) Plantel incorporado: artículo 77, fracción I y artículo 56, párrafo segundo.
- e) Asociación Civil dedicada a la enseñanza: artículo 33, fracción X.
- f) Cooperativas de maestros: artículo 33, fracción X.

4.10. *Instituciones públicas*: artículo 45, tercer párrafo.

4.11. *Escuelas públicas*: artículo 65, fracción I y artículo 70, párrafo segundo.

- a) Instituciones educativas del Estado: artículo 30.
- b) Instituciones educativas de los organismos descentralizados del Estado: artículo 30.

4.12. *Bibliotecas públicas*: artículo 14, fracción VI.

5. PADRES DE FAMILIA Y SUS ASOCIACIONES

- a) Los padres de familia: véanse artículos 31, 40, 41, 65 y todo el capítulo VII.

- b) Los que ejercen la patria potestad o la tutela: artículos 65 y 66.
- c) Tutores: artículos 40, 41 y 50, segundo párrafo.
- d) Asociaciones de padres de familia: artículo 65, fracción IV.
- e) Representantes de asociaciones de padres de familia: artículo 69, párrafo segundo y artículo 72.
- f) Asociados: artículo 67, fracción I.

6. DE LAS PERSONAS Y LAS ENTIDADES SOCIALES

- a) Los individuos: artículos 2º; 7º, fracción I y 32.
- b) La población: artículo 33, fracción VII.
- c) Los habitantes: artículo 4º.
- d) La sociedad en general: véanse artículos 31, 68.
- e) Sectores sociales: artículos 71, párrafo primero y 72.
- f) Sectores sociales involucrados en la educación: artículos 48, segundo párrafo y 71, párrafo primero.
- g) Comunidades: artículo 33, fracción II.
- h) Comunidad escolar: artículo 67, fracción II.
- i) Miembros de la comunidad interesados: artículo 69, párrafo segundo.
- j) “Grupos con mayor rezago educativo” o en desventaja: artículo 32.
- k) Terceros en términos de esta ley: artículo 85, fracción IV.
- l) Grupos indígenas del país: artículo 38.
- m) Población rural dispersa: artículo 38.
- n) Grupos migratorios: artículo 38.
- o) Particulares (no se refiere a las instituciones educativas privadas): artículo 45, párrafo tercero y quinto.

7. SUJETOS OBRERO-PATRONALES

- a) Trabajadores del Estado y sus entidades: artículo 44, párrafo tercero.

- b) Empleados escolares: artículo 70, párrafo segundo.
- c) Las organizaciones sindicales: artículos 4º; 45, párrafo quinto y sexto transitorio.
- d) Representantes de organización sindical: artículo 69, párrafo segundo.
- e) Representantes de organización sindical de los maestros: artículo 70, párrafo primero y artículo 72.
- f) Empleados escolares: artículo 70, párrafo segundo.
- g) Empleados de la escuela: artículo 69, párrafo tercero.
- h) Los patrones: artículo 45, párrafo quinto.
- i) Las negociaciones o empresas: fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional y artículo 23 de la LGE.
- j) Los diversos sectores productivos: artículo 45, párrafo cuarto. Pueden ser nacionales, locales o municipales.

8. CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN: artículo 73

- a) Consejo Nacional de Participación Social en la Educación: artículo 72.
- b) Consejo Estatal de Participación Social (órgano de consulta, orientación y apoyo): artículo 71, párrafo primero.
- c) Consejo Municipal de Participación Social: artículo 70, párrafo primero.
- d) Consejo del Distrito Federal de Participación Social: artículo 71, párrafo primero.
- e) Consejos de Participación Social de Delegación del Distrito Federal: artículo 70, párrafo cuarto, composición igual a la del Consejo Municipal de Participación Social.
- f) Consejos Escolares de Participación Social: artículo 69, párrafo segundo. De escuelas públicas para educación básica: artículo 69, párrafo primero, segundo y tercero. De escuelas privadas para educación básica: artículo 69, párrafo cuarto.

8.1. *Miembros de Consejos de Participación*

- a) Consejeros de Participación Social: artículo 65, fracción IV.
- b) Representantes de Organizaciones Sociales: artículo 70, párrafo primero.
- c) Demás interesados en el mejoramiento de la educación: artículo 70, párrafo primero (¿Aunque no sea miembro de esa comunidad?).

9. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA: artículo 74.

10. SUJETOS PROCESALES

- a) Infractor: artículo 78, párrafo tercero.
- b) Presunto infractor: artículo 78, párrafo primero y segundo.
- c) “El encargado de la visita”: artículo 58, segundo párrafo.
- d) “Visitado”: artículo 58, tercer párrafo.
- e) Testigos: artículo 58, tercer párrafo.
- f) Los interesados: artículo 84, párrafo cuarto.
- g) Representante legal de los interesados o sea del recurrente: artículo 84, párrafo cuarto.
- h) El promovente: artículo 82, párrafo primero.
- i) El recurrente: artículo 82, párrafo primero.
- j) Autoridad inmediata superior a la que emitió el acto recurrido: artículo 81, párrafo primero.
- k) Autoridad receptora del recurso: artículo 81, párrafo segundo.

Una explicación adecuada de la mayoría de los sujetos enlistados la podrá encontrar el lector a lo largo de otros capítulos de este libro. Sin embargo, por nuestra parte, deseamos ofrecer algunas reflexiones de tipo metodológico.

Primera observación

De la lectura del listado anterior se desprende que no todas las formas de referirse a los sujetos en la LGE tienen la misma claridad, por lo cual es difícil identificar o definir algún sujeto. En estos casos sería deseable mayor precisión del lenguaje o de los conceptos por parte del legislador. A manera de ejemplo menciono los siguientes:

Demás participantes en los procesos educativos (Art. 30, párrafo segundo): Se trata de una expresión genérica que convendría precisar.

Elementos de mejor calidad (Art. 33, Frac. I): Se corre el riesgo de que la palabra “elementos” pueda ser interpretada sólo como objetos y no refiriéndose a personas (maestros, educadores, asesores, etcétera).

Los diversos sectores sociales involucrados en la educación (Art. 12, Frac. III): ¿Cuáles son? ¿A quién le corresponde definirlos o precisarlos?

Los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela (Art. 69, párrafo segundo).

“[...] así como de sectores sociales de la entidad federativa especialmente interesados en la educación” (Art. 71, párrafo primero): ¿Cuáles son? ¿Quién los determina? ¿Cómo medir o establecer su interés?

Terceros en términos de esta Ley (Art. 85, Fracc. IV): ¿Quiénes son? La LGE en ninguna parte define quiénes son terceros para ella. La oscuridad proviene de la redacción “en términos de esta Ley”.

Segunda observación

En algunas ocasiones, la LGE utiliza palabras o conceptos para cuya comprensión debemos remitirnos a otra ley en la que encontraremos dicha palabra explicada. Esta práctica es totalmente legítima desde un

punto de vista metodológico. Por ejemplo, cuando el artículo 11, fracción II, se refiere a la *Autoridad Educativa Local*, debemos entender que se refiere “al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación”. Para comprender cabalmente esta definición debemos consultar las constituciones políticas de las entidades federativas correspondientes y ahí encontrar las disposiciones que explican en qué consiste el ejecutivo local. Tal es el caso, por ejemplo, de la Constitución del Estado de Tlaxcala que en sus artículos 57 y 67 dice:

Artículo 57: El ejercicio del poder ejecutivo del estado se deposita en un solo ciudadano que se denominará Gobernador del Estado de Tlaxcala y que residirá en la Capital del Estado.

Artículo 67: Para el despacho de los asuntos administrativos del orden administrativo del estado, la administración pública será centralizada y descentralizada conforme a la Ley Orgánica que distribuirá las facultades que serán competencia de la Secretaría de Gobierno y las Secretarías del Ejecutivo...

Por lo anterior, formalmente y desde el punto de vista legal, los actos realizados por los funcionarios públicos de las secretarías del Ejecutivo son considerados como actos realizados por el propio gobernador de la entidad. Las constituciones de los estados pueden prever específicamente obligaciones en materia educativa para su Poder Ejecutivo. Tal es el caso del artículo 70, fracción XXI y XXXVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala:

Artículo 70: Son facultades y deberes del Gobernador:

[...] XXI. Promover el desarrollo cultural, artístico, deportivo, científico, y tecnológico de la Entidad...

[...] XXXVII. Celebrar convenios con el Ejecutivo Federal y con los Ayuntamientos de la Entidad, de los que se deriven la ejecución de obras, la prestación de servicios o el mejoramiento común de la hacienda pública, así como el cumplimiento de cualquier propósito de beneficio colectivo.

Otro ejemplo en el mismo sentido que el anterior se da cuando la LGE se refiere a los *ayuntamientos de los municipios*. Para entender qué son, cómo se integran y qué facultades tienen, es indispensable consultar, en primer término, la constitución política del estado correspondiente (Arts. 86 a 94) y también, en nuestro ejemplo, las diferentes leyes como las previstas por los artículos 93 y 94 de la Constitución de Tlaxcala que se refieren a la Ley de Coordinación Estatal y Municipal y a la Ley Orgánica Municipal, respectivamente.

Artículo 86: Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Artículo 87: Los Ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal, un Síndico y los Regidores que determine la ley, nombrados cada tres años en elección popular directa calificada por el Congreso en los términos que la propia Ley prescriba. Los Agentes Municipales electos en la misma elección de los Ayuntamientos y conforme lo dispongan la Leyes respectivas, formarán parte de los propios Ayuntamientos con el carácter de Regidores, tomarán posesión el día tres de enero inmediato posterior a la elección. Y no podrán ser reelectos ni como propietarios ni como suplentes para el periodo inmediato al en que hubieren ejercido su encargo.

Los dos ejemplos anteriores muestran que técnicamente es correcto que una ley no describa o defina todos y cada uno de los términos usados en la misma y convenga que algunos conceptos sean definidos en unas leyes y otros en otras, según su índole o naturaleza.

Ciertamente, aquellos sujetos o conceptos que son propios de lo educativo deberán, preferentemente, ser esclarecidos en las leyes que versan sobre dicha materia, como es el caso de la LGE cuando define lo que es un educador: “Artículo 21: El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo”.

Tercera observación

Hay muchos ejemplos en los que la ley no ofrece una definición de algún sujeto o concepto.

En otras ocasiones, los sujetos de la LGE sólo pueden ser esclarecidos recurriendo no a otras leyes, sino a otras disciplinas del conocimiento humano. Así pues, conceptos de sujeto tales como educando, alumno, maestro, profesor, discapacitados, sobresalientes, pueden ser comprendidos mejor recurriendo a otras disciplinas no jurídicas, como por ejemplo la pedagogía o la didáctica.

La ley puede, en ocasiones, atribuirle convencionalmente una interpretación o definición preestablecida a cualquier concepto o sujeto.

Cualquier estudio o análisis científico debe realizarse, de preferencia, de manera interdisciplinar. Esto es especialmente válido tratándose de temas como los que contiene la LGE. La cabal interpretación de sus preceptos exige conocimientos no sólo jurídicos sino sobre educación, política y administración, entre otros. Cuando ello no puede ser alcanzado suficientemente por un solo individuo entonces conviene realizar estudios interdisciplinarios.

Cuarta observación

Hay también muchos casos en que la LGE, al referirse a los sujetos, se muestra clara y ofrece una definición suficiente de los mismos; tal es el caso de los siguientes ejemplos:

- a) “La Secretaría”. Es la forma en que la LGE se refiere convencionalmente a la *Secretaría de Educación Pública* de la Administración Pública Federal (véase el artículo 11 de la LGE).
- b) “Adultos”. Es el término utilizado por la LGE para referirse a “individuos de 15 años o más que no hayan cursado o concluido la educación básica” (Arts. 39 y 43).

La legislación civil no utiliza el concepto de adulto, sino que se refiere a “mayores de edad”. No deben confundirse los conceptos de adulto y mayor de edad ya que difieren en sus respectivas definiciones. Dice el Código Civil para el Distrito Federal: “*Artículo 646.* La mayor edad comienza a los dieciocho años cumplidos. *Artículo 647.* El mayor de edad dispone libremente de su persona y de sus bienes”.

Quinta observación

¿Quiénes son los principalmente obligados a cumplir con la LGE? Va dirigida en primer término al Estado (Federación, entidades federativas y municipios), también a los organismos descentralizados del Estado que realicen funciones educativas, y a los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios (véase Art. 1º).

¿Quiénes son los principales titulares de derechos en materia de Educación? La LGE se refiere a cualquier persona, independientemente de que sea nacional o extranjero, ciudadano o no ciudadano, pudiendo ser de cualquier raza, religión, condición social, partido político, etc., estableciendo como única limitante que sea un habitante del país. Por ello la LGE establece en su artículo 2º:

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

A continuación veremos otro de los ámbitos de validez.

IV. El ámbito de validez espacial de la LGE

De la misma manera y por las mismas razones que antes ofrecimos al lector un listado de los sujetos previstos por la LGE, ahora le proponemos un nuevo listado que se refiere a los ámbitos de validez espacial previstos por la ley.

Se trata de poder precisar en dónde son aplicables las disposiciones legales previstas por la LGE. Ya sabemos que por tratarse de una *Ley General* sus disposiciones son aplicables en múltiples lugares (en toda la República, en las entidades federativas, en las regiones, en los municipios, etcétera).

La enumeración que ahora ofrecemos comprende aquellos lugares mencionados expresamente por la LGE.

1. *El extranjero (fuera de la República Mexicana)*: artículo 60, párrafo tercero.
2. *Otros países*: artículo 12, fracción XII (se refiere a cualquier otro, excepción hecha de la República Mexicana). Es sinónimo del término anterior.
3. *La República*: artículos 1º; 2º, fracción II; 45, párrafo tercero; 48, párrafo primero; 60; 63, párrafo primero y cuarto. La LGE es de observancia general en la República.
4. *Nación, nacional*: artículo 7º, fracción VIII; artículo 45, párrafo cuarto. Se trata de un concepto sociológico y político. En la ley está considerado también en su aspecto territorial.
5. *Las regiones del país*: artículo 7º, fracción III.
6. *Regiones con mayor rezago educativo*: artículo 32, párrafo segundo.
7. *Entidad federativa*: artículos 11, 26 y 31. Se refiere al ámbito territorial de los estados de la República. En algunas ocasiones, la LGE se refiere a ellas denominándolas simplemente entidad (Art. 20, Fracc. III).
8. *Entidades federativas con mayor rezago educativo*: artículo 34.
9. *El Distrito Federal*: artículos 16; 70, párrafo cuarto, y cuarto transitorio.
10. *Municipios*: artículos 11 y 70.
11. *Delegaciones políticas del Distrito Federal*: artículo 70, párrafo cuarto.
12. *Localidades aisladas*: artículo 33, fracción I.
13. *Zonas urbanas marginadas*: artículo 33, fracción I.
14. *Educación a distancia*: artículo 33, fracción VI.

15. *Plantel*: artículos 23 y 41, párrafo segundo.

16. Ámbito respectivo de competencia de la autoridad educativa: artículo 20, párrafo primero. El ámbito de competencia incluye el aspecto territorial.

El lector podrá encontrar explicaciones amplias en relación con algunos de los ámbitos espaciales de validez en otros capítulos de este libro. Véase especialmente el capítulo sobre el federalismo escrito por Raúl González Schmal. En plan complementario ofrezco algunas reflexiones:

Primera reflexión

Cuando la LGE se refiere al “extranjero” y a “otros países”, expresa conceptos que sólo son definibles por exclusión. Es decir, se refiere a cualquier territorio que no pertenezca a la República Mexicana. Puede incluso haber disposiciones que sean válidas en cualquier parte del mundo, por ejemplo, lo establecido en el párrafo segundo del artículo 4º de la LGE: “Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria”.

Como puede observar el lector, en el texto anterior se establece una obligación para todos los mexicanos que no está sujeta a restricciones de lugar e, implícitamente, es exigible conforme al derecho mexicano a cualquier nacional aun cuando no esté dentro de su territorio. A diferencia de lo dicho anteriormente, está lo previsto en el párrafo primero del mismo artículo 4º que establece: “Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria”.

Segunda reflexión

Cuando la LGE se refiere a las *regiones del país* (Art. 7º), se trata de demarcaciones territoriales que pueden ser variables y objeto de determinación a través de otras leyes o reglamentos. Más aún, pueden ser objeto de definición a través de convenios bi o multilaterales.

Tercera reflexión

Para poder determinar cuáles son *las regiones con mayor rezago educativo* (Art. 32) se requerirá que se establezcan los criterios de medición del rezago y se defina cuándo una región reúne las condiciones para ser considerada como de “mayor rezago”. Este trabajo deberá ser desarrollado en el futuro a través de reglamentos o convenios.

Lo mismo que se ha dicho en el párrafo anterior es válido para los conceptos de *localidades aisladas y zonas urbanas marginadas* (Art. 33, Fracc. I).

Cuarta reflexión

Puede dudarse si el concepto “educación a distancia” (Art. 33, Frac. IV) debe o no ser incluido en la enumeración de los ámbitos de validez espacial, ya que se trata de un fenómeno complejo, sobre todo si para impartirse intervienen las telecomunicaciones.

Quinta reflexión

La LGE usa el término “plantel”, en algunas ocasiones, como un *sujeto o persona*, es decir como sinónimo de institución o como género de ellas, como en el artículo 33, fracción III; otras veces, lo utiliza como *un lugar, un espacio*, tal es el caso del artículo 75, fracción VIII:

Artículo 33, Frac. III: Promoverán centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos.

Artículo 75, Frac. VIII: [Son infracciones...] Realizar o permitir se realice publicidad dentro del plantel escolar que fomente el consumo, así como realizar o permitir la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, distintos de alimentos.

En el mismo sentido es digno de análisis el artículo 77, fracción I y último párrafo.

Artículo 77. También son infracciones a esta Ley:

I. Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;

[...] 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.

En conclusión, el término “plantel” tiene pluralidad de acepciones o significados.

A continuación veremos lo relativo a los contenidos de la Ley.

V. Ámbito material de validez de la LGE

El ámbito material de validez se refiere a los contenidos de las normas jurídicas. Dichos contenidos pueden ser clasificados conforme a múltiples criterios. Por ejemplo, si queremos clasificarlos en función del tipo de justicia que los regula, resultará que dichos contenidos corresponden a alguna rama del derecho. En este sentido, las normas jurídicas pueden pertenecer al derecho privado (derecho civil, mercantil) o al derecho público (derecho internacional público, administrativo, agrario, laboral, penal, procesal, etcétera).

La mayor parte de las disposiciones de la LGE pertenecen al derecho administrativo, mismo que establece las normas que regulan las relaciones de las autoridades entre sí y de éstas con los particulares.

Ciertamente, la mayor parte de las disposiciones de la LGE se refieren a las autoridades educativas y a los sujetos que intervienen en la educación señalándoles derechos y obligaciones o estableciendo criterios al respecto. Por ello, si tuviéramos que pronunciarnos “en bloque” sobre la LGE, tendríamos que responder que dicha ley pertenece al derecho administrativo.

Sin embargo, algunas disposiciones de la LGE pertenecen, por su naturaleza, a otras ramas del derecho. Por ejemplo, los artículos 80 a 85 pertenecen al derecho procesal; el artículo 6º transitorio se refiere al

derecho laboral; el artículo 2º, párrafo primero, se refiere al derecho constitucional; el artículo 66 se refiere al derecho civil, etcétera.

El análisis de los contenidos en particular de la LGE es el objeto de todos los capítulo que integran este libro, por lo que el conocimiento completo de los contenidos sólo puede obtenerse mediante el análisis de cada uno de los artículos que componen la ley, así como con los elementos exteriores a ella necesarios para interpretarla.

El lector que desee tener una visión panorámica de los contenidos de la LGE puede recurrir a la lectura de la exposición de motivos publicada en este mismo libro.

VI. Las diferentes partes de la LGE

La LGE tiene tres partes:

Parte uno: Exposición de motivos

La LGE está precedida por una exposición de motivos que, hablando en sentido estricto, no forma parte de ella. Sin embargo, aunque lo dicho en las exposiciones de motivos no es obligatorio en sentido jurídico, suele ser de importancia para interpretar la ley. En ellas se manifiestan las causas y razones que indujeron al legislador a producir una nueva normatividad. Desde este punto de vista, la exposición de motivos se convierte en la fuente de interpretación auténtica de la ley.

Con el transcurso del tiempo puede suceder que se modifiquen las razones que en determinadas circunstancias motivaron al legislador a crear nuevas normas jurídicas, en cuyo caso se debe aceptar que las leyes sean dinámicas y adquieran diferentes interpretaciones más acordes con los cambios de los tiempos. En este sentido, las leyes se pueden independizar de los legisladores y de sus motivos.

La exposición de motivos de la LGE empieza haciendo una referencia histórica de la educación, a partir del México independiente. Después

alude a la Reforma, al auge del liberalismo, a la Revolución Mexicana y al siglo XX. Como suele suceder con los temas de historia de México, esta parte de la exposición de motivos puede fácilmente ser objeto de polémica.

También la exposición de motivos destaca la importancia de promover una educación de *cobertura suficiente y calidad adecuada*; de establecer la obligación del Estado de ampliar la escolaridad obligatoria impartiendo educación preescolar, primaria y secundaria; de haber realizado las recientes reformas al artículo 3º constitucional para precisar la garantía implícita del *derecho a la educación*; de *igualar a obreros y campesinos* al mismo régimen de educación que cualquier otro individuo; dar *fin al estado de indefensión* jurídica de los particulares que imparten educación; de confirmar las características de *laicidad de la educación pública*, entendida como “ajena a cualquier doctrina religiosa”.

Continúa la exposición de motivos enfatizando que la LGE tiene un fuerte sentido federalista “que hoy caracteriza al esfuerzo educativo gracias a la concurrencia de los gobiernos de la Federación, de los estados y de los municipios del país”.

Finalmente, la exposición de motivos ofrece un resumen de los principales contenidos de cada uno de los ocho capítulos de la ley. Recomendando su lectura porque el resumen es bastante claro e iluminador de los propósitos perseguidos por quien presentó la iniciativa correspondiente.

Parte dos: El cuerpo de la ley

La LGE se compone de los siguientes capítulo y secciones:

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO II. DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

Sección 1. De la distribución de la función social educativa

Sección 2. De los servicios educativos

- Sección 3. Del financiamiento a la educación
- Sección 4. De la evaluación del sistema educativo nacional

CAPÍTULO III. DE LA EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN

CAPÍTULO IV. DEL PROCESO EDUCATIVO

- Sección 1. De los tipos y modalidades de educación
- Sección 2. De los planes y programas de estudio
- Sección 3. Del calendario escolar

CAPÍTULO V. DE LA EDUCACIÓN QUE IMPARTAN LOS PARTICULARES

CAPÍTULO VI. DE LA VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS Y DE LA CERTIFICACIÓN DE CONOCIMIENTOS

CAPÍTULO VII. DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

- Sección 1. De los padres de familia
- Sección 2. De los consejos de participación social
- Sección 3. De los medios de comunicación

CAPÍTULO VIII. DE LAS INFRACCIONES, LAS SANCIONES Y EL RECURSO ADMINISTRATIVO

- Sección 1. De las infracciones y las sanciones
- Sección 2. Del recurso administrativo

Parte tres: artículos transitorios

Los artículos transitorios normalmente se encuentran en la parte final de la ley y se les da una numeración propia y distinta a la de los artículos que constituyen el cuerpo de la ley.

La naturaleza de los artículos transitorios, como lo indica su nombre, consiste en que no pretenden regular los actos humanos de manera permanente como los del cuerpo de la ley. Sólo tienen valor en tanto se alcance y cumpla lo que establezcan en su contenido.

Constituyen la última parte de la LGE y son seis. Ya nos hemos referido a varios de ellos al tratar el ámbito espacial de validez (artículos transitorios primero, segundo, tercero y cuarto). El artículo sexto tran-

sitorio, por referirse a las relaciones laborales colectivas, será tratado por Francisco Paoli Bolio en el último capítulo de este libro. Por cierto, sería interesante analizar si, en su naturaleza, es o no un artículo transitorio.

El artículo quinto transitorio se refiere a la regularización del nivel académico del magisterio para poder adecuarse a los requisitos que establece la ley. De esta manera, se previene cualquier posible daño a las personas previstas en el supuesto y se promueve una mayor calidad académica:

Artículo quinto transitorio: Los servicios para la formación de maestros a cargo de las autoridades educativas locales tendrán, además de las finalidades previstas en el artículo 20 de la presente Ley, la de regularizar, con nivel de licenciatura, a maestros en servicio que por cualquier circunstancia tengan un nivel de estudios distinto de dicho nivel.

Primer comentario

La LGE regula principalmente la enseñanza escolarizada y sólo en algunas ocasiones o de manera indirecta se refiere a la educación en sentido amplio. En el capítulo primero de la ley se establece el concepto y fines de la educación. Lo dicho por los artículos 2º, párrafo segundo y tercero, 7º, 8º, etc., claramente desborda los fines de la pura escolaridad y alcanza el concepto mismo de educación. Sin embargo, a lo largo de los restantes capítulo de la ley va prevaleciendo el concepto de escolaridad.

La LGE no distingue realmente entre la palabra “educación” y el término “escolaridad”. Se trata de dos cosas muy distintas entre sí. Sus diferencias han sido señaladas por W. Kenneth Richmond (1980, pp.19 a 38). De entre esas muchas diferencias sólo señalo tres:

a) La escolaridad es necesariamente institucional, la educación no lo es. En todas la sociedades, la escuela representa un intento de organizar la enseñanza colectivamente. La educación, por el contrario, incumbe al individuo. Idealmente los intereses del individuo y de la

sociedad coinciden. En la medida en que existe un conflicto de intereses puede argüirse que existe una diferencia vital entre escolaridad y educación (p. 31).

El hombre autoeducado puede que sea raro en el mundo moderno, pero hablar de él como autoescolarizado no tiene sentido en absoluto.

b) La escuela termina antes o después, pero la educación es un proceso continuo que sólo termina con la muerte (p. 31).

c) Existe una relación de parte y todo entre escolaridad y educación. Escolaridad es solamente un medio social, entre otros, relacionable con el proceso educativo (p. 24).

Esta diferencia entre educación y escolaridad nos parece muy útil porque la LGE se vuelve mucho más comprensible en su estructura si nos percatamos de que prácticamente en su totalidad se está refiriendo, más que a la educación, a la escolaridad. Sin embargo, sería algo utópico de nuestra parte el pretender que la terminología utilizada por la ley distinguiera en cada caso entre educación y escolaridad. En la práctica, casi todo mundo las utiliza como sinónimos y se tiende a usar la palabra educación para referirse a la pura escolaridad.

Por referirse principalmente a la escolaridad, la LGE se interesa por destacar la función de las autoridades educativas. El protagonista más frecuente de la ley es el Estado. La LGE busca definir las atribuciones y facultades de las autoridades educativas entre sí, de las autoridades educativas con otras autoridades, de los particulares con las autoridades, de los consejos de participación como asesores y colaboradores de las autoridades, de las sanciones por parte de las autoridades para quienes infrinjan la ley; así mismo su interés en establecer un *Sistema Educativo Nacional* en el que aun los conocimientos que le son externos tengan un mecanismo de equivalencias (véanse Arts. 59 a 64).

Tal vez algunas de las críticas que pueda recibir la LGE son explicables por esta ausencia de diferenciación entre educación y escolaridad.

Segundo comentario

Tal vez el texto más discutible de toda la ley es el último párrafo del artículo 75, que convierte a muchos de los derechos de los educandos en simples recomendaciones sin ninguna consecuencia en caso de incumplimiento por parte de los educadores. Es difícil conciliar ese texto con las afirmaciones de la exposición de motivos respecto a la búsqueda y promoción de la calidad educativa.

Artículo 75. [...] Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos.

Tercer comentario

La LGE ha tenido un gran acierto con la incorporación del capítulo “De la Equidad en la Educación”. Con ello la ley alcanza una elevada categoría moral por cuanto promueve no sólo una declaración formal de igualdad sino una búsqueda de implantación efectiva de *igualdad de oportunidades* de acceso y permanencia en los servicios educativos (véase Art. 32).

El tratar como iguales a personas que de hecho tienen una notoria desigualdad en sus circunstancias conduce a la injusticia. Todos los hombres son iguales en cuanto a su filiación y dignidad ontológica, pero para efectos sociales es indispensable que la ley acepte criterios de proporcionalidad en el tratamiento de circunstancias desiguales. El capítulo III de la ley (Arts. 32 a 36) propone múltiples medios concretos para alcanzar una mayor equidad en la educación que permita el ejercicio pleno de sus derechos a cada individuo.

Cuarto comentario

Una novedad en la LGE ha sido la incorporación en el capítulo VII (Arts. 65 a 73) de varios consejos de participación social que van desde el

ámbito de cada plantel educativo hasta el nivel nacional, incluyendo también el municipal y el estatal.

Dichos consejos buscan una mayor participación democrática de los padres de familia y diversos grupos representativos de la sociedad. Las funciones que los caracterizan son de índole participativa pero en ningún momento decisoria.

Los verbos que expresan las facultades propias de estos consejos son, por ejemplo: colaborar con las autoridades e instituciones educativas, opinar, participar, apoyar, proponer, informar, conocer, gestionar (tramitar), estimular, promover, coadyuvar, etcétera.

Sería conveniente que la actitud de las autoridades escolares y educativas que forman parte de dichos consejos sea en el sentido de propiciar una auténtica cogestión con los padres de familia y demás miembros de la comunidad que están involucrados.

Ciertamente, el permitir en la práctica que las “opiniones” de los consejos de participación social tengan un gran peso y sean respetadas por las autoridades escolares y educativas, podrá contribuir a alcanzar una efectiva democracia del sistema educativo.

VII. El derecho a la educación

El artículo 2º de la ley enuncia el derecho más general y básico que hay en educación: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación...”. Este postulado, junto con el que expresa el derecho a dar o impartir educación (Art. 54), constituyen el punto de partida de todos los restantes derechos sobre educación.

Históricamente se ha debatido mucho sobre el origen de dichos derechos.

Postura estatista

Para algunos sólo son el producto de la concesión del Estado, es decir, que quien tiene *originariamente* los derechos es la nación, el Estado o la sociedad, representada por el gobierno correspondiente. Por lo tanto, éste puede otorgarlos, cesionarlos o retirarlos a los individuos cuando lo juzgue adecuado; las personas sólo tienen dichos derechos de manera derivada e indirecta y siempre dependerán de la autoridad para su obtención y ejercicio.

La terminología de esta postura es la que emplea la palabra *otorga* para referirse a los derechos de los particulares y de los individuos. Esta postura coincide muy frecuentemente con el positivismo jurídico.

Postura del derecho natural

Para otros, el derecho a recibir o dar educación no es un derecho que originariamente pertenezca al Estado, nación o sociedad, sino que cada *persona*, individualmente considerada, tiene originariamente el derecho a recibir y dar educación. Dicho derecho lo tiene desde el punto de vista legal, no porque el Estado se lo *otorgue* sino porque se lo *reconoce*. Y ello constituye el soporte del derecho a la educación como garantía individual y como derecho universal del hombre.

En nuestra opinión, es correcta la postura del derecho natural en cuanto que considera a cada persona con el derecho originario a recibir y dar educación. Así mismo, consideramos que el Estado no otorga sino que reconoce los derechos ontológicos de las personas. Dichos derechos son irrenunciables, permanentes y fundamentales.¹

Sin embargo, ello no debe precipitarnos a desconocer los legítimos derechos del Estado en materia educativa. Existe una serie de derechos en materia educativa que tiene el Estado con relación a sus funciones

¹ Véanse algunas de las implicaciones de estas posturas en el capítulo VIII de este libro, "La participación y la filosofía del derecho" de Pablo Latapí.

educativo-escolares. Manuel Ulloa Ortiz (1976: 312 y ss.) señala que el Estado, si lo desea, puede organizar, sostener y dirigir:

- a) Escuelas para el entrenamiento y capacitación de las fuerzas nacionales de seguridad, tales como escuelas militares, navales, aeronáuticas, de policía, etcétera.
- b) Escuelas para capacitar a su propio personal, como, por ejemplo, escuelas de preparación burocrática, de empleados de los Poderes Ejecutivos, Judiciales y Legislativos, tanto del orden federal como local y municipal.
- c) El Estado tiene derecho para señalar el mínimo de instrucción elemental que, atendidas las exigencias del bien común, requiere la población.
- d) El Estado puede exigir para todos los habitantes el conocimiento de los deberes cívico-políticos y el grado de cultura intelectual, moral y física que reclame el bienestar de la población.

Este autor también destaca el deber del Estado de reconocer la soberana educativa de la familia y de auxiliarla para que cumpla adecuadamente su misión.

Ciertamente, además de dichos derechos, el Estado tiene aquellos que emanan de su obligación subsidiaria respecto a los particulares, es decir, en principio deben ser los particulares los que impartan el servicio educativo y, ante su omisión, incapacidad o insuficiencia, pueden ser las sociedades intermedias de la comunidad las que subsidiariamente ejerciten sus derechos. Si dichas sociedades intermedias, a su vez, incurren en omisión, incapacidad o insuficiencia, entonces el Estado deberá llevar a cabo dichas funciones. En México, los particulares y las sociedades intermedias (sindicatos, empresas, parroquias, asociaciones culturales, clubes deportivos y culturales, medios de comunicación, etc.) conjuntamente proporcionan menos del diez por ciento de la educación que se imparte en México. Es prácticamente impensable que el Estado pueda sustraerse de las labores de escolaridad. Por ello, el Estado debe intervenir en la educación básica, permitiendo la participación efectiva de los

particulares y padres de familia en las decisiones de aquellas áreas que les correspondan. Dígase lo mismo respecto a otros niveles de educación en donde el Estado debe promover, inspirar y, de ser necesario, impartir la educación escolarizada.

Más aún, un concepto moderno del Estado no puede prescindir de atribuirle como derecho conveniente y necesario el de la planificación. El Estado tiene el derecho y la obligación de planificar la educación de manera tal que se propicie la unidad nacional, la posibilidad de intercambio y revalidación, se fomenten y cultiven los valores propios de nuestra cultura y simultáneamente se promueva una actitud de apertura hacia los valores de otros países y comunidades, así como hacia los valores universales. El Estado también debe conciliar la libertad para educarse con la necesidad de formar personas para aquellas áreas del saber que convengan al país y le permitan cubrir los requerimientos profesionales, técnicos y culturales de la sociedad.

Por lo que se refiere al derecho a la educación de las personas, los textos jurídicos vigentes tanto nacionales como internacionales son claros al respecto.

Nuestro artículo 3º constitucional comienza diciéndolo: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. [...] VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades”.

Estos derechos, cuando se trata de menores de edad, deben ser ejercidos por sus padres o tutores: “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos” (Art. 26, 3 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, ONU). Este precepto debe interpretarse incluyendo el derecho a elegir la educación religiosa que se desee.

La teoría del derecho distingue entre la capacidad de goce y la capacidad de ejercicio. La *capacidad de goce* es la aptitud para ser titular de derechos o para ser sujeto de obligaciones. Todo sujeto tiene capacidad de goce.

Conforme al artículo 22 del Código Civil para el Distrito Federal, “la capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código”.

La capacidad de ejercicio “supone la posibilidad jurídica en el sujeto de hacer valer directamente sus derechos, de celebrar en nombre propio actos jurídicos, de contraer y cumplir sus obligaciones” como dice Rafael Rojina Villegas (1970: 158, 164 y ss.), quien define la capacidad de ejercicio como “la aptitud de participar directamente en la vida jurídica, es decir, de hacerlo *personalmente*”. Los menores de edad tienen incapacidad de ejercicio, por lo cual, para hacer valer sus derechos, requieren de alguien con capacidad de ejercicio que los represente. Como se ha dicho en múltiples ocasiones, esta representación, en principio, corresponde a los padres de familia. Dice el Código Civil:

Artículo 412. Los hijos menores de edad no emancipados están bajo la patria potestad mientras exista alguno de los ascendientes que deban ejercerla conforme a la ley.

Artículo 413. La patria potestad se ejerce sobre la persona y los bienes de los hijos. Su ejercicio queda sujeto, en cuanto a la guarda y educación de los menores, a las modalidades que le impriman las resoluciones que se dicten...

Artículo 414. La patria potestad sobre los hijos de matrimonio se ejerce:

- I. Por el padre y la madre;
- II. Por el abuelo y la abuela paternos;
- III. Por el abuelo y la abuela maternos.

Artículo 415. Cuando los dos progenitores han reconocido al hijo nacido fuera del matrimonio y viven juntos, ejercerán ambos la patria potestad.

[Si viven separados y reconocen al hijo deberán convenir cuál de ellos ejercerá su custodia y, de no hacerlo ellos, lo hará el juez de lo familiar].

Artículo 418. A falta de padres, ejercerán la patria potestad sobre el hijo los demás ascendientes a que se refieren las fracciones II y III del artículo 414, en el orden que determine el juez de lo familiar, tomando en cuenta las circunstancias del caso.

Artículo 419. La patria potestad del hijo adoptivo la ejercerán únicamente las personas que lo adopten.

Artículo 422. A las personas que tienen al hijo bajo su patria potestad incumbe la obligación de educarlo convenientemente...

Artículo 423. Para los efectos del artículo anterior los que ejerzan la patria potestad o tengan hijos bajo su custodia, tienen la facultad de corregirlos y la obligación de observar una conducta que sirva a éstos de buen ejemplo.

Las autoridades, en caso necesario, auxiliarán a esas personas haciendo uso de amonestaciones y correctivos que les presten el apoyo suficiente.

En otros casos, corresponde a los tutores ejercer la patria potestad. Dice el Código Civil para el Distrito Federal:

Artículo 449. El objeto de la tutela es la guarda de la persona y bienes de los que no estando sujetos a patria potestad tienen incapacidad natural y legal, o solamente la segunda, para gobernarse por sí mismos.

[...] Su ejercicio queda sujeto en cuanto a la guarda y educación de los menores a las modalidades de que habla el artículo 413.

Artículo 450. Tienen incapacidad natural y legal:

- I. Los menores de edad;
- II. Los mayores de edad privados de inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad, aun cuando tengan intervalos lúcidos;

III. Los sordomudos que no saben leer ni escribir;

IV. Los ebrios consuetudinarios y los que habitualmente hacen uso moderado de drogas y enervantes.

Una persona mayor de edad que tenga el uso normal de sus facultades mentales reúne simultáneamente tanto la capacidad de goce como la de ejercicio. En cambio, un menor de edad o un mayor de edad que haya perdido el uso de sus facultades mentales tienen la capacidad de goce pero no la capacidad de ejercicio. Para que estas personas puedan ejercer sus derechos se requiere de la intervención de terceros. La legislación considera, en primer término, a los padres de los menores de edad como los responsables de ejercitar los derechos de sus hijos.

Debido a lo anterior, cuando hablamos del derecho de los padres de familia a escoger el tipo de educación que deba darse a sus hijos, debemos entender que se trata, más que de un derecho que tengan por sí mismos, de una obligación con respecto a quienes sólo tienen la capacidad de goce. Es decir, que los padres o tutores, en relación con sus hijos o menores de edad, tienen una obligación cuyo cumplimiento confiere derechos frente a la sociedad y al Estado. Así pues, los derechos de los padres para escoger el tipo de educación para sus hijos se derivan de las exigencias ontológicas de sus hijos.

El derecho a la educación es un derecho fundamental del hombre. Es tan primario e importante como el derecho a la vida, a la alimentación, a la libertad y al trabajo, por ello siempre debe interpretarse en sentido amplio para las personas y quitar todas aquellas restricciones injustificadas que emanen sólo del apetito de poder o de la vanidad de las autoridades o particulares, así como de razones burocráticas.

Finalmente, cuando el artículo 2º de la ley dice que todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, está haciendo una aseveración que, tomada literalmente, es falsa o simplemente expresa un deseo inalcanzable.

En realidad, este texto debe entenderse no en el sentido de que los habitantes tienen las mismas oportunidades, sino de que *deben tenerlas*. Es obligación del gobierno, de la sociedad y de las familias que dicho precepto sea realidad poniendo todos los medios necesarios para implantarlo. De poco sirven las declaraciones sobre los derechos que no se acompañan de los medios necesarios para hacerlos ejercer.

VIII. Educación obligatoria

Si la educación es libertad, ¿por qué hablar de educación obligatoria? En parte se explica por la edad de los educandos, que normalmente son menores y no pueden ejercer los derechos por sí mismos. Las leyes consideran que los padres o los tutores son los responsables de ejercer esos derechos. En caso de que dichos representantes no lo hicieran oportunamente son automáticamente responsables ante la ley por no ejercitar los derechos de sus representados.

El precepto es obligatorio también para todos los que tengan mayoría de edad y no hayan concluido la educación primaria y secundaria. El que un mayor de edad incumpla esta obligación respecto a sí mismo le lleva a infringir la ley pero, hasta donde yo conozco, dicho incumplimiento carece de sanción legal, puesto que ningún precepto le atribuye consecuencia alguna. En este caso específico, al igual que en el suicida frustrado, el legislador consideró que no debe sancionarse más al que ya se encuentra dañado.

La educación busca como fin la libertad de las personas, sin embargo, ello no se contrapone con la necesidad de una educación obligatoria en su nivel básico, porque es un bien de la colectividad el que sus habitantes cuenten con un mínimo de conocimientos.

Artículo 4. 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.

Una novedad de la LGE de enorme trascendencia es el haber declarado obligatoria la educación secundaria. Al hacerlo, el gobierno queda obligado a posibilitar el cumplimiento de dicho derecho y obligación con todo lo que ello implique del presupuesto y medios materiales y humanos.

Hasta qué punto se pueda alcanzar la meta de que todos los habitantes del país puedan tener educación secundaria es difícil de predecir. Ciertamente, en el corto plazo se ve más como un loable deseo. Pero ahí está como un imán que tiende a atraer la realidad.

IX. Servicio público e interés social

Servicio público

El artículo 10 de la LGE dice:

La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es *un servicio público* (cursivas nuestras).

De la lectura de este artículo se desprende que puede haber una educación cuya naturaleza sea la de un servicio privado. Es aquella que, siendo impartida por los particulares, no requiera autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. A esa educación es a la que se refiere el artículo 59:

Los particulares que presten servicios por los que impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial, deberán mencionarlo en su correspondiente documentación y publicidad.

En el caso de educación inicial y de preescolar deberán, además, contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación; contar con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad educativa determine; cumplir los requisitos a que alude la fracción VII del artículo 12; tomar las medidas a que se refiere el

artículo 42; así como facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes.

Le recordamos al lector que la educación impartida por los particulares requiere autorización cuando se trata de la llamada educación “restringida”, que comprende la primaria, la secundaria, la normal y la que se refiere a la formación de maestros de educación básica. En cambio, el reconocimiento de validez oficial de estudios (REVOE) se refiere a cualquier otro tipo de educación que no sea la restringida y es opcional para los particulares el solicitar a la autoridad dicho reconocimiento de validez. Claro está que los particulares podrán impartir dicha educación, pero si no cuentan con el REVOE dichos estudios no serán reconocidos dentro del sistema educativo nacional. Ello es particularmente desfavorable y hasta catastrófico cuando se trata de conocimientos necesarios para obtener el título profesional, ya que no se podría ejercer la profesión correspondiente en conformidad con lo establecido por el artículo 5° constitucional, en su párrafo segundo, que al tenor dice:

La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Ahora bien, la dificultad consiste en explicar por qué la educación “restringida” –con autorización o REVOE– que imparten los particulares es considerada por el artículo 10 como un servicio público. Ello es incongruente con la aceptación simultánea del derecho de los particulares a impartir educación considerándolo como una garantía individual que por naturaleza es oponible al Estado. Más aún, se trata de un derecho *originariamente* del individuo que debe ser reconocido por el Estado, según hemos explicado anteriormente.

Desde el punto de vista teórico, ¿qué se requiere para que un servicio sea considerado público? De las respuestas tradicionales a esta pregunta ninguna sería aplicable al caso que estamos analizando. Un servicio puede considerarse público por cualquiera de estas dos razones:

- a) En razón de los sujetos que intervienen en el servicio; es decir, cuando el que imparte el servicio es el Estado o sus organismos descentralizados.
- b) En razón de la naturaleza misma del servicio; es decir, cuando le corresponde al Estado esa función de manera monopólica, y en algunos casos podrá concesionarla a los particulares. En esta hipótesis el servicio conserva su carácter de público. Hay servicios que corresponden exclusivamente al Estado, por ejemplo, la impartición de justicia a través de los tribunales competentes, o la expedición de leyes obligatorias para la población.

Ahora bien, respecto a la educación restringida impartida por particulares, opinamos que se trata de un servicio privado, tanto por los sujetos que lo imparten (particulares) como por la naturaleza misma del servicio (se trata de una garantía individual).

Orden público e interés social

Lo explicado en los párrafos anteriores no se contraponen con lo establecido en el primer párrafo del artículo 1º:

Esta Ley [...] es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de *orden público e interés social* (cursivas nuestras).

Henri Capitant (1977, p. 405) ofrece una definición de *orden público* entendiéndolo como el “conjunto de instituciones y reglas destinadas a mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre particulares, y cuya aplicación en las convenciones no puede ser en principio excluida por los contratantes”. Otra acepción de las palabras “orden público” es la de “ley imperativa”.

El orden público también ha sido definido por Hugo Alsina como el "conjunto de normas en que reposa el bienestar común y ante el cual cede el derecho de los particulares".²

Por una parte, la educación impartida por el Estado y sus organismos descentralizados es de orden público y de interés social. Por otra, la educación impartida por los particulares, sobre todo en el caso de la restringida, también puede ser de interés social ya que *no es excluyente el aceptar simultáneamente que un servicio sea privado y de interés público*.

Los conceptos de orden público e interés social, al igual que el concepto de servicio público, son bastante confusos y usados con prodigalidad por nuestros legisladores, especialmente por las autoridades que proyectan las iniciativas de ley. Para confirmar lo anterior reproducimos un extracto de la tesis sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su ejecutoria 3 966:

De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuella el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, *no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público*, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (jurisprudencia común al Pleno y a las salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente

² En Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. México: Editorial Porrúa, 1994.

colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.³

Efectivamente, en nuestra opinión, la educación básica es de interés social dadas las enormes repercusiones y consecuencias que tiene para la comunidad. Sin embargo, creemos que no todo tipo de educación es necesariamente de interés social y orden público.

X. Educación gratuita

La gratuidad de la educación pública es reafirmada en el artículo 6°:

La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.

Dicho texto es casi idéntico al del artículo 12 de la Ley Federal de Educación de 1973 (sólo difiere levemente en el orden de las palabras).

En cambio, el artículo 3° constitucional, en su fracción cuarta, no alude a las donaciones y sólo dice: “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”.

Es correcto el artículo 6° de la LGE cuando aclara lo dicho por el artículo 3° constitucional sin contradecirlo. En nuestra opinión, son totalmente legítimas desde el punto de vista legal las donaciones que se lleven a cabo en beneficio del sistema educativo, ya sea público o privado.

³ Denuncia de contradicción de tesis 473/1971. Noviembre 1972. Unanimidad. Ponente: Mtro. Jorge Sarracho Álvarez. 2a. Sala. Informe 1973, p. 44. Tomado de la página 769 de *Jurisprudencia y tesis sobresalientes 1971-1973, Actualización III, Administrativa, sustentadas por la 2a. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Ediciones Mayo, 1975.

En los últimos años ha sido objeto de discusiones apasionadas el tema de la gratuidad de la educación pública, especialmente cuando se trata de educación superior. Por ejemplo, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el que milita el exsecretario de educación pública, Porfirio Muñoz Ledo, defiende que la gratuidad de la educación no debe aceptar excepción alguna aun tratándose de la educación universitaria y que, en cambio, debiera establecerse un porcentaje mínimo del presupuesto (8 por ciento) que el Estado deba destinar a la educación.

Para otros, sería más equitativo que, en algunos tipos de educación, los beneficiados contribuyeran parcialmente financiando los costos de la misma, siempre y cuando sus condiciones socioeconómicas se lo permitan. El lector podrá recordar los debates respecto a la cuota anual de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En este contexto de diversidad de opiniones, aparece el texto nuevo del artículo 9º de la LGE:

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.

El financiamiento a la educación es de una importancia tal que difícilmente puede ser exagerada. Su estudio corresponde al capítulo del federalismo educativo.

Comentario final

La LGE es una ley que responde a necesidades políticas surgidas en el país. Por ello introduce varios aspectos nuevos, muchos de ellos con acierto. Evaluada en conjunto es digna de elogio, sin dejar de reconocer que tiene aspectos mejorables. Creo que nuestra obligación es promover sus muchos aspectos positivos y tratar de atenuar sus

deficiencias en la práctica. Algunas mejoras podrían alcanzarse a través de las legislaciones locales o de los reglamentos que en el futuro se expidan.

REFERENCIAS

ALSINA, Hugo. "Orden Público", en Eduardo Pallares. *Diccionario de Derecho Procesal*. México: Editorial Porrúa, 1994.

CAPITANT, Henri. *Vocabulario Jurídico*. Buenos Aires: Depalma, 1977.

RICHMOND, W. Kenneth. *Educación y Escolaridad*. Barcelona: Herder, 1980.

ROJINA Villegas, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*. México: Editorial Porrúa, 1970. Tomo Primero.

ULLOA Ortiz, Manuel. *El Estado Educador*. México: Edit. Jus, 1976.

CAPÍTULO II

El concepto de educación y sus fines en la Ley General de Educación

Ernesto Meneses Morales

Introducción

Tratar el concepto de educación es penetrar a un territorio escarpado y estrecho, desprovisto de fronteras precisas y de señales oportunas. Educación es un concepto distinto de azul –uno de los colores fundamentales– o león –mamífero carnívoro perteneciente a la familia de los félidos– o dormir, una actividad fácil de comprobar.

Además, educación pertenece al género de conceptos cuyo fin se contiene en el mismo concepto. Algo semejante ocurre con buscar y correr. El hombre que encuentra algo perdido o gana una carrera no produce nada ni alcanza un objetivo distinto de la actividad practicada. Sólo tiene éxito en ella. Logra la norma o consigue la meta interna de la actividad que desempeña. De manera semejante, el hombre educado es quien ha logrado buen éxito en relación con ciertas tareas a las cuales él y sus maestros se han dedicado durante largo tiempo. Educación se parece a “reforma”, la cual no se reduce a un solo proceso, pues los hombres pueden reformarse por castigos, por buenos ejemplos o por el cariño y comprensión de un amigo. De modo parecido, Pedro puede educarse por la escuela, por la lectura de libros o por indicaciones de

sus mayores. Así como encontrar es el resultado de buscar, ser educado lo es de toda una familia de tareas llamadas procesos educativos, entre las cuales pueden mencionarse instruir, informar, impartir valores y normas, dar buen ejemplo, etcétera.

La complejidad del vocablo “educación” no termina ahí. También es inseparable de juicios de valor. Si algo se estima como educativo, debe valer la pena. En este aspecto, educación se parece de nuevo a reforma. Sería una contradicción decir: “Juan ha sido educado, pero no ha aprendido nada valioso”, como sería afirmar: “se ha reformado, mas no ha mejorado”. Ciertamente, puede hablarse de una educación pobre cuando una tarea valiosa se estropea. Ahora bien, lo valioso puede incluir distintos logros como el sentido de responsabilidad, el conocimiento científico, el patriotismo, etc. Se supone también valioso el modo como se efectúa la educación, el cual excluye el adoctrinamiento y la imposición, impropios por completo de la dignidad del hombre. Como se ve, pues, lo que vale la pena no sólo se refiere a los contenidos de la educación, sino también a la forma en que ésta se imparte (Peters, 1987).

Por otra parte, el ser educado o estar educado puede implicar distintos aspectos, tales como poseer el mínimo de habilidades necesarias para ocupar uno su lugar en la sociedad; buscar ulterior conocimiento; proporcionar a los hombres y mujeres un entrenamiento vocacional que los capacitaría para mantenerse a sí mismos; despertar interés y gusto por el conocimiento; hacer a las personas críticas; o, finalmente, poner a los hombres y mujeres en contacto con los logros culturales y morales de la humanidad y enseñarles a apreciarlos (O'Connor, 1957).

Estas consideraciones respecto de la educación no son sino el marco para comentar el concepto y los fines de la educación en la Ley General de Educación (LGE) de 1993.

I. El concepto de educación en la LGE

La Ley General de Educación trata del concepto de educación en el artículo 2º, segundo párrafo; artículo 7º y sus fracciones de la I a la XII. El artículo 7º remite al párrafo segundo del artículo 3º constitucional, del 5 de marzo de 1993, en el cual aparece la definición de educación: [proceso que] "... tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia". Estas palabras están tomadas del artículo 3º, primer párrafo, del 30 de diciembre de 1945 (*Diario Oficial de la Federación*, de igual fecha).

El mismo artículo 2º, segundo párrafo, indica otra definición de educación: "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". Proceso permanente en dos sentidos: individualmente, la educación dura toda la vida; el hombre siempre debe estar educándose. Y colectivamente, año con año nacen nuevas generaciones que requieren ser educadas. El texto citado fue tomado por la nueva ley del también artículo 2 de la Ley Federal de Educación (LFE) de 1973, a la que de ahora en adelante citaremos entre paréntesis para que el lector pueda hacer las comparaciones correspondientes.

Los autores disienten sobre si la educación debe contribuir siempre a la transformación, y contestan que la educación tiene una doble función: conservadora, pues transmite los principios, normas y valores de una cultura específica y, simultáneamente, propone nuevos objetivos de acuerdo con el progreso tecnológico del país y del mundo (Brubacher, 1969).

Respecto de su función como factor de conocimientos, debe afirmarse que aquélla es primordial para la adquisición de los conocimientos básicos y mucho más para los conocimientos más completos y

complicados como los que comprende una carrera, una maestría y mucho más un doctorado.

En la otra función, como factor para formar a los hombres en el sentido de solidaridad, la educación interviene también de modo importante. El hombre tiende de ordinario a ver por sí independientemente de los demás. Requiere de la educación para adquirir el sentido de la solidaridad, es decir, la unidad con el grupo que produce la comunidad de intereses, objetivos y normas.

El concepto de educación, según la LGE, implica:

- 1) Un proceso permanente;
- 2) Contenidos: conocimiento y valores criterios; y
- 3) Un método, de suerte que el educando entienda lo que se le transmite:

En el proceso educativo deberá asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social para alcanzar los fines a que se refiere el artículo 7º (Art. 2º, párrafo tercero).

El concepto de educación se redondea con las características señaladas en los artículos 4º obligatoria; 5º gratuita y 6º laica. El artículo 8º, a su vez, marca los criterios que orientarán la educación:

- 1) El progreso científico.
- 2) La lucha contra la ignorancia y sus consecararios: las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.
- 3) La democracia, concebida no sólo como estructura jurídica y régimen político, sino como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

- 4) El nacionalismo, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atiende 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.
- 5) La mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte, a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de los derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Los criterios: 1, 2 y en parte el 3, 4 y 5 se hallan en el artículo 3º constitucional de 1946 (*Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1945).

Para precisar el concepto de educación, los artículos 4º, 5º y 6º añaden tres características de la misma: *obligatoria, gratuita y laica*.

La *obligatoriedad* se introduce en 1842; se repite durante el imperio de Maximiliano en 1865; reviste forma de ley en 1888, con sanciones más severas en la ley de 1891; se vuelve a mencionar en la fracción IV del artículo 3º de la Constitución de 1917, en la fracción VI del artículo 3º de 1946, y en la Ley Federal de Educación de 1973, artículo 16.

La *gratuidad* se cita por vez primera el 27 de diciembre de 1865; luego, en la ley del 2 de diciembre de 1867 (gratuita para los pobres); en la ley del 21 de marzo de 1891, así como en la del 15 de agosto de 1908. Aparece en el artículo 3º de la Constitución de 1917, en la fracción IV del de 1934, en la fracción VII de 1945 y en el artículo 12 de la Ley Federal de Educación (1973). La gratuidad de la educación, hasta la Ley Orgánica de 1941, que reglamentaba el artículo 3º de 1934 (segunda ley, la

primera se expidió en 1939) establecía (artículos 92 y 11) que el Estado atendiera preferentemente la educación primaria hasta generalizarla, así como la secundaria, la normal, la técnica, la alfabetización, la educación de indígenas y campesinos y la cultura elemental de los iletrados (la actual educación de adultos). Respecto de la educación superior, la ley de 1941 prescribía que el Estado la fomentara con universidades o instituciones particulares, para poder “dedicar con mayor amplitud sus recursos” a las modalidades arriba mencionadas de la educación.

El origen de la fracción VII de 1945 (repetida en la ley de 1973, así como en el artículo 3º constitucional de 1991 y la LGE de 1993) fue resultado de una negociación entre el presidente Manuel Ávila Camacho y Vicente Lombardo Toledano. A cambio de la aceptación del artículo por parte de éste y los sindicatos, don Manuel concedió la adición de la fracción VII, la cual establecía que “toda la educación que el Estado imparta será gratuita” (Torres Bodet, 1969: 396).

Finalmente, el *laicismo* es la tercera característica de la educación en México. El término tiene cuatro acepciones:

- 1) Independencia de la Iglesia;
- 2) Abstención de instrucción religiosa;
- 3) Exclusión de ministros de culto en la enseñanza;
- 4) Prohibición de relacionar las escuelas con corporaciones religiosas.

La primera acepción se encuentra en el artículo 3º de la Constitución de 1857: “La enseñanza es libre”, tanto respecto de los gremios como de la Iglesia. Y se reiteró en el artículo 3º de la Constitución de 1917.

La segunda acepción –abstención de instrucción religiosa– entró en vigor en la ley del 15 de abril de 1861, al no mencionarse dicha instrucción (Dublán y Lozano, 1879) y así la consignaron también la ley del 2

de diciembre de 1867, su reglamento del 24 de enero de 1868 y la ley orgánica del 15 de mayo de 1869 con su reglamento respectivo. La instrucción religiosa quedó prohibida explícitamente en la ley del 14 de diciembre de 1874.

La tercera acepción entró en vigor por la ley del 23 de marzo de 1888, artículo 10: “En las escuelas oficiales no pueden emplearse ministros de culto alguno, ni persona que haga votos religiosos”. La ley del 21 de marzo de 1891 (Art. 2º) engloba las anteriores prohibiciones con la introducción del término “laico”.

Finalmente, la última acepción se añadió en el artículo 3º de la Constitución de Querétaro: “La escuela no debe estar relacionada con ninguna corporación religiosa”. El artículo 3º de 1917 extendió también el laicismo a la escuela particular en el nivel primario.

Esta etapa (1857-1917) podría denominarse de laicismo moderado, concebido como neutralidad respecto de la religión. Pero, al publicarse en 1926 el *Reglamento Provisional de las Escuelas Particulares del D. F. y Territorios Federales*, se prohibió cualquier indicación de naturaleza religiosa o dependencia de la Iglesia: decoraciones, pinturas o estampas religiosas, etc., y se repitió la prohibición de que los directores fueran ministros de algún culto. Se pasó al laicismo agresivo.

Durante el periodo de Pascual Ortiz Rubio, Narciso Bassols recrudeció el laicismo y *prohibió* en las *Normas Revisadas de las Escuelas Particulares* (18 de abril de 1932; Art. 4º, fracción IV) la enseñanza de ministros de culto. En 1931 (29 de diciembre), Bassols extendió el laicismo a las escuelas secundarias, con la prohibición de la enseñanza religiosa, de la docencia de ministros de culto y de la presencia de corporaciones religiosas en las escuelas.

El artículo 3º del 11 de diciembre de 1934 (*Diario Oficial de la Federación*, de la misma fecha) establece la educación “socialista” que

[...] además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

El artículo 3º de 1934, redactado por Bassols y Vicente Lombardo Toledano (1894-1968), perseguía dos objetivos: primero, combatir el fanatismo religioso, reiteración del jacobinismo liberal y positivista bajo el nombre de socialismo. El laicismo neutral y ponderado de Justo Sierra se convirtió así en laicismo agresivo, orientado a extirpar la religión; segundo, proporcionar a los educandos un concepto racional y exacto del universo, objetivo risible o desconocedor, en absoluto, de las capacidades de la mente humana, pues ninguna doctrina científica o filosófica puede ofrecer semejante concepto del universo. La ley exigía a los maestros mexicanos enseñar la verdad absoluta. ¿Cuál? ¿El materialismo dialéctico, esa doctrina filosófica basada en supuestos discutibles como el contener la materia un principio racional? Si la novedad de la escuela socialista era enseñar un concepto racional y exacto del universo, no se distinguía ésta del positivismo de Gabino Barreda (1820-1881) y otros (Ramos, 1976: 92).

La verdad resultó un poco distinta como consta de una carta de Bassols a Jaime Torres Bodet (1902-1974), en la cual confesaba ser el autor del texto y responsable de su redacción. Y añadía:

[...] la verdad es y no debemos olvidar un solo instante que el problema político real no radica ni en el término “socialista”, ni en la fórmula del “concepto racional y exacto”. Está en la prohibición a la iglesia católica de intervenir en la escuela primaria para convertirla en instrumento de propaganda confesional y anticientífica. Lo demás son pretextos ... (Torres Bodet, 1969: 326-327).

La embestida de este laicismo agresivo no paró allí: Cárdenas expidió un decreto sobre la enseñanza secundaria (*Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 1935): “Ninguna institución, llámese de cultura media o superior, podrá impartir educación secundaria sin autorización expresa de la SEP”, y prescribía que ningún establecimiento de educación media superior podría recibir en calidad de alumno regu-

lar, irregular o de cualquier otra clase a persona carente de secundaria oficial (Art. 3º) y establecía (Art. 4º), como requisito mínimo de admisión al bachillerato, la constancia de haber terminado la secundaria en un plantel oficial o escuela expresamente autorizada por el Estado. El decreto del ejecutivo modificó así la situación del bachillerato de cinco años de la Universidad de México. Ésta se amparó, pero perdió el juicio y, con el pasar de los años, la Secretaría de Educación Pública se hizo de la vista gorda y no volvió a exigir el cumplimiento de la disposición presidencial.

Este decreto del ejecutivo, al establecer el carácter obligatorio de la educación secundaria socialista, impidió a la universidad crear un bachillerato de cinco años, el cual serviría sólo para las carreras liberales, no para las científicas que requieren título como las ingenierías, medicina, etc. Sólo las secundarias oficiales podían impartir con validez la enseñanza socialista (*Excélsior*, 17 de febrero de 1935. Véase Meneses, 1988: 126).

El laicismo agresivo aparecía también en los programas y las pruebas de exámenes, así como en los libros de texto y la formación de maestros (Meneses, 1988: 166).

La primera ley orgánica del artículo 3º de 1934 repitió lógicamente, en forma más pormenorizada, las prescripciones constitucionales (30 de diciembre de 1939). Sin embargo, en honor de la verdad, debe decirse que no resultó tan radical como los borradores de la misma sugerían. Se advirtió en ella un empeño por suavizar el proyecto de Cárdenas.

Con el pasar del tiempo, el nuevo régimen de Manuel Ávila Camacho (1897-1955) se sentía incómodo con la educación socialista. Y, como se había propuesto tranquilizar el país después de la agitación del sexenio cardenista, empezó por el elemento que producía más conflictos: la educación. El medio fue promulgar otra ley federal del artículo 3º firmada por el presidente el 31 de diciembre de 1941, a un año y un mes de iniciada su administración (*Diario Oficial de la Federación*, 23 de enero de 1942). La educación sería socialista, fomentaría el desarrollo

íntegro de los educandos “dentro de la convivencia social”, preferentemente en los aspectos físicos, intelectual, moral, estético, social. Tendería a formar conceptos y sentimientos de solidaridad y preeminencia de los intereses colectivos respecto de los privados o individuales, con el propósito de disminuir las desigualdades económicas y sociales; excluiría toda enseñanza o propaganda de cualquier credo o doctrina religiosa, “... combatiría el fanatismo y los prejuicios...”. Y se tomaba el trabajo de definir negativamente el fanatismo: no era “la profesión de credos religiosos y la práctica de las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, realizados conforme a la ley” (Art. 17). Y añadía: “... en consecuencia, los educadores no podrán, so pretexto de combatir el fanatismo y los prejuicios, atacar las creencias o prácticas religiosas lícitas de los educandos, garantizadas por el artículo 24 de la Constitución” (*Diario Oficial de la Federación*, 23 de enero de 1942).

Las sanciones eran también distintas: en la ley de 1939, las violaciones al artículo 3º se sancionaban con la clausura del establecimiento y multas de mil pesos; en la ley de 1942, en cambio, se llamaría la atención del infractor, para evitar que se repitiera la violación y conseguir que se corrigiera; en caso de reincidencia, se aplicaría una multa y, si volviera a infringirse la ley, se procedería a la clausura del establecimiento.

La ley de 1942 fue el puente entre el artículo 3º de 1934 y el de 1946, que, obviamente, representa un enorme avance sobre el de 1934 y aun sobre el de 1917. Señala el objetivo de la educación: desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia. Y prescribe que la educación se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa y luchará contra la ignorancia y sus efectos: las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Sin embargo, el artículo 3º mantuvo el laicismo en toda la educación tanto pública como privada, y el control totalitario en primaria, secundaria y normal y la facultad de negar o revocar la autorización a los particulares deseos de establecer escuelas, sin que contra tales resoluciones hubiera

juicio o recurso alguno; y la prohibición a las corporaciones religiosas de intervenir, en forma alguna, en planteles de educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos.

Por ese tiempo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) publicó la Declaración Universal de los Derechos Humanos y México la firmó, obligándose por tanto a cumplir con dichas normas, entre las cuales se encuentra la siguiente: “Artículo 26.3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

Sin embargo, la Ley Federal de Educación, promulgada en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, mantuvo el laicismo tanto en la escuela pública como en la privada y la negación de recurso contra las resoluciones del gobierno en caso de clausura de alguna escuela (*Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 1973).

En 1976 ocurrió un importante evento: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por la ONU el 16 de diciembre de 1966 que entró en vigor el 23 de marzo de 1976 en los países que lo habían ratificado. México lo aprobó cinco años después, el 24 de marzo de 1981, y lo promulgó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981.

El Pacto, a diferencia de la Declaración, pretende eficacia jurídica. Su contenido, por tanto, es distinto del de aquella. Dos series de diferencias sobresalen: 1) una gama de limitaciones a los derechos humanos, por razones de seguridad nacional (seguridad pública, orden público y salud o moral públicas) que en la Declaración, texto que no pretendía aplicarse, eran innecesarias; 2) un conjunto de disposiciones por las cuales se obliga a los estados miembros a poner los medios para proteger, en el orden interno, los derechos reconocidos por el Pacto, como el caso de la educación. El artículo 18, número 4, relativo a la educación dice:

Los Estados partes [o miembros] en el presente Pacto se comprometieron a respetar la libertad de los padres [se refiere a la libertad religiosa] y, en

su caso, la de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que está de acuerdo con sus propias convicciones.

El párrafo 4º precisa, como contenido de la libertad religiosa, la libertad de los padres o tutores para que sus hijos reciban educación religiosa o moral de acuerdo con sus convicciones. El Pacto es más expreso que la Declaración, pues prescribe a los estados partes no sólo comprometerse a respetar esa libertad sino, además, garantizarla. Esta norma implica la obligación de los estados de procurar que existan los medios indispensables como locales, instructores y libros –no necesariamente deben proveerlos–, a fin de que los niños reciban efectivamente esa educación. Este párrafo no señala restricción alguna a este derecho.¹

Ahora bien, el artículo 2º del Pacto establece tres obligaciones de los estados en ese sentido: 1) “... a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto sin distinción alguna ...” 2) “... a dictar las disposiciones legislativas o de cualquier otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto”; 3) a garantizar a toda persona, que haya sufrido violación de alguno de los derechos definidos en el Pacto, tener la posibilidad de imponer un “recurso efectivo”, que lo proteja y le dé la reparación debida. Es más, expresamente se dice que este recurso debe existir “aun cuando tal violación haya sido cometida por personas en ejercicio de sus funciones oficiales”.

Finalmente, durante la administración del presidente Salinas, se modificó el artículo 3º constitucional con la restricción del laicismo sólo a la educación que imparte el Estado. Se suprimieron las facultades del mismo gobierno de cancelar la autorización para impartir educación sin

¹ Véase el excelente escrito de Jorge Adame Goddard. *La libertad religiosa en México*. (Estudios Jurídicos). México: Grupo Editorial Porrúa, 1990. De esa obra están tomadas algunas ideas.

posibilidad de recurso alguno (*Diario Oficial de la Federación*, 5 de marzo de 1993).

Sin embargo, la restricción del laicismo a la educación pública no está de acuerdo con la Declaración de los Derechos del Hombre de la ONU, firmada por México y citada más arriba.

Tampoco satisface el nuevo artículo 3º el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 16 de diciembre de 1966) aceptado por México el 24 de marzo de 1981 (*Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 1981).

El nuevo artículo 3º deja sin enseñanza religiosa (de cualquier credo, no necesariamente el católico) al casi 90 por ciento de los niños de México, cuando 52 por ciento de la población, después de 130 años de laicismo oficial, está a favor de la enseñanza de la religión en primaria (Guevara Niebla, 1991).²

II. Los fines de la educación en la LGE

La fracción I del artículo 7º contiene un concepto de educación semejante en sustancia al del segundo párrafo del artículo 3º de la Constitución, comentado más arriba: “contribuir al desarrollo del individuo para que ejerza plenamente sus facultades humanas”. Esta descripción implica que el modo de educar debe respetar la personalidad del educando y se aparta de las descripciones de la educación que hablan del “influjo ejercido por las personas maduras en las inmaduras”. El verbo usado por la ley no puede ser más discreto: contribuir con actitudes, consejos, ejemplos, información, aun representaciones, al desarrollo integral del individuo (Brubacher, 1969:129). Pero como éste tiene distintos aspectos: físico, emocional, intelectual, social, artístico y moral

² Véase el interesante artículo de Pablo Latapí: “Libertad religiosa y legislación escolar. Las recientes reformas constitucionales en México ante el derecho internacional”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 1992, vol. XXII, No. 1, pp. 11-38.

(debería incluirse también el religioso, excluido de la enseñanza oficial por ser ésta laica), síguese que “contribuir” se extiende a ese desarrollo múltiple, el cual, de otra suerte, no sería integral y el individuo no podría ejercer plenamente sus capacidades humanas (Ley Federal de Educación, Art. 5º, I, 1973).

De la fracción II del mismo artículo a la XII, se mencionan explícitamente los fines del término de ese desarrollo, pues el estar educado puede presentar múltiples manifestaciones, según la época en que vive el individuo, la sociedad a la cual pertenece y el propio destino ambicionado por cada uno.

Los fines de la educación desempeñan tres importantes funciones, según Brubacher (1969):

- 1) Orientan el proceso educativo hacia determinadas metas, además del objetivo intrínseco de ser educado, tales como ser buen ciudadano, científico competente, etcétera.
- 2) Motivan al educando a conseguir los fines, pues éstos son valores y, por tanto, son atractivos.
- 3) Finalmente, los fines proporcionan un criterio para evaluar todo el proceso educativo, de los padres respecto de su hijo, del maestro respecto de sus alumnos, o de la escuela respecto de sus estudiantes.

Pasemos ahora a comentar cada una de las fracciones del artículo 7º de la Ley General de Educación, a partir de la II.

La fracción II dice: “Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos”. Ante todo, la fracción se refiere a los conocimientos prácticos para valerse a sí mismo y ganar el sustento.

Este conocimiento es fundamental en la vida. Capacita al individuo para crecer, desarrollarse y, eventualmente, formar una familia. Implica

saber leer, escribir y contar, habilidades indispensables en la sociedad actual, sin las cuales el individuo sería incapaz de comunicarse y relacionarse plenamente con sus semejantes. La fracción supone también la escuela, que proporciona al niño no sólo las enseñanzas básicas –leer, escribir y contar– sino también ulteriores conocimientos de sí mismo, del mundo en que vive y de la sociedad a la cual pertenece. La educación significa que los individuos aprendan –otra forma de llamar el desarrollo de las facultades para adquirir conocimiento– y, sobre todo, les enseña cómo aprender o les enseña a aprender a aprender. El mínimo de este desarrollo se contiene en la educación básica: preescolar, primaria y secundaria.

Al decir esta fracción “favorecer”, insinúa discretamente hacerlo de modo deliberado, actitud que difiere de la de los defensores de la “educación según la naturaleza”, quienes creen que el gusto por el conocimiento “le sucederá” al individuo en el curso normal de eventos.

Parece también que las palabras “facultades para adquirir conocimientos” implican una jerarquía: primero, los básicos, para bastarse a sí mismo y encontrar su lugar en el grupo y, segundo, todos los demás, como saber la diferencia entre las distintas familias de moluscos, enumerar las fuerzas de la naturaleza, etc. Además, señala la capacidad de observación, análisis y reflexión crítica, esta última necesaria en una sociedad sujeta a tanta propaganda, a una prensa no siempre veraz y responsable y al adoctrinamiento que algunos individuos se esfuerzan en ejercer.

La reflexión crítica interesa no sólo al individuo sino también a la sociedad. Una sociedad sin crítica constructiva se estancaría. Nunca podría lograr verdadero progreso, pues éste supone la capacidad de criticar lo presente a fin de diseñar formas mejores, más económicas y tal vez más rápidas de hacer lo mismo en el futuro (LFE, 1973, Art. 45, I y IV).

La fracción III propone: “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”. Es decir, presenta tres grandes grupos: 1) la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía; 2) el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales; 3) la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país (LFE, 1973, Art. 5º, II).

La conciencia de la nacionalidad y de la soberanía debe inculcarse en el hogar y afirmarse en la escuela. Y conviene realizar esta tarea evitando el patriotismo estrecho, inclinado a despreciar a los demás pueblos de la tierra. Así como pertenecer a una determinada familia no suscita el menosprecio de las demás, de la misma manera el amor a la propia patria tampoco ha de inducir a despreciar a las otras naciones. La nacionalidad está constituida por dos elementos: el hispanismo y el indigenismo. México es un pueblo mestizo, descendiente de los españoles, pero también de los indígenas, los primeros pobladores del continente y poseedores de una gran civilización que se pierde en las brumas de tres milenios antes de Cristo. México es una nación soberana, independiente mucho antes que otras naciones europeas, como Italia y Alemania, para citar algunas: dueña de su territorio y de todos los bienes que éste produce.

La segunda parte de esta fracción recomienda el aprecio de la historia, la memoria social que nos proporciona la identidad del ser mexicanos, como la memoria individual sustenta nuestra propia personalidad. Esa historia está formada por la urdimbre de la conquista, la colonia, la independencia, la invasión estadounidense con la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio, la reforma, la intervención francesa, la dictadura, la revolución y la posrevolución de los últimos decenios; los símbolos patrios: la bandera y el escudo, y las instituciones nacionales: el Congreso, la Suprema Corte de Justicia y la Presidencia, “así como la valoración de tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país”, es decir, la estima manifiesta por lo peculiar de cada región de las que constituyen nuestro país (Béjar, 1981).

Dice la fracción 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”. Lástima que no se incorporó la redacción: “proteger y desarrollar las lenguas indígenas, sin menoscabo del español como lengua común”. De esa forma se ponía énfasis en lo más amenazado y frágil (LFE, 1973, Art. 5º, III).

No puede exagerarse la importancia de la enseñanza del español. La primera razón es enseñar a pensar. El lenguaje interviene en cada pensamiento. El esquema fundamental del habla consta de sujeto, verbo y predicado, y calificativos, adverbios y complementos circunstanciales. Aprender el propio idioma, su sintaxis y estructura es organizar la inteligencia y someterla a una disciplina. Desafortunadamente, muchos maestros de español en nuestras escuelas ignoran la función formadora del lenguaje. No asignan composición a sus alumnos o, si se la exigen, no la revisan ni la corrigen con el alumno. Es lamentable encontrar estudiantes universitarios incapaces de poner por escrito, en forma clara, su pensamiento. La lengua es también capacidad de lectura, de esa vasta y rica vena de la literatura española, mexicana y latinoamericana y, también, de la universal. Pero tal capacidad supone aprender a leer comprendiendo el texto, meta a la cual no llega un buen número de estudiantes universitarios. El español es el eje de nuestra cultura.

Esta fracción no sólo se refiere al español, sino que extiende su solicitud hacia las lenguas indígenas, vehículo indispensable para que éstos puedan alfabetizarse en español, como lo enseñaron los lingüistas Morris Swadesh (1900-1967) y Maxwell Lathrop.

“Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia [dice la fracción V] como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones para el mejoramiento de la sociedad”. La fracción contiene una recomendación: el conocimiento y la práctica de la democracia de la cual decía Winston Churchill: “Es una mala forma de gobierno, salvo en un sentido: todas las demás son peores”. La

fracción señala una de las razones para defender la democracia: ésta permite a todos participar en la toma de decisiones para mejorar la sociedad (LFE, 1973, artículo 5º, XIV).

La democracia es actualmente la forma de gobierno más extendida. Es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, como lo llamó Abraham Lincon. Puede ser presidencial y parlamentaria y establecer la división total de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Desde su origen, México optó por la plena división de poderes, aunque la historia enseña que la realidad ha sido diferente y que se ha inclinado hacia un presidencialismo exagerado sin plena distinción de poderes. Además, la existencia de un partido identificado con el gobierno impide el juego de la democracia en la cual la oposición sirve de control al partido en el poder. La democracia supone una estructura jurídica: la existencia y el cumplimiento de las normas jurídicas –los principios básicos del derecho–, el bien común y el conjunto de derechos y obligaciones que de allí nacen; un régimen político de democracia representativa: un ciudadano, un voto.

La fracción va más adelante y pide considerar la democracia no sólo como forma de gobierno, sino de convivencia en una sociedad igualitaria, donde todos los ciudadanos participan en la toma de decisiones para el mejoramiento de la sociedad, de tal suerte que aquéllos alcancen no sólo la vida necesaria de que habla Platón sino también la vida confortable.

“Promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos” reza la fracción VI. En realidad, la fracción cubre tres disposiciones distintas aunque conectadas entre sí:

1) *Infundir el valor de la justicia*, elemento primordial en toda sociedad, porque atribuye a cada uno lo suyo y tiene por objeto el bien común. Se distinguen varias clases de justicia: general o legal que atribuye a cada uno lo suyo y tiene por objeto el bien común, asegurando la cohesión de la sociedad global. Juan XXIII la define en la encíclica *Mater et*

Magistra como “la suma de aquellas condiciones que permiten a los hombres alcanzar con mayor plenitud y facilidad la propia perfección” (*Ocho grandes encíclicas*, 1974, No. 65). Santo Tomás de Aquino define el bien común como el de las personas reunidas y que las hace crecer conjuntamente. Este mismo bien se llama público, cuando está a cargo de organismos públicos o de una personalidad jurídica organizada. El bien del cual las personas gozan juntas y que las hace crecer juntas consiste en:

- 1) El conjunto de recursos materiales públicos y privados: la totalidad del suelo sobre el cual se asienta la sociedad; los bienes inmateriales como el idioma, la cultura, el prestigio, el desarrollo de las comunicaciones, etc.; 2) los bienes propios de las personas como su propia realización, el respeto de que gozan y la adecuada distribución de puestos y de *roles*” (Bigo, 1966: 279. Traducción nuestra).

Además de la justicia general o legal –ordenación de las personas en cuanto constituyen un conjunto– existe la justicia distributiva, repartidora entre los miembros de la sociedad, de los recursos y cargas comunes y cuyo dominio es mayor del que, ordinariamente, se piensa. Este derecho no se deriva de ningún otro. Es propio de la persona por el solo hecho de pertenecer a la comunidad y se relaciona con el derecho fundamental de todo hombre de participar en los recursos de la sociedad en la cual vive. La justicia distributiva incumbe no sólo a los responsables de la sociedad global –los poderes públicos–, sino también a las personas acomodadas; pero como esta clase de justicia no descansa en contratos, no obliga al rico Pablo a dar de sus bienes al pobre Andrés, ni entraña el derecho específico de éste de recibir ayuda de Pablo, en particular.

Al lado de la justicia distributiva, Santo Tomás señala la justicia conmutativa, la cual regula los intercambios y contratos. Esta clase de justicia se refiere primariamente a los bienes que se permutan y, sólo en forma indirecta, a las personas. Un bien puede tener por sí mismo un gran valor, independientemente de la situación acomodada del vendedor, o carecer de valor en sí aunque para una persona en particular sea sumamente valioso.

Además de estas clases de justicia, existe la justicia social que vela, tanto en los gobernantes como en los organismos sociales y aun en los miembros particulares:

Por el desarrollo de los recursos sociales, su armoniosa repartición entre las distintas categorías sociales mediante leyes, instituciones e iniciativas convenientes, así como por la distribución de puestos, tomando sus normas de la justicia general distributiva y conmutativa, según las diversas situaciones de que se trate (Bigo, 1966: 230. Traducción nuestra).

La justicia social parece tener dos funciones: armonizar las distintas clases hasta la eventual desaparición de las diferencias, e incrementar los recursos de la sociedad, es decir, trata de la repartición social y el crecimiento económico.

2) *El valor “de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante ésta...”* (LFE, 1973, Art. 5º, XVI).

No puede exagerarse la importancia de este valor que haría más ordenada y tranquila la vida de los ciudadanos de esta república. El abierto menosprecio de la ley, o los tortuosos ardidés para evadirla o lograr que sus efectos sean más suaves, son actitudes frecuentes en muchos mexicanos. Por desgracia, el ejemplo del gobierno no ayuda, pues se registran casos en que éste pasa por encima de la ley. Conocido es el proceder de algunos policías que se sienten por encima de la ley.

Es lamentable que esta fracción no mencione la moral social, indispensable para el funcionamiento de cualquier sociedad y barrera para impedir que en nuestras ciudades reine la ley de la selva. La moralidad no es tema exclusivo de las religiones, sino compete también al Estado.

La moral social consiste en un conjunto de principios de ética racional, encaminados a inspirar conductas colectivas en el orden público. Dentro del laicismo del Estado es posible y necesario formular las creencias y condiciones de supervivencia de una sociedad pluralista. Si bien la educación moral debe impartirse en el hogar, éste frecuentemente

falla en impartirla o lo hace en forma imperfecta. Por tanto, la escuela debería suplirlo y enseñar el respeto a la vida, a la integridad, al buen nombre, y a los bienes de los demás seres humanos. El código de moralidad es indispensable no sólo para la convivencia de los ciudadanos, sino para la misma seguridad del Estado.

3) La educación deberá propiciar el conocimiento y el respeto de los derechos humanos.

Digna de alabanza fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, encargada de promoverlos y defenderlos mediante personas de intachable conducta. Todavía queda mucho por hacer para sanear al gobierno de la corrupción que lo aqueja y el despilfarro que empobrece a la nación.

La fracción VII coloca entre los fines de la educación el “Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científica y tecnológica”. La fracción se refiere sobre todo a la educación superior, pero también se aplica a las grandes empresas, las cuales, a ejemplo de los otros países, deberían contratar investigadores que mejoraran los productos e hicieran de México un país creador de su propia tecnología, en lugar de ser un gran importador de tecnología ajena. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Sistema de Investigadores Nacionales pueden ayudar mucho en este asunto, cuyo fomento supone facilitar el trabajo del científico con todos los medios necesarios, entre los cuales están las bibliotecas que sean verdaderos centros de información, donde se ayude al investigador, en vez de dificultarle su tarea (LFE, 1973, Art. 5º, XI).

La fracción VIII recomienda: “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 de la nación” (LFE, 1973, Art. 5º, XI).

Impulsar la creación artística supone la atención a los niños superdotados, quienes constituyen el tesoro más preciado del país, los individuos capaces de distinguirse en sus respectivos campos y de

merecer toda la estima y el respeto de la humanidad, llámense Sor Juana Inés de la Cruz, Francisco Javier Clavijero, José Ma. Velasco o Rufino Tamayo. Para propiciar la adquisición, habría que empezar por evitar la pérdida y la exportación de los bienes culturales, como en el caso de las bibliotecas.³

“Estimular la educación física y la práctica del deporte”⁴ propone la fracción IX. El dicho del poeta latino Juvenal, *mens sana in corpore sano* (Sátiras 10, 356), tiene permanente validez. La salud del cuerpo es indispensable para el buen funcionamiento de las facultades superiores del hombre. Este objetivo se conseguiría con la impartición a los niños de los principios de higiene, elemento tan importante de la educación fundamental. Luego, la recomendación del ejercicio físico, como diversión en los juegos de fútbol, béisbol, básquet, vólibol, tenis, *badminton*, etc. El juego también ofrece la ventaja de dar ocasión de ejercitar la participación y buscar el triunfo del propio equipo en vez de la exhibición personal, aprendizaje tan importante para toda la vida. Finalmente, debe señalarse la necesidad del país de contar con deportistas que puedan competir en las lides internacionales. Para este tipo de encuentros, hace falta que los niños y jóvenes tengan cualidades sobresalientes, excelente alimentación y un entrenamiento riguroso.

“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

³ Fernando Benítez, en su obra *El libro de los desastres* (México: Ediciones Era, 1988) consagra dos capítulos al “Saqueo de los libros en el siglo XIX”, y “Continúa la sangría de libros”. México ha enriquecido las bibliotecas de la Universidad de París y del Museo Británico, y las bibliotecas de la Universidad de Texas, en Austin, y la de California, en Berkeley, entre otras muchas. ¿Y la pintura? ¿Y las piezas arqueológicas? El capítulo que Benítez dedica a la “Emigración de nuestros códices” (obra citada), deja el mismo sabor amargo en la boca al acabar su lectura. Sería una obra interesante compilar una lista de los libros, manuscritos, piezas arqueológicas, pinturas y esculturas de México, existentes en los museos de otros países. Véase también la obra de G. Tovar y de Teresa. *La ciudad de los palacios. Crónica de un patrimonio perdido*. México: Fundación Cultural Televisa, 1991, 2 vols.

⁴ Esta fracción no aparece en la LFE de 1973.

absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios” es el fin expresado en la fracción X del artículo 7°. Esta fracción pide desarrollar actitudes solidarias, es decir, actitudes que produzcan una unidad de grupo basada en la comunidad de intereses, objetivos y normas, o la misma unidad que produce esa comunidad, según la etimología del nombre. No se piden solamente actitudes favorables, sino “solidarias”, difíciles de enseñar y, por tanto, difíciles también de reproducir. Aquí cabe recordar que la mejor forma de enseñar actitudes es triba en el ejemplo de la persona poseedora de esa actitud. Esta actitud solidaria se postula para crear conciencia sobre: 1) la preservación de la salud; 2) la planeación familiar y la paternidad responsable; y 3) propiciar el rechazo de los vicios.

Las actitudes solidarias han de servir para:

- 1) La preservación de la salud, fundamento de la actividad humana en todos sus aspectos. La educación física y la práctica del deporte ayudan incomparablemente a preservar la salud.
- 2) La planeación familiar y la paternidad responsable. Esta última completa y perfecciona la mera planeación de nacimientos, en cuanto lo hace basada en razones de peso. La alusión a que se efectúe “sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana” rechaza la planeación familiar realizada mediante la esterilización impuesta, como se efectuó en algunos países.
- 3) El último inciso comprende sobre todo las adicciones al alcohol y a otras drogas, origen de tantas vidas truncadas y destrozadas, no sólo de los responsables mismos, sino también de sus familiares y amigos.

La fracción XI se refiere a la creación de conciencia sobre “la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente”. Esta fracción es especialmente importante. La ecología nos enseña a aprovechar los recursos tanto renovables como no renovables. Puede aprovecharse la madera de los bosques

con tal de talar reforestando sistemáticamente; es lícito cazar animales sin ponerlos en peligro de desaparición; está permitido pescar, pero evitando la extinción de las especies. La protección del ambiente, por la contaminación de la atmósfera con toda clase de combustibles, exige evitar el “efecto de invernadero”, el cual aumentaría la temperatura media de una región del globo y aquélla afectaría el clima universal, con grave perjuicio de las distintas zonas por aguaceros torrenciales o por sequías. Los países han tenido que ponerse de acuerdo para suprimir el uso de los clorofluorocarburos, responsables de la destrucción de la capa de ozono, que protege a los seres humanos de los efectos nocivos de la radiación solar.

La última fracción de la ley, la XII, dice así: “Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general”.

La fracción recomienda impulsar actitudes. La actitud es una disposición mental a reaccionar en forma consistente a una clase de objetos no como son, sino como se concibe que son. La fracción pide impulsar actitudes solidarias que produzcan la unión del grupo, basada ésta en la comunidad de intereses, objetivos y normas. Estas actitudes deben ser positivas: es decir, favorables, constructivas y opuestas, por tanto, a las negativas o desfavorables hacia tres elementos de la vida humana: el trabajo, el ahorro y el bienestar general. El trabajo es la ocupación retribuida y tiene dos funciones: ganarse el sustento y realizarse a sí mismo. El ahorro es guardar parte de lo que se gana. Si esto es una suma considerable, puede colocarse en un banco para obtener intereses, de suerte que se cuente siempre con una cantidad para gastos imprevistos, un viaje, etc. El ahorro es una práctica que debe infundirse en los niños, dándoles desde pequeños dinero cada semana o mes para sus gastos y recomendándoles que no lo gasten todo, sino que separen una cantidad que se acumula para gastos imprevistos. Desgraciadamente, los mexicanos no estamos acostumbrados al ahorro y México es una de las naciones en las cuales el ahorro nacional es mínimo.

El bienestar general es objetivo muy importante en la vida humana. Significa el mejoramiento de todos en una familia, en una zona, en una ciudad o en una nación. Contra el bienestar general atentan la mala conducta, el despilfarro y la corrupción.

El artículo 10 –relativo a la educación como servicio público– señala en el segundo párrafo de la fracción VI:

Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando incorporarse a la sociedad y, en su oportunidad, desarrollar una actividad productiva y que permita, asimismo, al trabajador estudiar.

Este párrafo postula dos objetivos importantes para el país y, obviamente, para el individuo y la familia: impartir educación apta para incorporar al individuo a la sociedad, es decir, haciéndolo útil de suerte que mejore la condición de vida o su calidad con el desarrollo de una actividad productiva y permitir eventualmente al trabajador estudiar.

La vida moderna tiende a aumentar los periodos de ocio. Esta ventaja permite a algunas personas seguir estudiando mientras trabajan y, así, concluir una carrera que tal vez no pudieron seguir cuando eran jóvenes.

Al terminar la lectura del concepto de educación y de los fines de ésta propuestos por la LGE, no puede menos de afirmarse que la LGE señala fines ambiciosos, cuya consecución haría de México un país próspero y tranquilo. Pero no basta sugerir todos estos fines tan laudables e importantes para nuestra patria. La Secretaría de Educación Pública tiene ahora delante de sí la delicada tarea de estructurar programas sobre la forma de alcanzar tales fines, para que éstos no se queden en letra muerta, sino que vivifiquen la educación toda de las futuras generaciones mexicanas.

REFERENCIAS

BÉJAR Navarro, R. *El mexicano. Aspectos culturales y psicosociales*. México: UNAM, 1981.

BIGO, P. *La doctrine sociale de l'Eglise* (2ième édit.). París: Presses Universitaires de France, 1966.

BRUBACHER, J. S. *Modern philosophies of education* (fourth ed.). New York: McGrawHill, 1969.

DUBLÁN, M. y J. M. Lozano. *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. México: Edición Oficial, 1879, vol. 9.

GUEVARA Niebla, G. *Los mexicanos ante la educación*. Nexos, 1991, No. 159, marzo, pp. 5965.

MENESES Morales, E. *Tendencias educativas oficiales en México 1934-1964*. México: Centro de Estudios Educativos, 1988.

O'CONNOR, D. J. *An introduction to the philosophy of education*. London: Routledge and Kegan Paul, 1957.

PETERS, R. S. *The philosophy of education*. Oxford: Oxford University Press. 1987.

RAMOS, Samuel. "Veinte años de educación en México", en *Obras Completas*. México: UNAM, 1976, vol. 2.

SCHOFIELD, H. *The philosophy of education*. London: George Allen and Unwin, 1977.

TORRES Bodet, J. *Años contra el tiempo*. México: Editorial Porrúa, 1969.

CAPÍTULO III

El federalismo educativo

Raúl González Schmal

En la nueva Ley General de Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993, se presenta el federalismo educativo como el elemento que estructura el nuevo ordenamiento, lo inspira, y lo constituye en signo distintivo respecto de las anteriores leyes reglamentarias sobre educación.

Ahora bien, como el federalismo además de una técnica jurídico-constitucional de gobierno es un producto histórico, parecería conveniente, antes de entrar en el análisis de la ley, hacer una breve referencia a los antecedentes histórico-legislativos en el campo del federalismo y la educación, y explorar con la mayor precisión posible el concepto mismo de federalismo.

I. Constituciones federales

En la Constitución de 1824 se estableció, en su artículo 50, fracción I, como facultad exclusiva del Congreso General: “Promover la ilustración [...] sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados”. Como se aprecia, en

dicho precepto se distribuyó la función educativa pública entre la Federación y los estados. Aún el *laissez faire, laissez passer* no se imponía como divisa del Estado y a éste se le atribuyó responsabilidad en la instrucción pública.

En la Constitución de 1857, en cambio, no se planteó la distribución de la función educativa entre los órdenes federal y local, porque se consideró, de acuerdo con la concepción liberal individualista de la época, que el Estado no debía intervenir en la enseñanza. El artículo 3º se reducía a establecer que “La enseñanza es libre” y “la ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir”. Por otra parte, al no otorgar el artículo 72 facultad alguna al Congreso federal en materia de educación, dicha materia debía considerarse reservada a las entidades federativas, de conformidad con el artículo 117, idéntico al 124 de la Constitución vigente, que prescribía: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Por ello, las leyes orgánicas de instrucción pública de 1867 y de 1869, expedidas por el presidente Juárez en uso de las facultades extraordinarias para legislar de que se hallaba investido, tuvieron como ámbito de vigencia únicamente el Distrito Federal. Lo mismo ocurrió cuando el presidente Díaz creó, en 1905, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, a la que solamente se le encomendó la instrucción pública en el Distrito y Territorios Federales.¹

Los ministerios o secretarías de Estado que, en las distintas épocas y formas de gobierno, se han encargado de la instrucción pública, son las siguientes:

1821-1836 Secretaría de Relaciones Interior y Exterior.

1836-1841 Ministerio del Interior.

¹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Editorial Porrúa, 1984, p. 391.

- 1841-1843 Ministerio de Instrucción Pública e Industria.
- 1843-1847 Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.
- 1847-1853 Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 1853-1857 Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.²
- 1905-1917 Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.
- 1921..... Secretaría de Educación Pública.

Por lo que respecta a la Constitución vigente de 1917, con sus 76 años y sus 450 reformas, ésta es su trayectoria en la materia que nos ocupa:

El texto original del artículo 3º aprobado por el Constituyente, mucho más restrictivo en materia de libertad de enseñanza que el proyecto que había enviado Venustiano Carranza, al establecer las características constitucionales de la enseñanza impartida por el Estado, y la primaria, elemental y superior de los establecimientos de los particulares, daba por cierto que existían “establecimientos oficiales de educación”, aparte de “los establecimientos de particulares”, de donde podía inferirse que el poder público atendería la función educacional, aunque no en forma exclusiva; por lo demás, no se planteaba ninguna distribución de funciones entre los órganos centrales y los estados miembros.³

Como una novedad de la Constitución de 1917, la entonces fracción XXVII del artículo 73 facultó al Congreso “para establecer escuelas profesionales... y demás Institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares,

² Aceves Fernández, León *et. al.*, *El Federalismo en sus aspectos educativos financieros*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: UNAM, 1976, p. 107.

³ Tena, *op. cit.*, p. 392.

sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación”. Cabe observar que en este tipo de establecimientos, el precepto instituía una doble concurrencia: la de los particulares con el poder público y, dentro de este último, la concurrencia federal con la estatal. Por lo que hace a la primera, el *desiderátum* consistía en que los particulares llegaran a asumir íntegramente la función educativa, de suerte que sólo como temporal y supletoria procedía admitirla dentro de la actividad del poder público. En cuanto a la segunda, la fracción XXVII autorizó la libre e indiscriminada concurrencia de la Federación con las entidades federativas.

De lo anterior se desprende que en la Constitución del 17 se consagró la participación del poder público en la enseñanza, la cual podía ser compartida, aunque en forma restringida, por los particulares. La concurrencia de la tarea educativa entre los órdenes federal y local era tácita en el artículo 3º, al no otorgarse explícitamente a ninguno de los dos, y constaba expresamente en la fracción XXVII del artículo 73.⁴

El Constituyente de Querétaro, en el artículo 14 transitorio de la Constitución, suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, toda vez que al no tener la Federación ninguna facultad exclusiva en materia de educación, era inútil mantener la existencia de aquélla.

Para atemperar las excesivas restricciones a la libertad de enseñanza que contenía el texto del artículo 3º constitucional, en noviembre de 1918 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de septiembre de 1918 y presentado a la Cámara de Diputados el 11 de diciembre del mismo año), el presidente Carranza envió una iniciativa de reformas a dicho artículo, la cual no prosperó.

El 8 de julio de 1921 se reformó la entonces fracción XXVII del artículo 73 constitucional para dotar al Congreso de nuevas facultades en materia educativa y para tildar en el artículo 14 transitorio la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Como consecuencia de esta última reforma se pudo crear, el 5 de septiembre de

⁴ *Idem*, p. 392.

1921, la Secretaría de Educación Pública. El artífice de estas reformas que iniciaría una prodigiosa revolución en la educación pública de México fue el maestro José Vasconcelos.

En la citada reforma al artículo 73, fracción XXVII, a la que se denominó “federalización de la enseñanza”, el tema de la educación pública no quedó sustraído íntegramente del patrimonio jurídico de los estados para transferirlo a la Federación, sino que la reforma delimitó los campos, al conceder a esta última sólo una competencia circunscrita y dejar a salvo la potestad de los estados para legislar en lo no otorgado limitativamente a la Federación.⁵ La zona acotada a la Federación, a la que más adelante nos hemos de referir con más detenimiento, es la relativa a la facultad de establecer, organizar y sostener escuelas de cualquier tipo y grado en toda la República y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones.

En el año de 1934 (*Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre) se realizó una reforma a los artículos 3º y 73, fracción ahora XXV, correspondiente a la antigua fracción XXVII a que ya se ha hecho referencia arriba, la cual por supresión de las dos que inmediatamente la precedían pasó a ocupar el lugar de la XXV, según se publicó el 20 de agosto de 1928. En el aspecto que nos interesa, dichas reformas introdujeron, tanto en el artículo tercero, como en el quinto párrafo de la fracción IV (actualmente fracción VIII) y en la fracción XXV del artículo 73, la facultad del Congreso de la Unión, que ha permanecido en los textos vigentes, “para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando *unificar y coordinar* la educación en toda la República” (cursivas nuestras).

Al comentar dicha reforma, el licenciado Manuel Ulloa señalaba que *unificar y coordinar*, “son dos propósitos contradictorios entre sí, puesto que se coordina lo que es diferente, que tiene pluralidad; pero si ya todo es lo mismo, no puede haber ya coordinación sino únicamente

⁵ Tena, *op. cit.*, p. 393.

sumisión al patrón adoptado y asignación de competencias no por materia sino sólo territoriales, de tarea de vigilancia entre los funcionarios y empleados públicos, respecto de la materia previamente unificada". Y, más adelante, concluía Ulloa: "El sistema federal queda, así, destruido".⁶

En plena coincidencia con dicha interpretación, Tena Ramírez explica que "unificar" y "coordinar" son dos verbos excluyentes entre sí. El primero quiere decir hacer de varias cosas un solo todo, y el segundo consiste en ordenar entre sí varias cosas, que no por ello pierden su individualidad. "Mientras la unificación lleva a la desaparición de las partes para integrar un todo, la coordinación presupone la subsistencia de las partes, relacionadas entre sí sistemáticamente".⁷ Tena, al igual que Ulloa, llega a la conclusión de que "la unificación, en el sentido de centralización, ha acabado de hecho por ganar la partida a la coordinación, más allá de cualquiera interpretación jurídica".⁸

En 1946, nuevamente se modificó el artículo 3º, pero sólo fue afectado en lo que tiene de garantía individual, no así sus disposiciones en materia orgánica constitucional. El 13 de enero de 1966, se reformó la fracción XXV del artículo 73, vigente hasta la fecha, en el sentido de otorgar facultades al Congreso de la Unión "para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional".

⁶ Ulloa Ortiz, Manuel *El Estado Educador*, Editorial Jus, México, 1976. Vale la pena recordar, por la vigencia que aún tienen, las palabras de Manuel Ulloa Ortiz, en relación con la teoría y práctica de la federalización en México: "Por una de esas curiosas inconsecuencias de nuestra vida política oficial la federalización de alguna institución o servicio significa no una descentralización, no se entiende como un reparto de competencias, sino que constituye la atribución de todas las facultades, o de la mayor parte de ellas, a los funcionarios federales, de tal suerte que FEDERALIZACIÓN equivale a CENTRALIZAR destruyendo así el sentido obvio de los términos y la naturaleza del régimen federal" (p. 155).

⁷ Tena, *op. cit.*, p. 399.

⁸ *Idem*, p. 400.

El artículo 3º de la Constitución, después de la reforma de 1946, ha sufrido otras dos modificaciones, publicada la primera el 28 de enero de 1992 y la segunda el 5 de marzo de 1993, ninguna de las cuales ha afectado su parte orgánica, o sea, su actual fracción VIII, a la que nos hemos venido refiriendo. En cuanto a la fracción XXV del artículo 73, no ha sufrido ninguna alteración desde su última reforma en el año de 1966. El contenido de dicha fracción, como ya se ha mencionado y ahora recapitulamos, se incorporó a la Constitución en 1921 y ha sido objeto de dos adiciones en los años de 1934 y 1966, respectivamente.

II. Las leyes reglamentarias

En cuanto a las leyes reglamentarias del artículo 3º y de la fracción XXV del artículo 73, ésta es su cronología histórica:

En el *Diario Oficial* encontramos dos ordenamientos que no llegaron a regir. La Ley Orgánica de Educación Pública en el Distrito Federal, de 14 de abril de 1917, que no rigió porque le faltaba la firma del presidente; y otra ley que empezó a publicarse el 3 de mayo de 1920, y cuya publicación se vio interrumpida por la Revolución de Agua Prieta.⁹

La primera ley sobre educación pública fue la Ley Orgánica de Educación, promulgada el 30 de diciembre de 1939, cinco años después de la reforma de 1934, la cual, en opinión de Gustavo R. Velazco, “con dificultad se encuentra una más incompleta, más defectuosa, y que merezca críticas más duras [...] no resuelve los problemas que debería ocuparse y está muy mal redactada”.¹⁰

A la segunda ley reglamentaria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero de 1942, se le denominó “Nueva Ley Orgánica de la Educación Pública”.

⁹ Gustavo R. Velazco, “Apuntes de la cátedra de Derecho Administrativo en la Escuela Libre de Derecho”, fotocopia sin fecha, pp. 125-128.

¹⁰ *Idem*, p. 133.

En cuanto al aspecto del federalismo, dicha ley dispone que los planteles educativos de cualquier tipo o grado que ella establezca en cualquier parte del territorio de la República, dependerán de la Secretaría de Educación Pública, tanto en la dirección técnica cuanto en la administrativa (Art. 123). Este precepto está de acuerdo con el primer presupuesto de la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución, a saber, la potestad exclusiva de la Federación sobre sus propios establecimientos educativos.¹¹

Por lo que corresponde a las normas relativas a la distribución y coordinación de la enseñanza controlada, dicha ley establece que corresponde a la Federación, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y con exclusión de los estados, municipios y particulares, la formulación de planes, programas y métodos de enseñanza, los cuales son obligatorios por igual para las escuelas dependientes de la Federación (la que de este modo se da a sí misma sus propias normas) y para aquellas otras que establecen los estados, los municipios y los particulares (que observan normas ajenas, como son las emitidas por la Federación). Además también excluye a los estados y a los municipios por lo menos de la dirección técnica de los planteles e instituciones por ellos establecidos y sostenidos (Arts. 124 y 127).¹² A diferencia de la enseñanza controlada, la enseñanza libre en sus propios establecimientos corresponde íntegramente a las entidades, así en la dirección administrativa como en la técnica, salvo lo que se determine en los convenios de coordinación (Art. 118, fracc. V).

La tercera ley reglamentaria sobre la materia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de noviembre de 1973, es la Ley Federal de Educación, que también, como la de 1942 que abrogó, otorga al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, la facultad de prestar 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, en sus respectivos

¹¹ Tena, *op. cit.*, p. 405.

¹² *Idem*, *op. cit.*, pp. 404-406.

ámbitos de competencia; la de formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos; la de autorizar el uso de material educativo, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, y la de vigilar en toda la República el cumplimiento de la ley (Art. 25).

Tiene la ventaja sobre la ley anterior de que ésta, por lo menos, otorga a los estados y los municipios la dirección técnica y administrativa de los servicios educativos de cualquier tipo y modalidad que establezcan (Art. 28), sin la humillante prevención de la de 1942, en el sentido de que las entidades podrían entregar a la Federación la dirección administrativa y técnica de todas sus escuelas, de cualquier tipo o grado, mediante convenios, sin que ello liberara a las entidades federativas de sus aportaciones económicas para el sostenimiento de las mismas (Art. 127). Lo anterior no significa, empero, que la ley de 1973, aunque la suaviza, no deje de acusar, igual que las precedentes, una fuerte tendencia al centralismo educativo.

La cuarta y última ley reglamentaria de la materia de educación pública, es la recientemente publicada Ley General de Educación, que será objeto de nuestro análisis en la parte relativa al federalismo educativo, en los siguientes párrafos.

III. La nueva Ley General de Educación

La Ley General de Educación contiene un amplio capítulo II –el más extenso de cuantos la integran– que denomina “*Del Federalismo Educativo*”. Dicho capítulo, a su vez, está dividido en cuatro secciones, con los siguientes subtítulos: 1) “De la distribución de la función social educativa”; 2) “De los servicios educativos”; 3) “Del financiamiento de la educación”; y 4) “De la evaluación del sistema educativo nacional”. Sin embargo, dispersas en otras partes de la ley también se encuentran disposiciones relativas al tema del federalismo.

Está claro que el propósito explícito de la ley es darle una especial relevancia al federalismo constitucional y elevarlo a criterio supremo en la distribución de la función educativa entre los tres niveles de gobierno: Federación, entidades federativas y municipios. En la exposición de motivos de la ley se pone de manifiesto este objetivo, en los siguientes términos:

La ley propuesta es general puesto que contiene disposiciones que serían aplicables a los tres niveles de gobierno y, en el marco del federalismo, induciría a las legislaturas de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia con la propia ley general. Esta precisión técnica respalda el sentido federalista que hoy caracteriza al esfuerzo educativo gracias a la concurrencia de los gobiernos de la Federación, de los estados y de los municipios del país.

En la propia exposición de motivos se señala que

[...] de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero constitucional y con objeto de dar mayor precisión al federalismo educativo, el capítulo II de la iniciativa determina las atribuciones que, en sus respectivas competencias, corresponderían de manera exclusiva a las autoridades educativas locales.

Y más adelante concreta el *desideratum* de la nueva ley en lo que concierne al federalismo:

Al construirse un sistema educativo en el que concurren la autoridad local y la autoridad nacional con responsabilidades claramente delimitadas, se conjugan democracia local y rectoría de la autoridad federal, participación comunitaria y unidad nacional, fortaleza de las expresiones regionales y el sentimiento de pertenencia a una gran nación.

Definir las “atribuciones concurrentes de la Federación y los estados”, “acercar a las autoridades locales con la escuela, que es esencial al federalismo educativo”, hacer avanzar sustancialmente y consolidar “un nuevo sistema educativo nacional fundado en el federalismo”, son otras tantas expresiones de la exposición de motivos que revelan, por

lo menos en la expresión retórica, la tendencia federalista de la nueva ley. La referencia y el reconocimiento a la hazaña educativa de José Vasconcelos, insigne fundador del federalismo educativo en México, constituye, además, una encomiable voluntad de justicia histórica.

Ahora bien, sentados ya suficientemente los principios que en materia constitucional pretenden sustentar la ley y los objetivos que intenta alcanzar al traducirlos en normas reglamentarias de la función educativa, conviene ahora analizar si efectivamente esos principios y esos objetivos se concretan en el articulado de la ley. En otros términos: debemos preguntarnos en qué medida el federalismo y las facultades concurrentes a las que se refiere la Ley General de Educación están recogidas en sus disposiciones y, aún más, si en el propio artículo 3º, en su fracción VIII, y en el artículo 73, fracción XXV, se encuentra plasmado el federalismo educativo y se distribuye convenientemente la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios.

Como supuesto para el análisis, es necesario tener un marco teórico de referencia que nos aporte los criterios jurídico-constitucionales para analizar la ley.

IV. La técnica del federalismo

Hay que empezar por recordar que, con prescindencia de su origen histórico, el federalismo ha devenido una técnica constitucional de reparto de facultades entre dos órdenes: el federal o central y el local o regional. Para Herrera y Lasso, la característica del régimen federal es la coexistencia de dos jurisdicciones. “Los gobernados –escribe el insigne constitucionalista– están sujetos a una doble autoridad, ejercida dentro de los límites de su respectiva competencia. La competencia es la medida de la jurisdicción por un gobierno nacional y un gobierno local”.¹³ Este reparto o distribución de facultades o jurisdicciones le corresponde hacerlo a la Constitución.

¹³ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Políticos y Constitucionales*, Escuela Libre de Derecho, México: Editorial Porrúa, 1986, p. 91.

Nuestra carta magna recoge este principio total en su artículo 124, que no ha sido tocado desde que se redactó en 1917, en los siguientes términos: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entenderán reservadas a los estados”.

El sistema que establece la Constitución respecto a la distribución de facultades entre los órdenes federal y local, genera la consecuencia de que ambos órdenes son coextensos, de idéntica jerarquía, por lo que uno no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro. Sobre los dos está la Constitución y, en caso de conflicto entre uno y otro, subsistirá como válido el que esté de acuerdo con aquélla.¹⁴ El único caso en que prevalece el derecho federal –en opinión de F. Jorge Gaxiola– es cuando hay choque entre una ley federal y una local, ambas constitucionales.¹⁵

Sin embargo, existe en nuestra constitución un tipo de facultades que constituyen una excepción al principio del artículo 124, a las que se denomina facultades concurrentes o coincidentes, y que son aquellas que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los estados.

Además de las facultades concurrentes o coincidentes, en nuestro derecho constitucional hay otras que sólo en apariencia participan de la misma característica. Entre ellas están las relativas a educación. Estas facultades son a primera vista coincidentes por cuanto corresponde a la Federación y a los estados legislar simultáneamente en cada una de esas materias. Pero en realidad no son coincidentes, porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los estados. La fracción XXV del artículo 73, conforme a la reforma de 1934, dispone que el Congreso de la Unión dicte las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servi-

¹⁴ Tena, *op. cit.*, p. 124.

¹⁵ Gaxiola, F. Jorge. México: Editorial Cultura, 1941, p. 96.

cio público; lo que quiere decir que hay, bajo el rubro general de la facultad en materia educativa, una distribución de sectores entre la Federación y los estados, por lo que no pueden considerarse tales facultades como propiamente concurrentes.¹⁶ La nueva ley, como sus tres antecesoras, sin mucha precisión técnica, sigue considerando como facultades concurrentes las que estrictamente no pueden reputarse como tales, porque en realidad se refieren a distinta jurisdicción, como quedó indicado arriba.

Como ya se señaló con antelación, pero conviene repetir aquí, el artículo 3º, en su texto vigente de la fracción VIII, mantiene idénticas las reglas de distribución de la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, tal como las estableció la reforma de 1934, el cual incurre en mera repetición de lo que dispone en su parte relativa la fracción XXV del artículo 73. El párrafo correspondiente del artículo 3º, fracción VII, dice así:

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

Al legislador de 1934 se le olvidó que el federalismo

[...] realiza un fenómeno de unión y no de unidad. Su organización se caracteriza por la coexistencia de órdenes jurídicos distintos, el federal propiamente dicho, que responde al propósito de crear un Estado poderoso desde el punto de vista del derecho internacional y el local que se anima por la necesidad de conservar las particularidades de cada entidad federativa.¹⁷

¹⁶ Tena, *op. cit.*, p. 123.

¹⁷ Gaxiola, *op. cit.*, p. 71.

Sin embargo, por encima de la unificación centralizadora de la enseñanza, a que conduciría el vocablo totalizador aisladamente considerado, otros elementos del mandamiento constitucional hacen prevalecer la idea de coordinación.

En pos de la finalidad indicada de “unificar y coordinar la educación nacional en toda la República”, el precepto constitucional que se comenta dota al Congreso, como un medio de alcanzar aquel objetivo, con la facultad de dictar “leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa”. Distribuir la función educativa entre varios titulares, es todo lo contrario a unificarla en sentido estricto; en cambio, el reparto que asigna una porción funcional a cada uno de los titulares, es a todas luces compatible con una cooperación armónica de los mismos, que es en lo que consiste la coordinación. Hay que advertir, empero, que ni el artículo 3º, fracción VIII, ni el 73, fracción XXV, facultan a la Federación para legislar sobre la educación en general, sino que solamente le otorgan a ésta la facultad para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas, institutos, museos, bibliotecas, etc., y “legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones” y “dictar, las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República”. Como se ve, no existe una facultad general de la Federación para legislar en materia educativa sino una facultad restringida para repartir la función educativa y las aportaciones económicas.¹⁸

Con estos elementos interpretativos se puede aclarar el texto no del todo afortunado de la fracción XXV, en el sentido de que el Congreso de la Unión, aunque le está concedida una intervención hegemónica en la educación nacional, debe dejar a salvo un mínimo de autonomía de las entidades federativas, pues de otro modo no cumpliría con su

¹⁸ Velazco, Gustavo R. *op. cit.*, p. 136.

obligación constitucional de *repartir* la función educativa y la de poner orden y armonía entre las funciones que distribuye, las cuales no por estar *coordinadas* pierden su individualidad.

Estamos, pues –como lo precisa Tena–, en presencia de una facultad *sui generis* dentro de nuestro sistema federal. Como ya se dijo, la Constitución, en materia de educación pública, encomienda a la ley ordinaria el reparto de facultades, sin que ello vaya acompañado de alguna base impuesta por la Constitución, que obligaría al Congreso y cuya inobservancia pudiera ser enjuiciada, *salvo por lo que ve a la jurisdicción federal sobre los establecimientos educativos de la Federación, la cual no podría ser compartida por los estados, pues no se podría variar la ecuación constitucional “jurisdicción federal igual a establecimientos de la Federación”*.

La fracción XXV del artículo 73 no demarcó el área de autonomía de los estados. El vasallaje de estos últimos, que lo reciben todo a discreción de la Federación, aparece más humillante si se mira la facultad del Congreso al señalarles las aportaciones económicas con que deben contribuir al servicio público de la enseñanza, mediante lo cual la Federación interviene autoritariamente en los presupuestos de los estados.

En otro aspecto, la fracción XXV realiza una intromisión más en la esfera local, al autorizar al Congreso de la Unión para que directamente, haciendo a un lado a las entidades, imponga a los municipios sus atribuciones en el desempeño de la función educativa y les señale sus aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público. “No es de extrañar –dice Tena– que la anfibología, cercana a veces a la incoherencia, que preside el reparto de atribuciones operado por el texto constitucional, se haya reflejado en las leyes secundarias.”¹⁹

La absorción de la instrucción pública por el gobierno federal, en la forma que se ha descrito, ha culminado en una centralización autoritaria que una vez más enfrenta entre sí realidades y vocablos. Al fenómeno

¹⁹ Tena *op. cit.*, pp. 403 y s.

de ampliación de la esfera federal a costa de los estados, se le ha llamado *federalización*. En realidad es *centralización*, pues en virtud de ese fenómeno nuestra historia recorre el camino de regreso hacia formas de centralismo contra las que pugnaron en el siglo pasado las constituciones de 1824 y de 1857, en un empeño al que se adhirió sin titubeos la vigente de 1917.

El artículo 124, al que se ha hecho referencia arriba, y que contiene el principio toral del federalismo, aplicado a la materia que nos ocupa, equivale a esta proposición: los estados tienen todas las facultades en materia educativa, menos las que la Constitución atribuye expresamente a las autoridades federales. Todas las leyes reglamentarias en materia educativa lo han entendido exactamente en el sentido opuesto. Parten del supuesto implícito de que la Federación posee originariamente la totalidad de la función educativa y que ésta delega algunas atribuciones en las entidades federativas y en los municipios.

V. El federalismo en la nueva ley

La ley reciente, en la que el adjetivo “federal” que ostentaba en su título la ahora abrogada Ley Federal de Educación de 1973, fue sustituido por el de “general”, si bien es cierto que supera a su antecesora en diversos aspectos, también lo es que, pese a sus buenas intenciones, refleja la misma desorientación en cuanto se refiere al federalismo, que a no dudarlo proviene, por una parte, del propio texto constitucional, que ha quedado intocado desde la reforma de 1934, y, por la otra, a ese enorme fardo que es la tendencia centralizadora que ha seguido pesando sobre todos los aspectos de nuestra vida pública, a despecho de nuestro sistema teórico-constitucional del federalismo, y aun de quienes con sincera voluntad tratan, sin conseguirlo, de revertir dicha tendencia.

La nueva ley incide en el mismo vicio. No obstante su recurrente apelación al federalismo como principio inspirador supremo de ella que plasma en la exposición de motivos y de que en su texto introduce un extenso capítulo, el más amplio de la ley, que titula “Del federalismo

educativo”, en realidad mantiene un total desequilibrio entre las facultades que otorga a la Federación y las que le atribuye a los estados, en perjuicio de estos últimos. Tanto en la calidad como en la cantidad de atribuciones que de manera exclusiva le confiere la ley a la Federación y que, obviamente, no tienen las entidades federativas, vuelve a dejar a éstas en una situación de semivasallaje.

Bien decía Herrera y Lasso que si “en un régimen federal, la autonomía local se redujera a unas cuantas facultades de gobierno, la Federación, con todo y la existencia de las dos jurisdicciones, sólo tendría valor de marbete, de apariencia verbal desprovista de contenido”.²⁰

En materia de educación es exactamente igual que en materia de justicia. Hay dos jurisdicciones, dos competencias que coexisten, ninguna de las cuales es superior a la otra. A este respecto, sirva de ejemplo esta declaración de Jorge Carpizo: “La Procuraduría General de la República no tiene una jerarquía mayor que la Procuraduría de equis o zeta estado. Tenemos la misma jerarquía, el problema es de competencia”.²¹

Para saber cómo distribuye la nueva Ley General de Educación la función educativa entre los diversos niveles del gobierno, conviene, en primer término, conocer la connotación conceptual de los distintos términos que usa, como “estado”, “organismos descentralizados”, “autoridad educativa federal”, “autoridad educativa local” y “autoridad educativa municipal”.

Al emplear la palabra “estado”, la misma ley, en su artículo 1º, explícitamente señala que dentro de él comprende a la “Federación, Entidades Federativas y Municipios”. Es decir, parece que considera al Estado en su acepción de comunidad jurídico-política suprema de la Nación. En otros términos, el Estado, en cuanto comunidad nacional suprema, y en

²⁰ Herrera y Lasso, *op. cit.*, p. 136.

²¹ Entrevista realizada por Regino Días Redondo a Jorge Carpizo, *Excelsior*, 1º de diciembre de 1993, p. 13-A.

cuanto orden jurídico constitucional también supremo, está sobre el sistema federal. Implica, pues, la supremacía de la Constitución sobre los dos órdenes coextensos, el federal propiamente dicho y el local. Ambos órdenes están sometidos a la Constitución que les otorga su competencia respectiva estableciendo límites que no pueden vulnerar sin cometer una violación a la misma.

En el mismo artículo 1º, la ley se refiere también a los organismos descentralizados del Estado, que por tener asignadas funciones educativas son objeto de regulación por dicho ordenamiento. Como se sabe, éste es un concepto del derecho administrativo, para el cual la descentralización es “una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público”.²² Estos órganos guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía, por lo cual los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos de la administración pública, lo cual no significa, por otra parte, que el poder central no conserve limitadas facultades de vigilancia y control sobre dichos organismos.

Este artículo 1º es prácticamente una reproducción del artículo del mismo numeral de la Ley Federal de Educación de 1973. En cambio, la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942 no menciona a los organismos descentralizados y utiliza la palabra “Estado”, indistintamente como sinónimo de Federación y como organización jurídico-política de la Nación.

Es un acierto de la Ley General de Educación –en la cual es omisa la de 1973– el precisar qué entiende por los términos “autoridades educativas” en los tres niveles de gobierno. En efecto, en el artículo 11, establece que la aplicación y la vigencia del cumplimiento de la ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las

²² Alfonso Nava Negrete, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo III, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 240-242.

entidades federativas y de los municipios, entendiéndose por “Autoridad Educativa Federal”, o “Secretaría”, a la Secretaría de Educación Pública de la administración pública federal; por “autoridad educativa local” al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, se establezcan para el ejercicio de la función social educativa; y por “autoridad educativa municipal” al ayuntamiento de cada municipio.

Y como ya se señaló antes, la nueva ley destina el capítulo II, al que intitula “Del federalismo educativo”, a realizar la distribución de competencias de la función educativa entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, además del Distrito Federal.

Hay que aclarar, empero, que hay diversas facultades o competencias asignadas a los tres niveles de gobierno, que no se encuentran incluidas en el capítulo II, sino que están diseminadas en otros lugares del texto de la ley.

Para tener una visión completa de la aplicación del principio federalista en todo el cuerpo de la ley, o, en otros términos, conocer el inventario de las facultades, atribuciones, obligaciones, que se le asignan a cada uno de los tres ámbitos de autoridades educativas, ya sea en forma exclusiva a cada una de ellas o de manera que la ley llama concurrente, es conveniente agruparlas de manera casi enunciativa, en los siguiente rubros:

1. Facultades o atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal

En primer término se encuentran las establecidas en el artículo 12 (con sus XIII fracciones) que resumidamente son las siguientes: 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; establecer el calendario escolar aplicable en toda la República; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos; autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria; fijar lineamientos generales para el uso de

material educativo para los mismos niveles escolares; regular un sistema de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica; fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar; regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias; llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional; fijar los lineamientos generales a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social; realizar la planeación y la programación del sistema educativo nacional, evaluarlo y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar; 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 las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

A lo largo de la ley hay otras facultades también exclusivas de la Federación, que por lo tanto excluyen a los estados de su ejercicio, y que están contenidas en los siguientes preceptos: Art. 16, segundo párrafo; Art. 17; Art. 25, tercer párrafo; Art. 34; Art. 48; Art. 60 último párrafo; Art. 63 primer y segundo párrafo; Art. 64; Art. 68; Art. 72.

2. Facultades y atribuciones exclusivas de las autoridades educativas locales

La mayor parte de ellas se encuentran en el artículo 13, y son las siguientes: prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros; proponer a la SEP 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, ajustar el calendario escolar con base en el calendario instituido por la SEP; prestar servicios de actualización permanente

a maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la SEP determine; revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, secundaria y normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos que fije la SEP; otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Otras funciones atribuidas en forma exclusiva a las entidades federativas se encuentran diseminados en los siguientes artículos: Art. 15, segundo y tercer párrafo; Art. 23, primer y cuarto párrafo; Art. 29, primer párrafo *in fine*; Art. 48 primer párrafo; Art. 52, segundo y tercer párrafo; Art. 63, tercer párrafo.

3. Facultades concurrentes de las autoridades educativas federal y local

La mayor parte están previstas en las once fracciones del artículo 14 de la ley: promover y prestar servicios educativos, distintos de los de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, y la normal para la formación de maestros y los de formación y superación profesional para los maestros de educación básica; determinar y formular planes y programas de estudio; revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos a los de la educación primaria, secundaria, y normal; otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria y normal; editar libros y producir otros materiales didácticos. Dichas atribuciones concurrentes solamente se podrán ejercitar en las actividades que no estén otorgadas por la propia ley como facultades exclusivas de las autoridades educativas federales o locales.

Otras funciones concurrentes que no tienen las limitaciones de las anteriores, dentro del propio artículo 14 de la ley, son las siguientes: prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional; promover permanente-

mente la investigación que sirva como base a la innovación tecnológica; fomentar las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas.

La ley, en otras disposiciones, también asigna funciones concurrentes a la Federación y a las entidades federativas, que se consignan en las siguientes disposiciones: Art. 20; Arts. 32-36; Art. 44 primer y tercer párrafo; Art. 58; Art. 78; Art. 84.

VI. Comentarios a la distribución de funciones

No obstante el número tan amplio de facultades que la Ley otorga a las entidades federativas en la función educacional, que daría la apariencia de que efectivamente se está cumpliendo con los propósitos manifiestos en la exposición de motivos y en el propio rubro del capítulo II de dicho ordenamiento, en el sentido de que, a través de ella, se ha instrumentado un verdadero sistema federal en la educación, un atento análisis ya no de número sino de la calidad de las atribuciones que se reconocen a los estados y de los principios fundamentales del federalismo, nos llevarían a una conclusión distinta, es decir, a poner, por lo menos en tela de juicio, si al contrario de las leyes reglamentarias anteriores, la actualmente vigente realiza el federalismo.

Hay que reiterar, al respecto, que es la calidad de las funciones de que disfrutan las entidades federativas y no su número o cantidad, lo que determina la existencia de una Federación.

Para que haya auténtica federalización se requiere que se descentralice, y se reconozca como facultad de las entidades federativas, por lo menos alguna de las facultades más importantes, de mayor trascendencia. La federalización es cuestión de calidad, no de cantidad de atribuciones. Por ello, el Congreso de la Unión al expedir la ley reglamentaria debe dejar a salvo un mínimo de autonomía de los estados en materia educativa, de otro modo no cumpliría con la obligación de “distribuir” la función educativa. Cuando el cúmulo de facultades del poder central tiene una total y absoluta superioridad jurídica sobre el local, no

se puede hablar propiamente de federalismo. Y esto, a pesar de las apariencias, es lo que ha ocurrido en la nueva normatividad de la ley.

En efecto, como se desprende del resumen de la distribución de funciones educativas que se ha presentado arriba, a la autoridad educativa federal se le adjudicaron prácticamente todas las facultades fundamentales y a los estados se les dejó únicamente las accesorias, las operativas, las condicionadas y las obligaciones inhibitorias. A la Federación le corresponde “determinar” los planes y programas, “establecer” el calendario escolar, “elaborar” los libros de texto gratuitos, “autorizar” el uso de otros libros de texto, “fijar” los lineamientos generales para el uso de material educativo y los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar, “regular” el sistema nacional de créditos, revalidación y equivalencias, “realizar” la planeación y la programación del sistema educativo nacional, etc., en tanto que a las autoridades educativas locales se les otorga únicamente facultades subordinadas o condicionales. Casi todas las actividades que pueden realizar están sujetas a determinación, vigilancia, fiscalización, autorización, lineamientos, normas y criterios de la Secretaría de Educación Pública o del ejecutivo federal. En otros términos, las entidades federativas carecen de toda autonomía jurídica en materia educativa.

Cuando Vasconcelos inició la federalización de la educación en México y creó la Secretaría de Educación, concibió que ésta estaría dotada de amplias facultades en toda la República, “pero la intención del autor –nos dice el doctor Ernesto Meneses– era que la Secretaría se despojara paulatinamente de tales atribuciones en beneficio de las instituciones locales, los consejos de educación y las universidades, hasta que llegara el momento, tras el curso de algunos años, en que el Poder Ejecutivo se convirtiera en simple recolector de los impuestos destinados a educación, y los consejos federal y subsidiario fueran, en cambio, el verdadero poder en materia educativa”.²³ Lamentablemente, aún estamos lejos del anhelo vasconcelista. A pesar de la continua

²³ Meneses, Ernesto. *Tendencias Educativas Oficiales en México, 1911-1934*, México: Centro de Estudios Educativos, A.C., 1986, p. 286.

recurrencia a los términos “federalismo”, “federalización”, “descentralización”, y al supuesto propósito de darle sustantividad normativa a dichos conceptos, la realidad es que mientras no se trasladen algunas atribuciones cualificadas al ámbito educativo local, la educación nacional seguirá caminando a remolque de un proceso de centralización, a pesar de algunas concesiones en materia jurídica y la transferencia de recursos materiales a los estados. Estas acciones, hay que insistir en ello, no son todavía elementos sustanciales del federalismo.

Es incuestionable que, como afirma F. Jorge Gaxiola, “Cuando el derecho del poder central tiene esa superioridad jurídica sobre el local, no hay estado federal”.²⁴ Justamente el mérito de la reforma constitucional de 1921 consistió, por una parte, en haber hecho partícipes en la común responsabilidad a la Federación y a los estados y, por la otra, en haber respetado la autonomía de estos últimos, reconociendo que a su potestad innegable de levantar escuelas, no podía menos que corresponder la potestad de legislar sobre ellas.²⁵

No se trata, por supuesto, de negar la necesidad de que la Federación fije lineamientos de carácter general para planes y programas educativos, lleve un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional, y algunas otras de esa especie (que podrían ser las contenidas en los artículos 10, último párrafo; 12, fracciones V, VII, VIII, IX, y XII; 14, fracción VI; 60, segundo párrafo), pero que no absorba y centralice atribuciones que por naturaleza le corresponderían a los estados, dentro de su propia esfera de competencia, como planes y programas de estudio adaptados a su propia región, elaboración y actualización de libros de texto, formación, capacitación y actualización de sus maestros, sistemas de evaluación, elaboración de su propio material didáctico, etcétera.

²⁴ Gaxiola, *op. cit.*, p. 85.

²⁵ Tena, *op. cit.*, p. 409.

VII. Facultades del Distrito Federal

Como se sabe, el Distrito Federal es una entidad *sui generis*, sin autonomía constitucional, cuyo gobierno está a cargo del Presidente de la República. Las recientes reformas constitucionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre del año en curso, y que parcialmente entraron en vigor el 25 de noviembre siguiente, no modifican esencialmente su estatus constitucional, en cuanto a que el gobierno seguirá bajo el mando del Presidente (Art. 122, fracción II, inciso a).

Tanto la Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942, como la Ley Federal de Educación de 1973 prescribían que la educación que se impartiera en el Distrito Federal correspondía en sus aspectos técnicos y administrativos a la Secretaría de Educación Pública, sin perjuicio de la obligación de dicha entidad de aportar recursos financieros para dicho servicio, que ambos ordenamientos fijaban en no menos del 15 por ciento de su presupuesto de egresos (Arts. 125 y 30, respectivamente). La nueva ley, en cambio, otorga al Distrito Federal la atribución de prestar el servicio de educación inicial, básica (incluyendo la indígena), especial, así como la normal y demás para la formación de maestros (artículo 16), reservándose la Federación la facultad, como en el caso de las entidades federativas, de determinar planes y programas de estudio, calendario escolar, elaboración de libros de texto, etc., y, al igual que las leyes reglamentarias precedentes, establece la obligación a cargo del Distrito Federal de concurrir al financiamiento de los servicios educativos, aunque no determina el porcentaje del presupuesto de egresos destinado a este fin (Arts. 16, párrafo tercero, 25 y 26). Sin embargo, de manera que se antoja inadmisibles, condiciona la asunción de este mandato para que el Distrito Federal se encargue de los servicios de educación básica y otros que le encomienda la ley, a “los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical”. Mientras tanto la Secretaría de Educación se responsabilizará de ellos (Art. cuarto transitorio).

VIII. Los debates parlamentarios

En los debates que se suscitaron en la Cámara de Diputados, el día 2 de julio de 1993, con motivo de la presentación de la iniciativa de Ley General de Educación, que nos ocupa, algunos diputados señalaron esta discordancia entre el propósito federalista de la ley y su contenido predominantemente centralista. Transcribimos a continuación parte de las intervenciones²⁶ de algunos diputados en el debate:

Dip. Francisco Salazar Sáenz (PAN):

Nos ha parecido excesivo que se le otorgue una autoridad exclusiva a la autoridad ejecutiva federal para autorizar otros libros de texto además de los gratuitos ...

Dip. Elpidio Tovar de la Cruz (PRD):

[...] la autoridad educativa federal [...] se reserva para sí, las facultades más importantes, legalizándose así una verdadera dictadura pedagógica [...] En manos de esta autoridad educativa federal, estará no sólo la definición de planes y programas, calendario escolar, material educativo, libros de texto, sino hasta la actualización de maestros, regulación de créditos y certificaciones, entre otras atribuciones. En contrapartida, a las autoridades estatales se les asigna la prestación del servicio en sus aspectos operativos. La proposición de contenidos regionales y otros más [...] A este centralismo es al que se quiere disfrazar hoy de federalismo en esta nueva Ley [...] Esta ley está en contraposición con la Ley Vasconcelos que garantizaba una dirección democrática y un respeto auténticamente federalista a estados y municipios [...] Este centralismo disfrazado de descentralización significa dispersión y no autonomía regional, fragmentación de contenidos y condiciones laborales y no sistema unificado de educación.

²⁶ Diario de los Debates, Cámara de Diputados, versión estenográfica.

Dip. Francisco José Paoli Bolio (PAN):

[Aunque considera que la Ley General de Educación] ... es un elemento cardinal para emprender una reorganización considerable del sistema educativo [no deja de reconocer] los elementos persistentes de una tendencia monopólica estatal en la educación normal, y la participación escasa de los gobiernos locales en la definición de contenidos educativos regionales, los cuales pueden proponer solamente.

Dip. Enrique Rico Arzate (PRD):

Ahora se denomina federalización y ayer en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se le denominó “nuevo federalismo”, pero al final de cuentas sólo se trata de una descentralización de los servicios educativos que mantiene el control financiero, y por tanto político, del ejecutivo federal sobre los mismos [...] Pese a que oficialmente somos una República Federal y que esa misma estructura supondría una mayor autonomía de los Estados y Municipios, la vida nacional sigue siendo centralizada [...] La federalización supone que los Estados tendrán una mayor decisión en el uso de los recursos para la educación; sin embargo, las decisiones sobre el monto y el destino de estos recursos seguirán tomándose por el centro por la vía de los convenios entre Federación y Estados...

IX. Transferencia de planteles educativos

En su V Informe de Gobierno, rendido el 1º de noviembre del año en curso, el Presidente de la República, al referirse a la materia educativa, resaltó que en la nueva Ley General de Educación “se precisa el federalismo educativo y se puntualiza la responsabilidad del Estado de dar una atención educativa especial a las regiones y a los grupos con mayor rezago [...] ello exigía acabar con el centralismo”, y más adelante Salinas de Gortari señaló que se había llevado a cabo “el mayor y más complejo proceso de federalización en la historia de México, preservando el carácter nacional de la educación. El Gobierno Federal transfirió a las entidades federativas casi cien mil planteles escolares con sus 13

millones y medio de estudiantes, y los recursos humanos y financieros para su atención”.²⁷

Dejando a un lado por el momento la grave transgresión a la Constitución que implicó esa transferencia de planteles educativos, a la que más adelante se hará referencia, al respecto convendría preguntarse: ¿qué significa transferir?, ¿supone necesariamente una acción de carácter federalista? “Te transfiero pero te controlo”. En realidad constituye una delegación del superior al inferior estatal. Es una decisión del centro que no implica delegación de facultades normativas a los estados, sino únicamente de carácter operativo bajo la potestad, dirección y vigilancia del poder central. En realidad no está orientada hacia una verdadera federalización sino que, contra todas las apariencias y en forma paradójica, es una reafirmación del centralismo educativo.

Con certero criterio, Pablo Latapí señala:

La reciente reorganización de la educación básica no puede reducirse a transferir a los estados la administración de los planteles. Un federalismo efectivo tendrá que profundizar en dos direcciones: impulsar en cada entidad propuestas cualitativas propias, acordes con sus características, y ampliar los márgenes de autonomía de cada municipio, localidad y establecimiento, como lo requiere, por su naturaleza, la actividad de educar.²⁸

Por su parte, el entonces Secretario de Educación Pública, Dr. Ernesto Zedillo (quien renunció a su cargo el día 29 de noviembre de 1993), ha insistido también en varias ocasiones en el carácter definitivamente federalista de la Ley: “... ahora también después de 20 años contamos con una nueva Ley General de Educación. Una ley totalmente actualizada conforme a las reformas al artículo 3º, conforme al nuevo federalismo educativo...”. Hemos promovido “una verdadera vigencia del federalismo

²⁷ Texto Integro del V Informe de Gobierno, Suplemento del periódico *Excélsior* del 2 de noviembre de 1933.

²⁸ Artículo de Pablo Latapí, revista *Proceso*, No. 891, 29 de noviembre de 1993, p. 38.

que está plasmado en nuestra Constitución... Prácticamente todas las decisiones, aun las más particulares, referentes a la conducción escolar cotidiana, pretendían ser tomadas desde la Ciudad de México... por eso, a partir de una concertación políticamente muy amplia, no únicamente con el sindicato, sino con los gobiernos de los estados, fue posible generalizar, es decir, descentralizar la responsabilidad que de manera casi exclusiva venía ejerciendo el gobierno federal hacia los gobiernos de los estados”.²⁹

A pesar del loable propósito del entonces Secretario de Educación, en realidad, desde el ángulo del federalismo, el supuesto traslado de responsabilidades no responde al principio federalista, en tanto que sólo se realiza en lo operativo y no en lo normativo ni en lo financiero, y, desde el punto de vista de la constitucionalidad de la medida, ésta es claramente violatoria de la Carta Magna, como se precisará más adelante.

Esta transferencia de recursos materiales de la Federación a los estados no deja de recordar el conocido caso de aquel filántropo D. Juan de Robres, que “transfirió” un santo hospital para pobres, pero antes hizo a los pobres.

México requiere, sin aplazamientos, la aplicación de un federalismo orientado hacia la solidaridad y la justicia distributiva, como lo propone Jorge Madrazo. “Dicho federalismo solidario y distributivo –dice el autor citado– puede y debe darse dentro del marco de un federalismo cooperativo”, en el que la Federación y las entidades federativas “deben concurrir, coexistir y auxiliarse recíprocamente en el desarrollo y ejercicio de una misma función”.³⁰ Y el cual no debe estar fincado “en la capacidad de imposición del centro hacia la periferia, sino en la concertación,

²⁹ Entrevista realizada por Regino Díaz Redondo, *Excélsior*, 15 de noviembre de 1993, pp. 10 y 11.

³⁰ Madrazo, Jorge. Ponencia: “Derecho Federal”, revista *Stricto Sensu*, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, Año 5, No. 1, diciembre y enero de 1992, p. 22.

la negociación y el equilibrio entre los propósitos nacionales y las metas y necesidades locales y regionales”.³¹

X. Aspectos inconstitucionales de la ley

Por el prurito verbal del federalismo, y quizá también con el propósito de paliar el problema político sindical que agobia a la Secretaría de Educación, el legislador incurrió en una grave inconsecuencia que afecta lo mismo al principio federalista que a la propia Constitución, es decir, aprobó una ley afectada parcialmente de inconstitucionalidad.

Veamos el punto, siguiendo el análisis que hace Felipe Tena Ramírez de la fracción XXV del artículo 73 constitucional.³²

El mencionado artículo 73, fracción XXV, otorga al Congreso de la Unión la facultad para

[...] establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación.

El precepto adquiere sentido con el párrafo que le sigue: “y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones”.

La enumeración que de establecimientos de educación y de investigación se hace en el primer párrafo, cabe entenderla, a la luz del segundo, como indicativa de la materia acerca de la que puede legislar el Congreso de la Unión. La facultad se extiende a toda la República, pero solamente se ejercita respecto de los planteles de la Federación, ya que la facultad federal no desplaza la de los estados en la misma materia,

³¹ *Idem*, p. 23.

³² Tena, *op. cit.*, pp. 406-412.

dentro de sus respectivos territorios. Existe, pues, una doble jurisdicción en la impartición de la enseñanza por el poder público: la jurisdicción federal, que por razón del territorio abarca toda la República y que por razón de la materia se constriñe a los establecimientos federales; y la jurisdicción estatal o local, que geográficamente reconoce por límites los de cada entidad federativa y dentro de ellos ejercita sobre los planteles que el respectivo estado sostiene.

Debe aclararse que, obviamente, este mandamiento atribuye al Congreso de la Unión una facultad que por su naturaleza pertenece al Poder Ejecutivo, como es la de establecer, organizar y sostener en toda la República las escuelas e institutos que enumera. De fijo no le toca al Congreso, sino al Ejecutivo a través de la Secretaría de Educación Pública, el manejo concreto de los planteles educativos, función típicamente administrativa, que ni siquiera se podría imaginar que pudiera ser desempeñada por el órgano legislativo. Así se ha entendido siempre esta disposición.

La federalización de la tarea educativa, aunque restringida, la hizo posible la reforma constitucional de 1921, como hemos visto, pero la concurrencia que de ahí surgió, inspiró con el tiempo la conveniencia de instituir un regulador que distribuyera, unificara y coordinara la educación en toda la República. A tal finalidad respondió la reforma de 1934, que por ello implicó una innovación en nuestra técnica constitucional.

Como se ve, la Constitución encomienda a la ley ordinaria el reparto de facultades por lo que hace a la educación pública, pero por lo que se refiere a la jurisdicción federal sobre los establecimientos educativos de la Federación, ésta no podría ser compartida por los estados, pues no estaría al alcance de la ley secundaria variar la ecuación constitucional "jurisdicción federal igual a establecimientos de la Federación". Cuando la fracción XXV habla de "dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa", no pretende incluir en la distribución la facultad excluyente de toda otra, que en su primera par-

te reservó el precepto para la Federación. *Lo distribuible como atribución del Congreso a través de la ley, es la función educativa no exclusiva de la Federación, dentro de una zona en la que sí deben actuar los estados y municipios, aunque ello no excluya en ese aspecto la participación de la Federación.*³³

Sin lugar a dudas, este precepto consagra la potestad exclusiva de la Federación sobre sus propios establecimientos educativos. Todos los planteles educativos de cualquier tipo o grado que ella establezca en cualquier parte del territorio nacional, dependerán de la Secretaría de Educación Pública, tanto en la dirección técnica como en la administrativa. Ésta es la única área ajena a todo reparto, en la que no interviene para nada la autoridad estatal o municipal, y que, por tanto, no es susceptible de que sobre ella ejerza el Congreso su facultad de distribuir el ejercicio de la función educativa.

La Ley Orgánica de la Educación Pública de 1942 y la Ley Federal de Educación de 1973, a pesar de sus deficiencias, no incurrieron en el desacato constitucional de la ley vigente, pues aquéllas contienen sendas disposiciones en las que se reconoce la facultad de la Federación para establecer planteles de cualquier tipo o grado en cualquier parte del territorio de la República y la potestad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, para sostenerlos y ejercer sobre ellos la dirección técnica y administrativa, sin perjuicio de la concurrencia de los estados y municipios dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales (Arts. 123-124 y 25-30, respectivamente).

La nueva Ley General de Educación, a diferencia de las anteriores, sustrae dicha facultad del haber de la Federación y la traslada como facultad exclusiva de las entidades federativas. El artículo 13, fracción I, de la ley, dice así:

Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes: I. Prestar

³³ Tena, *op. cit.*, p. 401.

los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.

Como puede verse, a partir del 14 de julio del año en que entró en vigor la ley, la Secretaría de Educación Pública no podrá establecer en ningún punto de la República, incluyendo el Distrito Federal, ningún establecimiento educativo para prestar los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena; especial, ni la normal y demás, para la formación de maestros.

La misma ley, al establecer como casos de excepción en que la Federación podrá impartir educación básica por razones de equidad (Art. 33, fracciones I y III), en el ejercicio de su función compensatoria (Art. 35), tratándose de educación para adultos (44) y en forma provisional en el Distrito Federal (Art. cuarto transitorio), está confirmando la voluntad del legislador de que, fuera de esas excepciones, la Federación no tenga facultades para prestar los servicios educativos del tipo a que hemos hecho referencia.

Ni siquiera podrá prestar estos servicios de manera concurrente con las entidades locales, porque ésta es una función a cargo exclusivo de estas últimas y, por lo tanto, de acuerdo con nuestro sistema de facultades limitadas, al carecer la Federación de facultad explícita para realizar dicha actividad, queda excluida de la posibilidad legal de realizarlas. En lo que sí concurre con los estados es en el financiamiento de los servicios educativos (Art. 25) y, como ya se mencionó arriba, la Federación se reserva en exclusividad la facultad de determinar los planes y programas de estudio, fiscalizar la aplicación de los fondos federales, fijar el calendario escolar, etcétera.

En otros términos, y para no utilizar eufemismos, hay que señalar claramente que, mediante la nueva ley, la Federación abdica de su responsabilidad de impartir directamente la educación nacional, de manera concurrente con las entidades federativas, en aras de un falso federalismo. Con ello se ha dado un salto hacia atrás, se ha retrotraído el sistema público de educación a épocas anteriores a la de la gran

reforma vasconcelista. Resulta irónico que al mismo tiempo que se reconoce la enorme transformación operada por Vasconcelos en la educación nacional se le aseste un golpe mortal a uno de sus principios clave.

Por otro lado, y con independencia de la inconstitucionalidad de la ley en el aspecto que se ha venido comentando, el hecho es que la transferencia de cien mil planteles a las entidades federativas, del que informó el Presidente en su V Informe de Gobierno, fue un acto en sí mismo gravemente violatorio de la Constitución, pues dicho traspaso tuvo lugar antes de que se promulgara la nueva Ley General de Educación. Es decir, se realizó cuando aún estaba en vigor la Ley Federal de Educación de 1973, que establecía, en acatamiento de la fracción XXV del artículo 73 constitucional, la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Federal de prestar en toda la República el servicio público educativo, dentro de su propia jurisdicción (Art. 25, fracc. I).

Parece ser, como ya se apuntaba arriba, que el trasfondo de esta cesión de facultades de la Federación a los estados, en cuanto a la dirección técnica y administrativa de los establecimientos educativos pertenecientes a aquella, obedeció a una estrategia para intentar debilitar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que se ha convertido en una verdadera rémora para el desarrollo educativo del país. No se puede discutir la necesidad de transformar radicalmente y reencauzar la degradada vida sindical del medio educativo oficial; lo que debe cuestionarse es si es válido hacerlo mediante el abandono de una responsabilidad intransferible que la Constitución impone a las autoridades educativas federales. Y, por otra parte, si en adelante los escenarios en los que se va enfrentar a la hidra sindical, que se multiplicarán por 31, no resultará contraproducente, toda vez que el sindicato conservará su carácter de nacional. Además de que, en concesión inaceptable a éste en un régimen de derecho, el segundo párrafo de la fracción XII del artículo 75 de la ley, establece: "Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos".

En el artículo 63 de la ley se advierte claramente otra grave disposición inconstitucional al otorgarle a la Secretaría de Educación Pública la facultad de determinar las normas y criterios generales a las que se ajustarán la revalidación así como la declaración de estudios equivalentes. En efecto, dichas “normas y criterios generales” no pueden ser otra cosa más que ordenamientos reglamentarios, para cuya expedición carece totalmente de facultades la Secretaría, pues la facultad reglamentaria corresponde exclusivamente al Presidente de la República, como lo prescribe la fracción III del artículo 89 constitucional. Con mucho mejor técnica, la Ley Federal de Educación de 1973, en su artículo 14, atribuía esta capacidad al Ejecutivo Federal, al establecer que “El Poder Ejecutivo federal expedirá los reglamentos necesarios para la aplicación de esta ley”.

No debe dejar de señalarse, por último, la absolutamente inconveniente disposición de la fracción XIII del artículo 12 de la ley, destinado, como ya se mencionó arriba, a establecer las facultades exclusivas de la Federación, y en la cual se le conceden a esta última todas las facultades “necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica...”. Es decir, se abre la puerta para que en forma discrecional se incrementen desmesuradamente las atribuciones de la Federación en detrimento de las entidades federativas. Basta con que la Secretaría de Educación Pública considere “necesaria” cualquiera nueva facultad que supuestamente esté orientada a asegurar la índole nacional de la educación en los niveles indicados, para que se la pueda atribuir al amparo de la disposición mencionada. Esta fracción, por sí misma, es destructiva del régimen federal. No tendría más límites en la ley que las exiguas atribuciones exclusivas de los estados. Ante la sola presencia de esta facultad que la ley concede graciosamente a la Federación, prácticamente saldrían sobrando las anteriores doce fracciones del artículo 12. De suyo, la referida disposición de la fracción XIII pugna con el principio de legalidad al transferirle al poder federal una facultad que mixtifica el régimen federal en materia educativa, que supuestamente pretende implantar la ley.

CAPÍTULO IV

La equidad en la educación

Carlos Muñoz Izquierdo

El capítulo III de la Ley General de Educación (LGE), que aquí se comenta, define el concepto de equidad en la educación, y dispone lo necesario para que éste sea llevado a la práctica, a través de las políticas educativas de los diferentes niveles de gobierno.¹ En este texto –que está dividido en cuatro apartados– se presenta, en primer lugar, un marco referencial que permite interpretar el concepto mencionado, así como sus relaciones con la lógica de asignación de recursos.

Se analizan, en seguida, los artículos de la LGE relativos a este concepto. Para ello, en primer término, se compara lo ordenado en esos artículos con lo que prescribía, al respecto, la Ley Federal de Educación (LFE que fue promulgada en 1973 y estuvo vigente hasta el 13 de julio de 1993). En segundo término, se compara la definición del concepto de equidad educativa que aparece en la LGE, con las definiciones contenidas en el marco referencial presentado al principio del estudio.

¹ Agradezco al Dr. Pablo Latapí las valiosas sugerencias que me hizo al revisar la versión preliminar de este trabajo.

A continuación se presenta una tipología, por medio de la cual son clasificadas las medidas ordenadas en la ley, para alcanzar la equidad en la educación. Finalmente, se hacen algunas observaciones acerca de las condiciones que son necesarias para que se cumplan las disposiciones contenidas en el capítulo comentado.

I. Marco referencial

1. Operacionalización del concepto de equidad educativa

El capítulo aquí comentado, además de responder a un imperativo ético de especial trascendencia, es novedoso por varias razones de naturaleza técnica. En efecto, desde hace varios años, los especialistas han señalado que el distribuir equitativamente los servicios educativos no equivale solamente a garantizar a todos los habitantes del país –que se encuentren dentro de determinadas cohortes demográficas– la oportunidad de ingresar a alguna institución integrante del sistema educativo que les ofrezca una instrucción adecuada a las circunstancias en que cada individuo se encuentre. En realidad, la equidistribución de oportunidades educativas es un concepto más complejo. Los planteamientos hechos por L. Sussmann (1967) y J. Coleman (1968) permiten expresarla operativamente a través de cinco objetivos, los cuales reflejan los requisitos que deben ser cumplidos para que la sociedad se acerque, gradualmente, a una situación en la que se alcance una verdadera distribución equitativa de las oportunidades educacionales. Tales objetivos son los siguientes:

- i) Igualar las oportunidades de ingresar al sistema educativo que tengan, en los distintos niveles escolares, los individuos que posean las mismas habilidades (independientemente de su sexo y lugar de residencia).
- ii) Igualar las oportunidades de ingresar al sistema educativo que tengan, también en los distintos niveles escolares, los miembros de todos los estratos sociales.

- iii) Igualar las oportunidades de permanecer y de avanzar en el sistema educativo que tengan los integrantes de todos los estratos sociales.
- iv) Igualar los resultados educativos (aprovechamiento, internalización de actitudes y valores, etc.) que obtengan en el sistema escolar todos los individuos que cuenten con determinados niveles de habilidades académicas y que dediquen a sus aprendizajes iguales cantidades de tiempo y de esfuerzo.
- v) Igualar los resultados educativos (aprovechamiento, internalización de actitudes y valores, etc.) que obtengan en el sistema escolar todos los individuos que dediquen a sus aprendizajes las mismas cantidades de tiempo y de esfuerzo, independientemente de las habilidades académicas que ellos posean y del estrato social en que se encuentren.
- vi) Lograr que quienes pertenecen a los diferentes estratos sociales, adquieran las mismas habilidades para el aprendizaje (mediante el acceso a insumos educativos de calidad inversamente proporcional a las habilidades con que ingresen a cada curso) y así puedan obtener los mismos resultados al final del mismo.

Al analizar esta taxonomía de objetivos, se advierte que el tercero introduce un mayor nivel de exigencia, porque el anterior no toma en cuenta las asimetrías que siempre existen entre las habilidades que desarrollan, en promedio, quienes están ubicados en los diferentes estratos integrantes de la sociedad. A su vez, el cuarto objetivo introduce, sin duda alguna, un mayor nivel de complejidad; ya que propone la igualdad en los resultados educativos en igualdad de condiciones (en cuanto éstas dependen de la voluntad de los alumnos). Por otra parte, el quinto objetivo agrega un nuevo nivel de exigencia, al proponer que todos los individuos que hagan el mismo esfuerzo obtengan los mismos resultados educativos, independientemente de las habilidades que para ello dispongan y del estrato social en que se encuentren. Por último, el

sexto objetivo es de naturaleza instrumental, pues está orientado a lograr lo que propone el anterior.

2. Relación entre la equidad y la eficiencia

Es necesario esclarecer si estos objetivos, además de ser deseables, son compatibles con la lógica que rige la asignación de recursos en la sociedad más amplia. Para ser compatibles con esa lógica, es necesario que, al lograr estos objetivos, el planificador satisfaga también el criterio de eficiencia, al que está sujeta cualquier asignación de recursos, tanto públicos como privados. Esto se debe a que el dinero disponible siempre es escaso y fungible, lo que significa que las asignaciones al sistema educativo compiten continuamente con otros fines. Es necesario, entonces, utilizarlo de tal manera que la relación que se obtenga entre las cantidades de recursos asignados y los beneficios obtenidos no sea inferior a la que pudiese ser obtenida a través de otras actividades distintas de la educación.

Como se habrá observado, el último de los objetivos arriba descritos exige otorgar más y mejores recursos a los individuos y grupos sociales que estén en desventaja en relación con los niveles de habilidades para el aprendizaje de que dispongan al inscribirse en cada curso escolar, o con el grado en el que sea posible ofrecerles servicios educativos en sus localidades de residencia. Ciertamente, es muy probable que esta estrategia genere rendimientos inferiores por unidad monetaria a los que podrían obtenerse a través de una asignación que otorgase mayores recursos a los individuos y grupos más capacitados para el aprendizaje, o a aquellos que radiquen en las localidades geográficas de más fácil acceso.

Sin embargo, es necesario advertir que esta asignación sería ineficiente si —y sólo si— los planificadores del sistema educativo estuviesen tratando de maximizar la relación que, en promedio, resultase entre los rendimientos educativos y los costos necesarios para generarlos.

Pero hay otras formas de conceptualizar la eficiencia. Una de ellas consiste en maximizar la relación que se obtenga entre la utilidad marginal del valor generado por la educación, y los costos necesarios para generarla. En virtud de la ley de rendimientos marginales decrecientes, la utilidad marginal de este valor está, para cada individuo, en relación inversa con el ingreso anteriormente percibido por el mismo. Por tanto, esa utilidad es mayor para los individuos de menores ingresos. Así, la educación ofrecida a los sectores socialmente desprotegidos –cuyas habilidades para el aprendizaje tienden a ser inferiores a las de los grupos mejor colocados en la escala social– genera una mayor utilidad marginal que la educación ofrecida a los integrantes de estos últimos grupos.

Otra forma alternativa de conceptualizar la eficiencia consiste en maximizar, en lugar del valor absoluto de los rendimientos educativos del sistema, el valor de los rendimientos que se agreguen a los generados previamente por el mismo. Esto implica seleccionar en forma preferente a los individuos que cuenten con menores niveles de habilidades académicas, ya que las curvas de aprendizaje tienden a ser asintóticas. En otras palabras, los aprendizajes de quienes inician los cursos escolares con menores habilidades avanzan con mayor rapidez que la correspondiente a los de quienes se encuentran en la situación contraria.

Del análisis de estas conceptualizaciones alternativas de la eficiencia se desprende, como hace varios años lo hiciera notar un destacado economista (Bowles 1969: 212), que la noción de que la equidad y la eficiencia son incompatibles entre sí “es más dudosa de lo que sugiere el razonamiento puramente teórico-económico”. En realidad, esta incompatibilidad sólo se presenta cuando la sociedad persigue, exclusivamente, objetivos de carácter acumulativo. Empero, si ella busca otros fines –como el de que los recursos disponibles para el financiamiento de la educación generen la mayor utilidad social que pueda lograrse, o el de obtener los máximos incrementos en los rendimientos del sistema educativo que sean posibles–, los criterios mencionados son plenamente compatibles entre sí. Son, entonces, las características del modelo social hacia el cual se orienten las políticas educativas del Estado las que determinarán, en cada situación concreta,

si estos objetivos son viables. Como es evidente, si las políticas públicas están realmente orientadas hacia la justicia, el Estado recurrirá a diversas estrategias que le permitan compensar las desigualdades sociales que, a su vez, intervienen en la determinación de las desigualdades en educación.

3. Factibilidad

Un segundo problema que es necesario resolver, al analizar los objetivos arriba descritos, consiste en esclarecer si ellos, además de ser deseables y compatibles con la lógica de asignación, también son factibles. Como es sabido, los resultados de los sistemas educativos dependen significativamente de diversos factores y acontecimientos asociados con la historia de cada individuo. Sin embargo, gracias a detalladas investigaciones realizadas en torno a este tema (Bloom, 1976: 202 y ss.), es posible afirmar que esos resultados pueden ser modificados por los educadores cuando éstos crean las condiciones adecuadas para el aprendizaje de sus alumnos. Más aún, los educadores están en condiciones de desarrollar el talento de sus estudiantes, por lo que la mayoría de éstos pueden alcanzar niveles altos de aprendizaje en determinadas asignaturas, habilidades y destrezas.

Una de las implicaciones más importantes de estos hallazgos consiste en que los sistemas educativos deben proponerse, como se indicó más arriba, “igualar los resultados del aprendizaje”, es decir, distribuir equitativamente los conocimientos, habilidades y actitudes que se imparten y desarrollan a través de los distintos programas llevados a cabo por los sistemas educativos. Es obvio, sin embargo, que para lograr este objetivo es necesario instrumentar un conjunto de políticas, encaminadas a desarrollar las habilidades y a satisfacer otros prerequisites necesarios para alcanzar la situación deseada.

II. Análisis del capítulo III de la LGE

Se analiza aquí el capítulo de la ley que constituye el objeto de este estudio. En primer lugar, se comparan las disposiciones del mismo con

las contenidas, al respecto, en la Ley Federal de Educación (promulgada en 1973 y sustituida por la comentada en este libro). En segundo lugar, se contrasta el texto analizado con el marco referencial que fue expuesto en el apartado anterior de este estudio.

1. Comparación con la LFE

La comparación del nuevo texto legal con el que estuvo vigente hasta la promulgación del mismo, permite apreciar tres contrastes importantes. En primer lugar, la LGE identifica a los sujetos que deben cumplir las obligaciones señaladas en el capítulo que aquí está siendo comentado. En segundo lugar, la ley asume un concepto más amplio de equidad educativa, que el contenido en la legislación anterior. En tercer lugar, la ley ordena que sean instrumentadas determinadas acciones, con el objeto de lograr que las oportunidades educativas se distribuyan, realmente, en forma equitativa.

a) Los sujetos

Las disposiciones contenidas en este capítulo de la ley están a cargo de:

- i) Las autoridades educativas, es decir: la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal (Art. 11, frac. I); el ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como las entidades que, en su caso, los gobernadores estatales establezcan para el ejercicio de la función social educativa (*ibid.*, frac. II); y el ayuntamiento de cada municipio (*ibid.*, frac. III).²
- ii) El Estado, integrado, de acuerdo con el artículo 1º de la ley, por el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales. (Art. 33, fracción XIII, segundo párrafo).
- iii) El Ejecutivo Federal (Art. 36).

² En el capítulo III de este libro se analizan los ámbitos de responsabilidad que, de acuerdo con la ley, corresponden a cada uno de estos niveles de gobierno.

Al respecto, cabe recordar que la Ley Federal de Educación (LFE), si bien ordenaba en su artículo 10 que los servicios educativos “se extendieran a quienes carecieran de ellos, para contribuir a eliminar los desequilibrios económicos y sociales”, no especificaba quién debía cumplir esos preceptos. El cumplimiento de los mismos estuvo sujeto, por tanto, a la buena voluntad de los responsables de los distintos niveles de gobierno y de los particulares interesados en la educación. (Es pertinente recordar, también, que la Ley Orgánica de la Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación* del 23 de enero de 1942, señalaba al Estado como el responsable de ofrecer a todos los habitantes del país las mismas oportunidades educativas).

b) Concepto de equidad

En segundo lugar, la Ley General incluye, en la definición del derecho a la educación que aparece en el artículo 32, el logro de “una mayor equidad... [y de] una efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos”.

El incorporar en la legislación el concepto de igualdad en las oportunidades de permanecer en el sistema implica un avance en relación con el texto de la Ley Federal, ya que, en aquella, el legislador equiparaba el derecho a la educación con la posibilidad de ingresar al sistema educativo. Como se habrá observado, esta modificación en el texto legal implica un acercamiento a las definiciones más avanzadas de la equidad educativa que fueron descritas en la primera parte de este estudio.

Es importante hacer notar que esta reforma era necesaria para lograr efectivamente el objetivo social que se perseguía al ordenar la universalización del acceso al sistema escolar. Como es fácil apreciar, asegurar la igualdad de oportunidades de permanencia en el sistema es un requisito indispensable para evitar que la deserción escolar anule (o por lo menos disminuya) el impacto que se esperaba generar en la promoción de una sociedad más igualitaria, por medio de la capilaridad social del sistema escolar. Se ha demostrado, en efecto, que la deserción no se distribuye en forma aleatoria entre los integrantes de todos

los estratos sociales (como probablemente lo supuso el autor de la LFE, al ordenar la igualdad de oportunidades de tener acceso al sistema educativo), sino que incide en forma preponderante en los sectores, regiones, localidades y grupos demográficos que viven en condiciones económicas y culturales menos favorables.

c) Especificación de las acciones necesarias para lograr la equidad

En tercer lugar, la Ley General establece con claridad la obligación de instrumentar políticas eficazmente dirigidas hacia la equidad. En efecto, ordena a las autoridades educativas (Art. 32) “tomar medidas con el propósito de establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo”, y exige que esas medidas sean dirigidas, “de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales en desventaja”. A su vez, la fracción I del artículo 33 exige que, para cumplir con lo dispuesto en el artículo precedente, “sean atendidas de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones...”.

Es pertinente señalar que este texto contrasta en forma notable con el que estuvo vigente anteriormente, porque aquél ordenaba en forma imprecisa (a un sujeto no especificado, como arriba se dijo) “realizar campañas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y económicos de la población y, en especial, los de las zonas rurales y urbanas marginadas” (Art. 24, frac. VIII, de la Ley Federal de Educación).

Lo más importante, sin embargo, es que el legislador describe (en el Art. 33) las medidas que ordena. Estas medidas corresponden a tres categorías –preventivas, compensatorias y remediales–, las cuales deben ser instrumentadas con el propósito de disminuir las diferencias existentes entre los resultados en los aprendizajes de los alumnos.

Las medidas “preventivas” tienen el propósito de procurar que los alumnos, particularmente los pertenecientes a los sectores socialmente

desfavorecidos, desarrollen en forma adecuada, especialmente durante sus primeros años de vida, las habilidades necesarias para el aprendizaje. En otras palabras, estas políticas se proponen evitar (o prevenir) que esos alumnos sufran los efectos de diversos factores que, habitualmente, trastornan el desarrollo temprano de los niños pertenecientes a los mencionados sectores sociales.

A su vez, las medidas “compensatorias” tienen la finalidad de que los estudiantes, que por diversas circunstancias no viven en ambientes favorables para el aprendizaje (como son, por ejemplo, aquellos que no proceden de familias “educogénicas”), cuenten oportunamente con los apoyos necesarios para lograr un sano desenvolvimiento en el sistema escolar. Estas políticas procuran, entonces, contrarrestar los efectos de los factores que generalmente impiden, a dichos alumnos, obtener rendimientos educativos satisfactorios.

Correlativamente, las medidas “remediales” están encaminadas a corregir *ex-post-facto* los efectos de los factores arriba mencionados que son, como ya se dijo, los que trastornan el desarrollo temprano de las habilidades para el aprendizaje y los que impiden, a determinados estudiantes, lograr un adecuado desempeño en el sistema escolar. Las políticas remediales son, entonces, necesarias cuando no fueron instrumentadas, oportuna y eficazmente, medidas de carácter preventivo y compensatorio.

En concreto, las medidas que ordena la ley son las siguientes:

DE CARÁCTER PREVENTIVO

- i) Promover centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles (Art. 33, frac. III).
- ii) Efectuar programas dirigidos a los padres de familia, que les permitan dar mejor atención a sus hijos (*ibid.*, frac. XI).

DE CARÁCTER COMPENSATORIO

- i) Asignar insumos escolares de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de las localidades que, por estar en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones (*ibid.*, frac. I).
- ii) Desarrollar programas de apoyo a los maestros que realicen su servicio en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades (*ibid.*, frac. II).
- iii) Promover diversos planteles paraescolares (centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles) que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos (*ibid.*, frac. III).
- iv) Establecer programas de educación a distancia (*ibid.*, frac. VI).
- v) Desarrollar programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a los educandos (*ibid.*, frac. VIII).
- vi) Llevar a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos (*ibid.*, frac. XIII).
- vii) Llevar a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales sean apoyados con recursos específicos los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa la celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos (Art. 34).

DE CARÁCTER REMEDIAL

- i) Prestar servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema [escolar] regular. Esos servicios tendrán por objeto facilitar la terminación de la primaria y la secundaria (Art. 33, frac. IV).

- ii) Otorgar apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos (Art. 33, frac. V).
- iii) Realizar campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación continua.

2. Contrastación del texto legal con el marco referencial

Se comparará ahora el concepto de equidad educativa que aparece en el artículo 32 de la ley, con las distintas definiciones operacionales de este concepto que fueron transcritas al principio de este estudio. En términos explícitos, el concepto adoptado por el legislador se acerca a la segunda, a la tercera y a la sexta de las definiciones de dicho concepto que fueron transcritas en el primer apartado de este estudio. Como se recordará, la definición que aparece en segundo lugar consiste en igualar las oportunidades de ingresar al sistema educativo que tengan, en los distintos niveles escolares, los miembros de todos los estratos sociales. La mencionada en tercer lugar consiste en igualar las oportunidades de permanecer y de avanzar en el sistema educativo, que tengan los integrantes de todos los estratos sociales. Por último, la definición mencionada en sexto lugar consiste en lograr que quienes pertenecen a los diferentes estratos sociales, adquieran las mismas habilidades para el aprendizaje, para lo cual es necesario ofrecerles insumos educativos de calidad inversamente proporcional a las habilidades con que ingresen a cada curso.

Es importante recordar, sin embargo, que para alcanzar el objetivo de igualar las oportunidades de permanecer y de avanzar en el sistema educativo, es necesario lograr el objetivo mencionado en quinto lugar: igualar los resultados educativos que obtengan en el sistema escolar todos los individuos que dediquen a sus aprendizajes el mismo esfuerzo, independientemente de las habilidades académicas con las que inicien los respectivos cursos escolares, y del estrato social del que procedan. Por tanto, el logro de ese objetivo está implícito en la ley.

En efecto, se ha demostrado la existencia de una mediación de carácter pedagógico en la relación –que ha sido observada desde hace mucho tiempo– entre la posición que ocupan los alumnos en la estructura social, por una parte, y los logros educativos de los mismos, por la otra. Para ello, se ha partido de la observación de que la deserción escolar está inmediatamente determinada por los retrasos escolares en que incurren determinados alumnos, a través de cada curso escolar. Estos retrasos afectan, en mayor grado, a los estudiantes procedentes de los estratos sociales menos favorecidos, cuyas características culturales no les permiten desarrollarse con éxito en el sistema educativo. De ahí la importancia de las medidas preventivas y compensatorias, ordenadas en la ley.

III. Tipología de las acciones ordenadas en la ley

En este apartado se clasifican las actividades que deben llevar a cabo las autoridades educativas, el Ejecutivo Federal y el Estado –en su conjunto– para cumplir lo ordenado en el capítulo de la ley que aquí se comenta.

De lo expuesto en el apartado anterior se desprende que, para lograr distribuir las oportunidades educativas de acuerdo con lo ordenado en la ley, deben ser instrumentadas diversas políticas. Éstas pueden ser clasificadas en dos categorías:

- i) Las encaminadas a resolver problemas de corto plazo, por lo que, una vez cumplidos sus propósitos, dejarán de ser necesarias. El elemento distintivo de estas políticas consiste en que ellas se proponen adecuar las características de los alumnos procedentes de los distintos sectores sociales a las exigencias implícitas en la operación del sistema educativo convencional; y
- ii) Las orientadas a resolver en forma definitiva los problemas que han impedido, sobre todo, igualar la distribución de los resultados educativos del sistema escolar. Estas políticas se caracterizan

por adecuar la operación del sistema educativo —y, por ende, las propiedades de sus insumos y la naturaleza de sus procesos— a las características culturales y posibilidades de los alumnos procedentes de los distintos sectores sociales que integran la demanda educativa. En otras palabras, ellas se proponen lograr que la educación se adecue a las características y responda a las expectativas de todos los alumnos, y no sólo a las de quienes proceden de los estratos sociales que tradicionalmente han tenido acceso al sistema escolar.

El capítulo III de la LGE ordena, explícitamente, instrumentar diversas medidas que, por su naturaleza, corresponden a la primera de las categorías mencionadas. Del análisis expuesto en el apartado anterior, se desprende la necesidad de instrumentar también otras políticas que van más allá de las señaladas en forma explícita en el texto legal. Sin embargo, éstas no serán discutidas en este capítulo, porque corresponden al que, en este mismo libro, está dedicado al análisis del proceso educativo (véase capítulo V).

Ahora bien, con el fin de obtener una visión de conjunto, a continuación se presenta una tipología de las acciones de corto plazo que las autoridades deben llevar a cabo. En ella se incluyen tanto las acciones señaladas en forma explícita en la ley, como otras más, que también son necesarias para cumplir lo ordenado en este capítulo de la misma.

1. Asignación de recursos

Una de las disposiciones más importantes del capítulo III de la ley es la de que sean atendidas, de manera especial, las escuelas a las que asisten principalmente estudiantes procedentes de los estratos socialmente desprotegidos. Para esto, la ley exige asignar, a dichas escuelas, recursos o insumos de mejor calidad (Art. 33, frac. I). Esta disposición se complementa con la de que el Ejecutivo Federal “lleve a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos es-

pecíficos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos” (Art. 34).

Conviene señalar, al respecto, la necesidad de tomar medidas por medio de las cuales se asegure que los recursos federales que sean asignados a dichas entidades, con el objeto de cumplir este precepto, sean efectivamente complementarios de los que los respectivos gobiernos locales estén en condiciones de dedicar a sus sistemas educativos. En otras palabras, es necesario evitar que estos recursos sustituyan a aquellos que, antes de la promulgación de la ley, estaban siendo canalizados por las entidades federativas a sus propios sistemas escolares.

2. Programas de diversificación de la oferta educativa

La fracción XIII del artículo 33 de la ley exige a las autoridades “realizar las actividades que permitan ampliar la calidad y la cobertura de los servicios educativos”; en tanto que la fracción IV del mismo artículo ordena prestar “servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular, que les faciliten la terminación de la primaria y la secundaria”.

Esto significa que las autoridades deben instrumentar modelos y programas educativos que les permitan diversificar la oferta educativa, con el objeto de poder satisfacer las necesidades de las poblaciones que no pueden ser atendidas por el sistema educativo convencional, o que han recibido una atención deficiente. Estas alternativas deben proponerse las siguientes finalidades:

- i) Absorber a los niños y jóvenes que viven en localidades dispersas y de población reducida. Concretamente, las autoridades deben aplicar modelos que les permitan universalizar el acceso a la educación preescolar y a la enseñanza secundaria, así como la permanencia en estos niveles educativos.
- ii) Ejecutar programas educativos dirigidos a los niños y jóvenes migrantes.

- iii) Reabsorber en el sistema educativo a los adolescentes que han desertado de la educación básica, como lo exige la fracción IV del artículo 33.
- iv) Satisfacer las necesidades educativas de los adultos que no han concluido su educación básica, como se desprende de la fracción VII del artículo arriba citado; y
- v) Satisfacer las necesidades educativas de las minorías étnicas.

3. Programas de educación inicial y preescolar

La fracción III del artículo 33 exige instrumentar programas de educación inicial. La fracción IX del mismo artículo ordena, a su vez, apoyar a los padres de familia, para que puedan dar mejor atención a sus hijos. Como se sabe, estos programas están dirigidos hacia la estimulación temprana y hacia la socialización de los infantes, lo que es necesario para desarrollar las habilidades que los niños necesitarán al incorporarse al sistema escolar.

Conviene tomar en cuenta, sin embargo, que la estabilidad (y durabilidad) de los efectos de estos programas están condicionadas por diversos factores, generalmente asociados con la calidad de las acciones desarrolladas (Pozner: 1983).³ En términos generales, los investigadores han llegado a la conclusión de que la educación inicial y preescolar pueden ser efectivas si responden a determinadas características de sus destinatarios; y, más aún, si en lugar de dirigirse exclusivamente a los niños, las acciones se extienden –como lo exige la ley– a las familias y a las comunidades a las que éstas pertenecen. En este último caso, la educación inicial y preescolar pueden convertirse en intervenciones de carácter integral, no sólo encaminadas a resolver los

³ Tanto el trabajo de Filp y asociados como el de Pozner forman parte del informe preparado por el International Development Research Centre (IDRC) para un taller sobre las investigaciones relacionadas con la educación preescolar, efectuado en Bogotá en mayo de 1981. En conjunto, dicho informe proporciona valiosas observaciones sobre las investigaciones analizadas (Cf. IDRC:1983).

problemas educativos de los sectores sociales de bajos ingresos, sino, en general, a mejorar las condiciones de vida de los mismos.⁴

4. Programas de reforzamiento de los procesos educativos

Como se hizo notar aquí, los retrasos que sufren los estudiantes (especialmente los de estatus social bajo) en relación con los niveles de aprendizaje de los demás integrantes de los grupos escolares a los que aquéllos pertenecen, no sólo influyen en los índices de reprobación, sino también en la deserción escolar. Por eso es importante el ordenamiento de “otorgar apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos” (Art. 33, frac. V). Con propósitos semejantes, la ley exige, también, “apoyar a los maestros que realicen su servicio en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas” (*ibid.*, frac. II).

Cabe señalar, por otra parte, que al prever la necesidad de otorgar apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos específicos la ley también exige, implícitamente, combatir la aparición de los retrasos arriba mencionados. Por tanto, de ese ordenamiento se desprende la necesidad de instrumentar acciones que permitan difundir modelos pedagógicos innovadores, como los que han sido diseñados para adaptar el tiempo de instrucción a las condiciones específicas de cada estudiante. Entre ellos se encuentran los que se conocen con las denominaciones de “destreza en el aprendizaje” (o *mastery learning*)⁵ y de “adaptación del ambiente”. En el primer modelo, cada estudiante dispone del tiempo necesario para alcanzar determinados objetivos. El segundo, a su vez, está diseñado para proporcionar en aulas conven-

⁴ Véase, al respecto, el análisis crítico de varios de estos programas que lleva a cabo E. Pollit en el capítulo V de la obra de ese autor que incluye P. Latapí en su antología de lecturas sobre aprendizaje y rendimiento (Latapí, 1991: 251 ss.).

⁵ Los lectores interesados en el tema pueden encontrar información abundante sobre el mismo en Latapí (1991: 9-123).

cionales oportunidades de aprendizaje basadas en estrategias de individualización del mismo.⁶

Finalmente, a las prescripciones anteriores agrega el legislador la de que las autoridades “promuevan planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos” (*ibid.*, frac. III).

5. Programas encaminados a combatir los efectos de obstáculos extraescolares al aprendizaje

Como es sabido, diversos factores extraescolares (de carácter económico, social y cultural) obstaculizan el desempeño en la escuela de los estudiantes procedentes de los estratos socialmente desprotegidos. Con el fin de combatir los efectos de algunos de estos factores, la ley ordena “desarrollar programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a los educandos” (Art. 33, frac. VIII), así como “realizar campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población” (*ibid.*, frac. VII). Además, la ley exige, al Estado, “llevar a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad [...] tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos” (*ibid.*, frac. XIII).

IV. Comentarios finales

El análisis realizado en este trabajo ha mostrado que el capítulo de la LGE que aquí se comenta representa un avance importante en la legislación relacionada con la equidad en la educación. El texto del capítulo

⁶ En América Latina se han desarrollado experiencias educativas basadas en ambos modelos. Las evaluaciones de las mismas han arrojado resultados positivos. La experiencia más conocida se apoya en el modelo de *mastery learning* y ha sido desarrollada exitosamente en Colombia (con el título de “Escuela Nueva”). Otro experimento, cuyo diseño se aproxima más al modelo del “Ambiente de Aprendizaje Adaptado”, fue desarrollado en la ciudad de Chihuahua (México).

refleja, en su conjunto, que el legislador ha aprovechado en forma adecuada los conocimientos disponibles acerca de los factores y procesos que, ancestralmente, han impedido distribuir en forma equitativa los beneficios del sistema educativo; por lo que propone una serie de medidas encaminadas a contrarrestar los efectos de los mismos.

Sin embargo, antes de terminar este estudio es necesario hacer dos observaciones acerca de las condiciones que son necesarias para que las disposiciones contenidas en este capítulo de la ley se traduzcan en acciones concretas.

1. Responsabilidad de los poderes legislativos

En primer término se debe señalar que, en virtud de la forma en que está redactado este capítulo de la ley, no existen las garantías necesarias para que se cumpla lo dispuesto en el mismo. El legislador, en efecto, no impone ninguna sanción a las autoridades que no traduzcan los ordenamientos de este capítulo en acciones concretas; es decir, no ha tomado medidas que permitan convertir estas disposiciones (que por ahora tienen un carácter normativo) en derecho positivo.

Esta observación conduce, necesariamente, a señalar la responsabilidad que tienen, a la luz de estas disposiciones, los poderes legislativos –el de la Federación y los de los estados– al aprobar los presupuestos destinados a la educación y al evaluar las cuentas públicas correspondientes. En síntesis, a esos poderes corresponderá la obligación de exigir que, tanto en la formulación de los presupuestos educativos como en el ejercicio de los mismos, se compruebe:

- i) que a las escuelas frecuentadas por estudiantes procedentes de los estratos socialmente desprotegidos, hayan sido asignados insumos educativos de mejor calidad (lo que incluye, entre otras cosas, maestros con suficiente experiencia y adecuada preparación);
- ii) que el gobierno federal haya apoyado con recursos específicos a los gobiernos de las entidades de menores niveles de desarrollo

socioeconómico (y que estos recursos no hayan sustituido a los que esos estados hubieran podido canalizar a sus respectivos sistemas educativos);

- iii) que los maestros hayan recibido la formación necesaria para prevenir y combatir la aparición de retrasos en los aprendizajes, así como para conocer sus obligaciones respecto a la equidad educativa (especialmente en relación con la permanencia en el sistema escolar y con los resultados del mismo); que los maestros asignados a las escuelas frecuentadas por alumnos de escasos recursos hayan recibido los incentivos necesarios para arraigarse en las comunidades respectivas; y que en las evaluaciones de los maestros –especialmente en aquellas que tienen repercusiones en la ubicación de los mismos en el escalafón– se haya tomado en cuenta el desempeño de los mentores en relación con la equidad en la distribución de oportunidades educativas.
- iv) que los programas que respalden los presupuestos educativos que sean sometidos a la aprobación de estos Congresos, incluyan las acciones requeridas para satisfacer las necesidades de los grupos que requieren modelos de atención diferenciados; que esos programas incluyan, también, el ofrecimiento de educación inicial y preescolar a las poblaciones de menores recursos; que se lleven a cabo acciones destinadas a reforzar los procesos educativos en las escuelas que atiendan a poblaciones rurales y urbanas marginadas; y que el Estado desarrolle, efectivamente, programas encaminados a combatir los efectos de obstáculos extraescolares que impiden el eficaz desempeño educativo de los estudiantes socialmente desprotegidos.

2. Tensión entre la equidad y la eficiencia

En segundo lugar, es necesario subrayar que, de acuerdo con el marco referencial presentado en el primer capítulo de este estudio, el concepto de equidad que aparece en la ley no está necesariamente

contrapuesto con el de la eficiencia en la asignación de recursos. Sin embargo, ambos conceptos sólo son compatibles entre sí cuando las políticas públicas otorgan una mayor prioridad a la maximización del bienestar que a la acumulación de valores agregados. Como es sabido, las políticas basadas en el modelo de desarrollo de orientación neoliberal que está siendo instrumentado en México, no cumplen este requisito, aunque, en el discurso, la llamada doctrina del liberalismo social predique el compromiso de combatir la pobreza. De esto se deduce que, al menos durante los próximos años, habrá una continua tensión entre las disposiciones de este capítulo de la ley que, en principio, son compatibles con el llamado liberalismo social, y los requerimientos generales del modelo de desarrollo al que están sujetas las políticas del Estado mexicano.

REFERENCIAS

BLOOM, B. S. *Human Characteristics and School Learning*. New York: McGraw-Hill, 1976.

BOWLES, S. *Planning Educational Systems for Economic Growth*. Cambridge: Harvard University Press, 1969.

COLEMAN, J. "The Concept of Equality of Educational Opportunity", en *Harvard Educational Review*, Vol. 38, No. 1, 1968.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER (IDRC). *Preventing School Failure: The relationship between preschool and primary education*. Ottawa: IDRC, 1983.

LATAPÍ, P. (editor). *Educación y Escuela: Lecturas básicas para investigadores de la educación*, Vol. I. México: Nueva Imagen, 1991.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Social Objectives in Educational Planning*. París: OECD, 1967.

POLLIT, E. “Pobreza y desnutrición en América Latina” en Latapí, 1991.

POZNER, P. “Relationship Between Preschool Education and First Grade in Argentina”, en IDRC. *Preventing School Failure: The Relationship between Preschool and Primary Education*. Ottawa: IDRC, 1983, pp. 73-84.

SUSSMANN, L. “Summary Review by the Rapporteur” en OECD: 1967.

CAPÍTULO V

El proceso educativo en la Ley General de Educación

Sylvia Schmelkes

En esta parte comentaremos algunos de los aspectos a los que se refiere el capítulo IV, “Del Proceso Educativo”, de la Ley General de Educación, que comprende las siguientes secciones: de los tipos y modalidades, de los planes y programas de estudio, y del calendario escolar.

I. De los tipos y modalidades de educación

1. La educación de tipo básico

La modificación más importante en la primera sección es, sin duda, la definición de la educación del tipo básico que, en concordancia con la reforma al primer párrafo del artículo 3º constitucional, vigente a partir del 6 de mayo de 1993, está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. De esta forma, la noción de “educación elemental”, equivalente en la anterior ley a la educación primaria, es sustituida por el concepto de “educación básica”, e incluye los tres niveles mencionados.

Ya han sido comentadas en otros capítulos de este libro las ventajas, desventajas, e implicaciones de la elevación de la educación obligatoria en el nivel de la educación secundaria. Basta al respecto sólo hacer algunos comentarios.

a) La educación preescolar-obligatoria para el Estado

Es sin duda loable, por lo que implica de expresión de voluntad política, la extensión de la educación obligatoria para el Estado de forma que se incluya el nivel preescolar. De la misma manera, parece muy sensato el hecho de que la educación preescolar no se considere obligatoria para la población y por lo mismo no constituya un requisito indispensable para el ingreso a primaria. No obstante, el Estado se obliga desde ahora a extender la oferta de educación preescolar de manera que pueda cursar este nivel educativo todo aquel que lo solicite. En la exposición de motivos de la iniciativa de modificación del artículo 3º constitucional se fundamenta la decisión de incluir el nivel preescolar en la educación de tipo básico, y de obligarse el Estado a proporcionar la oferta a todo aquel que lo solicite, en la investigación reciente a nivel internacional que ha demostrado la importancia formativa de los primeros años de vida. En particular, se dice, la “motivación intelectual” en la edad preescolar puede aumentar las capacidades del niño para su desarrollo educativo posterior, reduce significativamente la reprobación y la deserción en los primeros grados de primaria, y permite ingresar al siguiente ciclo con mejores bases.¹

La Educación preescolar cubre en la actualidad el 68 por ciento de la población de 5 años. No obstante, este nivel se ha expandido siguiendo el modelo del derrame paulatino: de las grandes ciudades a las áreas más dispersas, de las zonas más desarrolladas a las menos desarrolladas, de forma tal que, en el momento actual, son precisamente los niños que más la requieren, y que más podrían beneficiarse de la educación preescolar, quienes no cuentan con la posibilidad de hacerlo.

¹ Cf. “Exposición de Motivos de la Iniciativa de reforma de los artículos 3º y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en SEP, *Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación*. México: SEP, 1993, p. 17.

Estos niños son, también, los que corren un mayor riesgo de reprobación en el primer grado de primaria y de deserción temprana de este nivel educativo. Llevar a efecto esta disposición de obligatoriedad para el Estado significa, en estos momentos, un enorme esfuerzo de ampliación de cobertura, precisamente por el hecho de que el rezago en la misma se encuentra fundamentalmente en zonas rurales y dispersas. De la misma manera, y de acuerdo con el espíritu de la ley, fundamentalmente de su capítulo III relativo a la equidad, se esperaría que el crecimiento de la oferta de educación preescolar, de ahora en adelante, revirtiera las tendencias anteriores y privilegiara, en cambio, las zonas más remotas y más desfavorecidas. Es muy probable que esto implique el recurso a modalidades no convencionales de ofrecimiento del servicio.² La política educativa, si es congruente con esta nueva ley, debería mostrar en el futuro muy próximo tendencias que apunten claramente en este sentido.

b) Nueve años de escolaridad obligatoria para la población

En relación con la obligatoriedad de la educación secundaria, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma del artículo 3º constitucional deposita en ella enormes expectativas. Con fundamento en la “experiencia internacional”, se dice que la escolaridad adicional (de secundaria) impulsa la capacidad productiva de la sociedad; fortalece sus instituciones; contribuye a consolidar la unidad nacional y la cohesión social; promueve una distribución del ingreso más equitativa porque genera niveles más altos de empleo bien remunerado y eleva los niveles de bienestar; mejora las condiciones de alimentación y salud; fomenta la conciencia y el respeto de los derechos humanos y la protección del ambiente; facilita la adaptación al cambio tecnológico, difunde actitudes cívicas de tolerancia, diálogo y solidaridad.³

² Existen muchas experiencias, tanto gubernamentales como no gubernamentales y tanto en el país como a nivel mundial, de formas alternativas de atención educativa a la demanda de educación preescolar que han mostrado su capacidad de producir resultados equivalentes a los que reportan las modalidades convencionales, con costos muy inferiores y con altos niveles de participación comunitaria.

³ Cf. “Exposición de Motivos...”, *op. cit.*, p. 17.

Es evidente que no pueden esperarse solamente del sistema educativo —en este caso del nivel secundario, y desde luego no de cualquier tipo de educación secundaria— impactos sociales como los anteriores, gran parte de los cuales dependen de transformaciones profundas en otros ámbitos del quehacer social. No obstante, detrás de estos *desiderata* subyace la intención de elevar la escolaridad promedio de la población nacional, así como la esperanza de que con ello se contribuya al menos a aumentar los niveles de productividad y de desarrollo cívico y democrático del pueblo mexicano. Por desgracia, la ley no precisa el tipo de características, de naturaleza fundamentalmente cualitativa, que requiere la educación de este nivel para pretender resultados como los anteriores. En efecto, la educación secundaria, tal y como opera actualmente en el país, adolece de serias dificultades. Las escasas evidencias acerca de los niveles de aprendizaje logrados por los alumnos de este nivel educativo coinciden en mostrar que éstos son muy inferiores a los esperados. A nivel nacional, la eficiencia terminal del nivel secundario en el ciclo escolar 1991-1992 fue apenas de 61 por ciento, y la reprobación se elevó, en este mismo ciclo, al 26.26 por ciento.⁴ Por otra parte, este nivel educativo es uno de los menos estudiados en el país y, a diferencia del nivel preescolar, existen pocas experiencias innovadoras debidamente evaluadas y probadas. Por tanto, si en efecto se espera de la universalización de la educación secundaria una relevante contribución a la transformación social, económica y política en el proceso de desarrollo del país, habríamos de esperar, en el futuro próximo, una profunda revisión de la calidad que este nivel escolar está ofreciendo a sus alumnos.

Ahora bien, existen bases para plantear que el verdadero salto de nivel educativo de la población nacional no parece depender tanto de la universalización de la educación secundaria cuanto del logro de mayores niveles de eficiencia en la educación primaria. Decimos esto porque si bien el 83 por ciento de los egresados de sexto grado ingresan a primer año de educación secundaria, sólo el 58 por ciento de los alum-

⁴ Índices calculados a partir de la Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, de la Secretaría de Educación Pública.

nos de primaria logran terminarla en el tiempo dispuesto para ello (6 años).⁵ De esta forma, la elevación del nivel educativo de la población implica centrar los esfuerzos no sólo en la ampliación de la oferta de educación secundaria que por cierto deberá concentrarse, nuevamente, en las comunidades rurales más pequeñas y alejadas,⁶ sino fundamentalmente en el mejoramiento de la calidad de los procesos educativos en la primaria que permitan mejorar su eficiencia terminal. De no ser así, se corre el riesgo de continuar propiciando un desarrollo inequitativo del sistema educativo, de manera que la educación primaria siga operando como el principal filtro en la movilidad social. De esta forma, la ampliación de la educación obligatoria a los primeros tres años de la educación media nos conduce a esperar, por parte de la política educativa, esfuerzos redoblados por mejorar la calidad, y consecuentemente la eficiencia terminal, de la educación primaria.

c) Un problema no resuelto: el concepto de la educación de “tipo básico”

Pero quizás lo que más preocupa de esta nueva concepción de la educación de “tipo básico” sea, precisamente, su falta de conceptualización. Tal parece que la educación de tipo básico que esta ley introduce representara la suma de los tres niveles que la componen: el preescolar, la primaria y la secundaria. Sin embargo, estos tres niveles, por razones de su desarrollo histórico, poseen estructuras y dinámicas propias y diferenciadas, referentes institucionales distintos, procesos formativos de su personal diversificados, metodologías y formas organizativas poco coincidentes; constituyen, entre sí, estructuras poco comunicadas, casi herméticas.

⁵ *Ibid.*

⁶ El modelo convencional de educación secundaria no es adaptable a las condiciones de las pequeñas comunidades rurales que en la actualidad no cuentan con este servicio. La oferta de educación secundaria se ha venido ampliando en zonas rurales a partir del modelo de la telesecundaria, que seguramente servirá de base para continuar ampliando la cobertura en este tipo de comunidades. Sin embargo, parece imprescindible contar con mayores conocimientos de los problemas y los resultados de esta modalidad, que ha sido poco estudiada en nuestro país, si de ellos ha de depender la extensión del servicio a la población que hasta la fecha ha permanecido al margen de los beneficios de este nivel.

Las enormes diferencias entre los tres niveles han sido objeto de serias críticas que emanan de las dificultades que muchos alumnos experimentan en el tránsito de un nivel a otro. El alumno de preescolar que transita a la primaria experimenta un cambio de un ambiente escolar que, al menos teóricamente, privilegia el desarrollo efectivo, la interrelación con los pares, el ejercicio creativo, el manejo flexible del espacio, etc., a un ambiente escolar mucho más rígido, con pocas oportunidades de interacción entre pares, en el que su actividad es prescrita. El alumno de primaria, al pasar a secundaria, transita de un sistema en el que tiene un solo maestro, con el cual, al menos en teoría, mantiene una relación estrecha, a una estructura en la cual se enfrenta, en grupos mayores, a muchos maestros distintos, donde el conocimiento se fracciona en periodos de 50 minutos, y en la que existen pocas posibilidades de seguimiento cercano a su proceso formativo.

Parece difícil que podamos definir un nuevo “tipo básico” de educación a partir del simple encadenamiento de tres niveles tan disímbolos. Hace falta claramente un esfuerzo conceptual mayor que permita descubrir formas adecuadas de articulación del nivel básico de educación que permitan superar las dificultades mencionadas. Es muy probable, por ejemplo, que resultara mucho más conveniente articular un ciclo inicial de educación básica, que abarcara hasta los 7 años de edad, que fuera mucho más parecido al actual preescolar y que facilitara, mediante estructuras más flexibles y creativas, la adquisición de la lectoescritura. De igual manera, parecería conveniente ir conceptualizando un tránsito más gradual y dosificado a la actual estructura de la educación secundaria, que pudiera comenzar quizás desde el quinto y sexto grados, pero que no culminara con el grado de despersonalización del proceso de enseñanza-aprendizaje que actualmente caracteriza este nivel, justamente en las edades en las que la relación cercana con los adultos y los pares resulta especialmente crítica, sino hasta quizás el último año de la misma.

De igual manera, parecería necesario conceptualizar estructuras organizativas que permitieran ir rompiendo las barreras que actualmente separan los niveles educativos, introducir innovaciones en los proce-

tos de formación de los maestros de forma tal que se facilite el tránsito de los mismos entre niveles, o al menos un conocimiento mucho más profundo de los mismos y, en el futuro, ir configurando una estructura de crecimiento del sistema educativo que ya visualice la integración del nivel básico. De esta forma, sería muy conveniente que los nuevos planteles de educación preescolar, y de educación secundaria, se construyeran, de ser posible, en los predios donde actualmente se encuentran ya operando las escuelas primarias.

2. La educación inicial

Otra de las innovaciones introducidas en la nueva Ley General de Educación es la educación inicial, como uno de los tipos de educación que se incluye en el sistema educativo. Aunque en la exposición de motivos no se mencionan las razones que llevaron a incluir este nivel educativo en el listado de tipos de educación, el texto de la ley señala que su propósito es favorecer el desarrollo cognoscitivo, afectivo y social de los menores de 4 años de edad. Asimismo, este tipo incluye la orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos.

Cabe resaltar la importancia de esta inclusión en este instrumento legislativo. La importancia del trabajo educativo con los niños de esta edad aparece claramente como resultado de la investigación educativa reciente a nivel mundial. Ésta muestra con mucha fuerza que los primeros años de vida son críticos en el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social, así como la existencia de efectos de largo plazo asociados con una variedad de programas de intervención temprana. La inversión en programas de esta naturaleza permite que la sociedad logre ahorros sustantivos en programas de nutrición, salud y, notablemente, en el sistema educativo formal.

Ahora bien, la educación inicial destinada a niños menores de 4 años ha enfatizado la atención institucionalizada, fundamentalmente destinada a los hijos de madres trabajadoras en instituciones del sector público y privado. Sin embargo, es evidente que durante los primeros años de vida, la familia es la institución formativa más importante, por lo cual

el trabajo educativo destinado a la familia con la finalidad de apoyarla para fortalecer su capacidad en la crianza y desarrollo de sus hijos, resulta clave.⁷ De ahí que celebremos el hecho de que la ley explícitamente incluya la orientación a padres de familia para la educación de sus hijos o pupilos.

3. La educación especial

También la inclusión de la educación especial dentro del capítulo de tipos y modalidades de educación en la nueva ley representa una innovación respecto de la ley anterior, que en este aspecto no contenía definición ni disposición alguna. En la Ley General de Educación, la educación especial se define como la “destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes sobresalientes” (Art. 41). Se establece que este tipo de educación procurará atender a los educandos de manera adecuada a sus condiciones y con equidad social.

Quizás el aspecto que merece especial comentario sea el que se refiere a la forma como este artículo concibe la atención educativa a menores de edad con discapacidades. El artículo señala que esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular en el caso de aquellos alumnos que puedan hacerlo. En el caso de quienes no puedan lograrlo, la educación especial procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva.

Esta disposición es especialmente relevante. Tradicionalmente, la educación especial ha funcionado en forma paralela a la educación regular: han existido para ello diversas instituciones especializadas, con su propio personal y sus propios procesos educativos. En México, desde

⁷ Véanse M. Schmelkes, M. E. Linares Pontón y M. A. Delgado. *Educación a la Familia para el Desarrollo de sus hijos*. Estado del Conocimiento, Cuaderno 27. México: Segundo Congreso Nacional de Investigación Educativa, 1993. pp. 7 y 10 y Robert Myers. *The Twelve Who Survive: Strengthening Programmes of Early Childhood Development in the Third World*. Londres: Routledge, UNESCO, 1992, pp. 7, 11-12.

los años setenta, La Dirección General de Educación Especial, bajo la dirección de Margarita Gómez Palacio, diseñó, puso a prueba e implantó, en varias escuelas del país, el proyecto de “Grupos Integrados”, que operaban al interior de cada una de las escuelas y, aunque proporcionaban atención especial a niños con discapacidades o con problemas especiales de aprendizaje, su objetivo consistía en reintegrarlos totalmente a sus grupos correspondientes.

Es sin duda esta experiencia, cuyo diseño es de alta calidad y cuya operación resultó exitosa, la que estableció las bases para que la Ley General de Educación, en este aspecto, asuma una postura que es aún objeto de fuertes debates, pero que desde nuestro punto de vista representa la orientación acertada. Los defensores de esta postura señalan tres razones por las cuales la integración de la educación especial a la educación básica ordinaria es recomendable.⁸ Éstas son las siguientes:

- a) Las necesidades de enseñanza de los alumnos de educación especial no justifican la operación de un sistema doble. Su argumento se basa en la convicción de que no hay dos tipos de alumnos diferentes, sino que, por el contrario, todos los alumnos son diferentes: cada uno es un individuo único con su propio conjunto de características físicas, intelectuales y psicológicas. La denominación de estudiantes “normales” y “anormales” es arbitraria. Categorías que pueden tener significados relevantes para fines médicos, carecen de utilidad para finalidades educativas.
- b) Es ineficiente mantener un sistema doble. Genera duplicaciones innecesarias y a la postre dañinas, ya que limitan la posibilidad de interacción y apoyo mutuo entre profesionales en la formación de personal, en los programas de servicio directo, e incluso en los

⁸ Véanse, por ejemplo, W. Stainback y S. B. Stainback. “One System, One Purpose: The Integration of Special and Regular Education”, en *Entourage*, Vol. 1, No. 3, 1986, pp. 12-16; y M. Forest. *Educating All Students in the Mainstream of Regular Education*. Baltimore: Paul H. Brooks, 1989.

procesos de investigación. Por otra parte, el porcentaje de la población “especial” que las instituciones especializadas logran atender respecto al total de personas que, desde esta visión, requiere sus servicios es, en países como el nuestro, mínimo. No sería nunca posible por esta vía alcanzar una cobertura significativa de lo que, tradicionalmente, se considera como “población atípica”.

- c) El sistema doble fomenta una actitud injusta e inadecuada, pues propicia que los alumnos sean clasificados y etiquetados como discapacitados. Esto tiene como resultado entorpecer su propio desarrollo. En cambio, en un sistema integrado, los estudiantes tendrían la posibilidad de recibir una educación de acuerdo con las necesidades y capacidades de cada uno. Además, la integración es un proceso que resulta altamente formativo también para los alumnos considerados tradicionalmente como “normales”.

Ahora bien, la opción por la integración de los alumnos de educación especial tiene, entre otras, dos implicaciones de gran envergadura: los maestros deben ser entrenados para desarrollar su capacidad en el manejo de grupos heterogéneos y en la elaboración de programas y materiales educativos individualizados; debe existir una estructura de supervisión y apoyo que ofrezca orientación continua a los docentes. La complejidad implícita en ambas nos lleva a suponer que no será posible alcanzar la estrategia integradora en poco tiempo, y que deben establecerse las bases para que los procesos tendientes a este ideal puedan irse logrando gradualmente. No obstante, es alentador el hecho de que esta ley permita ya la posibilidad de que quienes están convencidos de que ésta es la alternativa más adecuada para atender a la población con discapacidades transitoria o permanentes, puedan ir dando pasos en este sentido.

4. La educación de adultos

La ley anterior, al postular el principio de la flexibilidad del sistema, desligaba los niveles educativos de las edades de los educandos, estableciendo la modalidad extraescolar en todos ellos. De esta forma incorporaba la educación de adultos, si bien esta última no se encontraba definida como tipo de educación independiente.

En esta nueva ley, la educación de adultos queda así tipificada. Con ello se deroga la Ley Nacional de Educación para Adultos, promulgada en 1975. La Ley General de Educación define la educación de adultos como la destinada a individuos de 15 años y más que no hayan cursado o concluido la educación básica; comprende, entre otras, la alfabetización, la primaria, la secundaria y la formación para el trabajo.

La Ley Nacional de Educación de Adultos, vigente hasta la promulgación de esta ley, definía de la misma manera a los beneficiarios. A diferencia de la ley actual, sin embargo, en aquélla la educación de adultos se basaba en dos principios: el autodidactismo y la solidaridad social. El primero, afortunadamente, desaparece. El segundo, desafortunadamente, permanece.

En efecto, el desarrollo de la educación de adultos en el país, en los últimos años, ha mostrado con mucha claridad que ésta no puede sustentarse en el autodidactismo, pues precisamente va dirigida a personas que no tuvieron la oportunidad, a su debido tiempo, de adquirir los conocimientos, hábitos y destrezas culturales básicas que les permitan emprender estudios de carácter formal o no formal, sin el apoyo sistemático de una estructura con recursos organizacionales y humanos que lo hagan posible.⁹ De ahí que resulte un acierto la eliminación del

⁹ Véanse al respecto C. Muñoz Izquierdo, P. G. Rodríguez y E. González S. "Factores determinantes de la eficiencia interna de la educación básica para adultos autodidactas", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XIV, Nos. 1 y 2 (primero y segundo trimestres), 1984, pp. 21 y ss.

autodidactismo como uno de los principios centrales en los que se sustenta la educación de adultos en el país.

Pero el segundo principio, el de la solidaridad social, permanece. Significa, de alguna manera, que el Estado sigue renunciando a profesionalizar el servicio de educación de adultos, cuando los estudios que se han hecho sobre la efectividad e impacto del sistema educativo para adultos permiten ver, con toda claridad, que el maestro o el agente educativo es el punto más débil del mismo. Educar a adultos es un proceso que involucra una enorme complejidad y que requiere conocimientos y habilidades específicas. Recurrir a la solidaridad social, y de manera muy importante a los prestadores de servicio social, recién egresados de diversas carreras universitarias, significa seguir concibiendo la educación de adultos como una educación de segunda categoría.

Ahora bien, al incorporar la educación de adultos como tipo de educación en esta ley, y al derogar la ley Nacional de Educación para Adultos sin que por el momento exista otra que la sustituya, se pierde mucha de la riqueza, especialmente relativa a la concepción del proceso educativo, que esta ley incorporaba. De esta forma, los fines de la educación para adultos ya no se precisan. En la ley anterior, entre éstos se encontraban: favorecer la educación continua de todos los tipos y especialidades de actualización, capacitación en y para el trabajo y formación profesional permanente; fomentar el autodidactismo; desarrollar aptitudes físicas e intelectuales y la capacidad crítica y de reflexión; elevar los niveles culturales de los sectores marginados; propiciar una conciencia de solidaridad social; promover el mejoramiento de la vida familiar, laboral y social.¹⁰

La Ley Nacional de Educación para Adultos concebía al asesor como auxiliar voluntario del proceso de educación de adultos que tiene a su cargo promover el interés por el estudio, organizar y orientar círculos de

¹⁰ Véase el artículo 4º de la Ley Nacional de Educación para Adultos, en INEA, Dirección de Participación Social. *Normatividad*. Serie Cuadernos de Autoformación en Participación Social No. 5, 1990, pp. 171-172.

estudio, y conducir personas analfabetas y educandos en general. Esta ley no define al asesor, ni enumera sus funciones.

La Ley Nacional de Educación para Adultos también consideraba que el educando podía organizar su aprendizaje en forma individual o en círculos de estudios y avanzar según sus capacidades y posibilidades de tiempo. La actual ley no hace referencia al papel del educando en su proceso formativo.

De la misma manera, no se estipula más la competencia de los estados y municipios de investigar las necesidades de los distintos grupos sociales para determinar el contenido de los planes y programas.

Por último, la actual ley no hace referencia alguna a los auxiliares del proceso de enseñanza-aprendizaje en el caso de la educación para adultos, cuando la anterior especificaba que el proceso de aprendizaje se apoyaría en los libros, guías y materiales didácticos que autorice la SEP. Con ello pareciera eliminarse la obligación de las autoridades (en este caso central) de proporcionar apoyos de esta naturaleza.

En síntesis, mientras no exista una ley reglamentaria especial para la educación de adultos, nos encontramos ante una definición del proceso educativo de este tipo de educación empobrecida, en lugar de enriquecida. Esto no significa, ni con mucho, una añoranza de la Ley Nacional de Educación para Adultos. Ella contiene, como ya hemos venido mencionando, un gran número de problemas, que se han venido confirmando a lo largo de sus 18 años de vigencia. Preocupa, en todo caso, que después de este lapso los problemas más graves de la educación para adultos no sólo no logran superarse, sino que los aspectos centrales relacionados con la concepción del proceso educativo no se abordan, como antes sí se hacía, en el capítulo de la ley que a ellos se destinan.

Se esperaría de un capítulo de esta naturaleza, o bien de la ley correspondiente que habrá de elaborarse en el futuro, elementos que logren caracterizar al educador y al proceso de enseñanza-aprendiza-

je con adultos. Por lo que hasta la fecha sabemos acerca del proceso educativo con adultos carentes de educación básica, parece necesario caracterizar al educando como un sujeto que carece también de una calidad de vida integral. Es esto segundo lo que explica su falta de escolaridad, y no al contrario. No será la mera adquisición del alfabeto o de una escolaridad básica lo que le permitirá resolver sus otras carencias.

Por tanto, es necesario partir del supuesto de que, en la medida en que la educación de adultos sea concebida como un servicio orientado a la acreditación y certificación de la educación básica, sin más, seguirá siendo tan poco útil y tan ineficaz en su propósito de recuperar el rezago como lo ha sido hasta la fecha. Por el contrario, debe conceptualizarse la educación básica de adultos como aquella que se vincula en forma íntima y articulada con la satisfacción de las necesidades básicas de los adultos o con la solución de sus problemas.

5. La formación para el trabajo

La nueva ley, en el artículo 45, introduce un subtipo de educación dentro de la educación de adultos: la formación para el trabajo. Se dice que esta educación procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados.

La Secretaría de Educación Pública se compromete, en este artículo, a establecer un régimen de certificación para toda la República, referido a la formación para el trabajo, conforme al cual sea posible ir acreditando conocimientos, habilidades o destrezas –intermedias o terminales– de manera parcial y acumulativa, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas. Esto implica que la SEP definirá los conocimientos, las habilidades y las destrezas susceptibles de certificación, así como los procedimientos para evaluar si éstos se poseen.

Los responsables de impartir este tipo de educación, según la ley, son instituciones públicas y particulares: autoridades locales, ayuntamientos, instituciones privadas, organizaciones sindicales, patrones y demás particulares.

No parece fácil semejante tarea. Implica, en primer lugar, realizar un inventario de ocupaciones y oficios calificados, lo suficientemente abierto y flexible como para ir incorporando, periódica y ágilmente, las modificaciones, en algunos casos sumamente veloces debido al cambio tecnológico que estas ocupaciones y oficios van sufriendo en el mercado de trabajo. Implica, además, la capacidad de desmenuzar cada una de estas ocupaciones y oficios en los diferentes niveles de conocimiento, habilidades y destrezas que suponen; de identificar los procesos educativos que permitan su adquisición; de desarrollar procedimientos evaluativos para cada una de sus etapas; de generar los mecanismos que permitan mantener actualizados a los sujetos cuyos conocimientos, habilidades y destrezas ya habían sido previamente acreditadas. Ello requiere una infraestructura institucional sumamente compleja, que muestre además la capacidad de acercar los procedimientos de evaluación y certificación a toda la República. El país no cuenta, hasta la fecha, con los recursos institucionales y humanos que permitan enfrentar esta tarea. Hay experiencias no muy lejanas en las que se intentó algo de menor dimensión, pero parecido, como es el caso de la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA) que funcionó en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social entre 1976 y 1982. Habría que analizar las razones por las cuales este tipo de esfuerzos no rindieron los resultados esperados.

Preocupan los posibles efectos perversos de una legislación de esta naturaleza. Su eventual aplicación –si bien dudosa por inviable– llevada al extremo podría implicar una mayor selectividad en el mercado de trabajo, de forma que éste respondiera más a los certificados con que cuenta el individuo que a su verdadero saber y saber hacer, que pudo haber adquirido con la experiencia pero que no necesariamente ha contado con el tiempo, las posibilidades de acceso, e incluso las habi-

lidades necesarias para enfrentar los propios instrumentos evaluativos implícitos en lo que aquí se propone. Puesto que el principal beneficiario de este tipo de servicios de capacitación es el sector privado, hubiera sido quizás más conducente responsabilizar al mismo de brindar su propia oferta de capacitación, dejando al Estado solamente la atención de las áreas y regiones más abandonadas.

II. Del proceso educativo

La segunda sección de este capítulo de la Ley General de Educación se refiere a los Planes y Programas de Estudio. Éstos, sin embargo, son uno de los elementos que constituyen, dinámicamente, el proceso educativo, por lo cual hemos considerado conveniente comentar este apartado de la ley desde la perspectiva más general de lo que implica legislar sobre el proceso educativo.

Lo primero que llama la atención a partir de la cuidadosa lectura de este capítulo de la ley, titulado “Del Proceso Educativo”, es el hecho de que éste nunca se conceptualiza ni se define. Mínimamente, se esperarí­a que se definiera el proceso educativo como la interacción con intencionalidad educativa entre educandos, educadores, directivos y comunidad, mediada por planes y programas de estudio, así como por metodologías de enseñanza y medios educativos, que ocurren en un contexto institucional que posee normas organizativas.

Lo más parecido a una definición de esta naturaleza no se encuentra en este capítulo, sino en el artículo 10, correspondiente al capítulo de Disposiciones Generales, en el que se señala que constituyen el sistema educativo nacional: (I) los educandos y los educadores; (II) las autoridades educativas; (III) los planes, programas, métodos y materiales educativos; (IV) las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; (V) las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y autonomía. Y, en el texto del capítulo sobre el proceso educativo, en el artículo 49, se señala que “el proceso educativo se basará en los prin-

cipios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educando y educador y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas”. En esto la Ley General de Educación no introduce innovación alguna; sólo elimina, inexplicablemente, el texto idéntico de la ley anterior, que el proceso “desarrollará la capacidad y las aptitudes de los educandos para aprender por sí mismos”.

Se esperaría que la ley explicitara su forma de concebir cada uno de los elementos de este proceso o, como mínimo, definiera al educando, al educador, los planes y programas de estudio, los métodos y materiales educativos, los recursos y la administración del sistema. Puesto que la ley no lo hace en este capítulo, se hace necesario reconstruir, a partir de la lectura del texto completo, algunas de estas nociones.

1. El educando

La Ley Federal de Educación de 1973 concibe al educando como un sujeto con derecho a las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional. Lo sitúa en el centro del proceso educativo, al estipular, en su artículo 20, que el fin primordial del proceso educativo es la formación del educando. Para que éste logre el desarrollo armónico de su personalidad, debe asegurársele la participación activa en dicho proceso, estimulando su iniciativa, su sentido de responsabilidad social y su espíritu creador.

En la nueva Ley General de Educación se concibe al educando como un sujeto con derecho a la educación, con iguales oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo. Asimismo, se le considera partícipe activo del proceso educativo. Se le concibe como sujeto en proceso de desarrollo integral, capaz de desarrollar plenamente sus capacidades humanas: conocimientos, actitudes, observación, análisis y reflexión crítica.

Como puede observarse, los cambios no son muchos, pero son importantes. Lo primero que puede observarse es que, en cierta medi-

da, la centralidad del educando en el proceso educativo pasa a segundo término en la nueva ley, si bien mantiene su calidad de partícipe activo en el proceso educativo.

Lo segundo que llama la atención es la incorporación de la concepción del sujeto como alguien con derecho a la educación: ya no sólo a la igualdad de oportunidades de acceso al sistema educativo, sino a la igualdad de oportunidades de permanencia dentro del mismo. Esto representa un importante avance que debe ser resaltado. En efecto, la desigualdad educativa en el nivel de la educación primaria, gracias a la expansión que durante las últimas décadas ha experimentado este nivel educativo, ya no se explica por la desigualdad en las oportunidades de acceso (el 98 por ciento de los alumnos de 6 años que solicitan ingreso a la primaria lo obtienen). En cambio, dicha desigualdad se produce, fundamentalmente, en las oportunidades de permanencia dentro del mismo (se observa una fuerte correspondencia entre los índices de deserción y el nivel socioeconómico de la región en la que se encuentra ubicada la escuela). La definición del educando como sujeto con derecho a iguales oportunidades de permanencia significa, necesariamente, el desarrollo de procesos y mecanismos en el interior del sistema educativo, y en cada uno de los planteles que lo constituyen, orientados a evitar que se produzca la deserción.

Sin embargo, la deserción ha de entenderse como el desenlace de una serie de procesos que tienen mucho más que ver con el aprovechamiento escolar. Por desgracia, esta ley no logró dar el paso necesario para atacar las verdaderas causas de la deserción, que hubiera implicado concebir al educando como un sujeto con derecho a iguales oportunidades de acceso, de permanencia y de aprovechamiento dentro del sistema educativo. En efecto, la deserción es, en la gran mayoría de los casos, una decisión que toman los alumnos o sus padres cuando, por una serie de razones, el educando no está logrando los objetivos de aprendizaje correspondientes al grado o al nivel que está cursando. De esta manera, el alumno que no aprende al mismo nivel que sus compañeros en el proceso cotidiano de enseñanza-aprendizaje va sufriendo un rezago relativo, que a la postre se convierte en reprobación. Cuan-

do un alumno reprueba, se desfasa en edad respecto del resto de sus compañeros, lo cual le provoca un sentimiento de frustración y contribuye a que su rendimiento, en el transcurso de su segundo tránsito por el grado escolar que repite, no sea el óptimo. En muchas ocasiones, estos alumnos sufren dobles o incluso múltiples reprobaciones del mismo grado escolar, con lo cual el desfase respecto al grupo de edad de sus compañeros se agudiza. El costo de oportunidades para los padres de tener un hijo en la escuela va aumentando conforme aumenta su edad. Por eso, la decisión de desertar de la escuela, muy a menudo es consecuencia de la reprobación que, a su vez, es resultado del rezago escolar relativo que el alumno experimenta día con día en el aula.¹¹ Concebir al educando como sujeto con derecho a iguales oportunidades de aprovechamiento, si bien implica modificaciones sustanciales en los procesos de enseñanza-aprendizaje dentro del aula, de manera tal que el docente pueda brindar atención especial a los alumnos que así lo requieren, sería lo que verdaderamente permitiera abatir la deserción y lograr con ello eliminar las desigualdades en la permanencia dentro del sistema educativo. Sería de esperarse que se propiciaran en el futuro próximas medidas políticas tendientes a revertir los procesos que generan rezago escolar relativo al interior de las aulas y se avanzara, con ello, a mejorar la igualdad de oportunidades de aprovechamiento, ya que sólo así se podría mejorar la permanencia en el sistema.

No quisiéramos terminar este apartado sin hacer una referencia a una importantísima innovación que la iniciativa de la ley recién aprobada incluía con relación a la ley anterior. Nos referimos específicamente al artículo que, a la letra, decía en la iniciativa:

En la impartición de la educación para menores de edad se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y cuidado adecuados para su bienestar; *que eviten cualquier perjuicio, abuso físico o mental,*

¹¹ Véase Carlos Muñoz Izquierdo *et al.* "El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. IX, No. 4 (cuarto trimestre), 1979.

así como los malos tratos, y que la disciplina escolar sea compatible con su edad (cursivas nuestras).

En su oportunidad, exteriorizamos el comentario sobre el avance que significaba tipificar, como indeseable al menos, el maltrato físico y mental, y lamentábamos el hecho de que estos comportamientos no alcanzaran a identificarse como abiertamente prohibidos, y que no existiera en la entonces iniciativa de ley una sanción correspondiente. Sin embargo, para nuestra sorpresa, en la Ley General de Educación, este artículo fue modificado: “En la impartición de educación para menores de edad se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad” (Art. 42). Si bien en ambos casos (iniciativa y ley aprobada) este artículo lleva implícita una concepción del educando como un sujeto con derecho a la integridad y el respeto de su dignidad, esta modificación (de tono negativo a tono positivo) implica restarle la fuerza de la definición negativa (incluso como meramente indeseable) a conductas que, desde nuestro punto de vista, debieran ser tipificadas como delitos graves.

2. El educador

La Ley Federal de Educación de 1973 concebía al educador como promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Se entiende que el educador debe contar con los medios para realizar eficazmente su labor y que contribuya a su constante perfeccionamiento.

En la ley que ahora comentamos, no varía esta concepción general. Sin embargo, se añade la obligación del Estado de otorgar un salario profesional para que los educadores alcancen un nivel de vida decoroso para su familia, puedan arraigarse en las comunidades en las que trabajan y disfruten de vivienda digna; así como para que dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que imparten y para su perfeccionamiento profesional.

Asimismo, la nueva ley señala que se establecerán mecanismos que propicien la permanencia de los maestros frente al grupo, con la posibilidad para éstos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social.

De esta forma, el concepto del educador en la nueva ley es más completo y más rico que en la anterior. El reconocimiento del maestro como profesional, y como merecedor de un salario que le permita una vida digna, es un avance que merece la pena tomarse en cuenta. De la misma manera, la búsqueda del reconocimiento del maestro que permanece frente al grupo y que se arraiga en la comunidad en la que trabaja, que pretende revertir las tendencias anteriores a premiar a los maestros con puestos no docentes y con plazas en comunidades cada vez más urbanas, representa igualmente un avance importante.

No obstante, hubiera sido deseable, en esta ley, un énfasis mucho mayor en la centralidad del maestro como responsable del proceso de enseñanza que, en última instancia, lo define como profesional. De la manera en que queda establecida la noción del educador no se logra claridad en la forma en que se conciben los grados de libertad y de responsabilidad de los docentes en la organización de los procesos tendientes al logro de los objetivos de aprendizaje. Así, los aspectos propiamente pedagógicos de la función protagónica del docente, aquellos que se vinculan más con las posibilidades de lograr mayores niveles de calidad educativa, quedan sin definición.

3. Los planes y programas de estudio

Éste es el único elemento del proceso educativo que merece una sección completa dentro del capítulo correspondiente. Este evidente desequilibrio es quizás lo más elocuente respecto a la forma en que la ley concibe el proceso educativo, como veremos enseguida. En la ley anterior, en el centro del proceso educativo se encontraban el educando y el educador. En la ley actual, al parecer, son los planes y programas los que adquieren este papel preponderante.

Ahora bien, los planes y programas se presentan, en la nueva ley, de manera mucho más escueta que en la ley anterior. Se dice que en los planes deberán establecerse los propósitos de formación general, habilidades y destrezas; los contenidos de estudio, organizados en asignaturas u otras unidades de aprendizaje que, como mínimo, el educando debe acreditar para cumplir los propósitos de cada nivel educativo; las secuencias indispensables que deben respetarse entre las asignaturas o unidades de aprendizaje que constituyen un nivel educativo, y los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación para verificar que el educando cumple con los propósitos de cada nivel. Por su parte, en los programas de estudio deberán establecerse los propósitos específicos de aprendizaje dentro de un plan de estudios, así como los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento. Podrán incluir sugerencias sobre métodos y actividades para alcanzar dichos propósitos.

De los contenidos de los planes y programas de estudio no se dice nada. La Ley Federal de Educación de 1973 señalaba que los planes y programas se formularían con miras a que el educando: (i) desarrolle su capacidad de observación, análisis, interrelación y deducción; (ii) reciba armónicamente los conocimientos teóricos y prácticos de la educación; (iii) adquiera visión de lo general y lo particular; (iv) ejercite la reflexión crítica; (v) acreciente su aptitud de actualizar y mejorar los conocimientos, y (vi) se capacite en el trabajo socialmente útil. Estos objetivos del currículo para la educación básica no pueden ser considerados, ni con mucho, obsoletos. Existen evidencias muy claras de que una educación básica de mayor calidad es aquella que enfatiza las habilidades para la solución de problemas y para el uso de la información (y por tanto de las habilidades de lectoescritura), para la adquisición de nuevos conocimientos y para la comprensión del medio y de los acontecimientos.¹² No parecería pertinente eliminar de la ley este tipo de propósitos a perseguir mediante el desarrollo de los planes y programas de estudio.

¹² Véanse, por ejemplo, Mariane E. Lockheed, Adriaan M. Vespoor y colaboradores. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Londres: Oxford University Press, para The World Bank, 1991, pp. 9-10.

Es conveniente también comentar el hecho de que, en este capítulo sobre planes y programas de estudio, no se mencionan los objetivos de carácter valoral que aparecen con toda claridad en el listado de finalidades de la educación del artículo 7°. La ausencia de la operacionalización de dichos objetivos valorales en este capítulo, que establece el medio fundamental a través del cual la Federación ejerce su función normativa en materia curricular, conduce a dudar de la seguridad de su presencia.

Nos enfrentamos, pues, a una reglamentación, en este caso sobre planes y programas de estudio, que desarrolla la forma y se olvida del contenido. Olvida también la necesaria apropiación del plan y de los programas por parte de los maestros como parte de su actualización. Los planes y programas son concebidos como documentos, no como instrumentos. Nuevamente, los aspectos propiamente pedagógicos, relacionados con los contenidos y metodología del proceso de enseñanza y aprendizaje, se dejan a un lado. Al comparar con la ley anterior, puede observarse un proceso de “despedagogización” de la Ley de Educación. Con ello, la ley parece cristalizar una noción del currículo como producto, para ser consumido por los docentes y por los alumnos, por encima de una noción del currículo como proceso, que enfatiza mucho más las formas de llegada a los objetivos de aprendizaje y, al hacerlo, el rol central que en el proceso juegan los docentes y los alumnos. El currículo, de hecho, es a la vez proceso y producto. La parte de producto se refiere a lo que aprenden los alumnos; la parte de proceso, a la forma en que aprenden. No obstante, los énfasis que se le otorgan a uno y otro tienen que ver con la forma como se concibe el proceso educativo. De esta manera, una concepción más centrada en los sujetos –educando y educador– enfatizará más el aspecto de proceso. Una concepción más tecnocrática del currículo enfatizará más el aspecto de producto. Cuanto más centralizado se encuentre un sistema educativo, mayor será el énfasis en este último aspecto de la dualidad implícita en el concepto de currículo.¹³ *Parece ser que tene-*

¹³ Véanse E. M. Weiss y J. Regan. “Process-Oriented and Product-Oriented Programmes”, en Husen y Postlethwait. *The International Encyclopedia of education*. Oxford: Pergamon Press, Vol. VII, pp. 4055-4059.

mos en la ley una noción de planes y programas correspondiente a un sistema centralizado, pero que además muestra una preocupación mucho mayor por la forma que por los contenidos de dichos planes y programas.

4. Los otros elementos del proceso educativo

Por lo que corresponde a la mayoría de los otros elementos del proceso educativo que mencionamos al inicio de este acápite, en concreto respecto a los libros de texto, a los materiales didácticos y demás recursos, la Ley General de Educación no hace mención alguna en el capítulo que se comenta. Por otra parte, por lo que respecta a los directivos, a los padres de familia y a la comunidad más amplia, la ley se refiere a ellos en el capítulo VII, relativo a la participación social en educación, cuyo contenido es comentado ampliamente en el capítulo de Pablo Latapí en este libro. Baste por tanto señalar que, respecto al personal directivo de la escuela, sólo se indica que éste deberá recibir la colaboración de los padres de familia para la superación de los educandos y para el mejoramiento de los establecimientos educativos, así como la representación de las asociaciones de padres de familia en lo relativo a sus intereses comunes y la información sobre cualquier irregularidad de que sean objeto los educandos. Por otra parte, se considera responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular a ésta, activa y constantemente, con la comunidad. Hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social.

No se pone en duda que una de las funciones importantes de directores de las escuelas es la relativa a la relación con los padres de familia y con la comunidad. No obstante, estaremos de acuerdo con que ello no agota, ni con mucho, sus funciones. El liderazgo académico del director de la escuela; su papel a la vez de vigilante y estimulante del mejoramiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje y del logro de sus objetivos; su responsabilidad sobre el equipo de docentes: su cumplimiento, su formación, la colaboración en el manejo colectivo de la escuela; su importante papel de vínculo con el sistema educativo más

amplio y de correa de transmisión ascendente y descendente con el mismo, son funciones sin las cuales una escuela difícilmente puede operar con niveles adecuados de calidad. Estas funciones se dan por supuestas en la Ley General de Educación, y sólo se legisla sobre aquellas que resultan novedosas. Sin embargo, esto no significa que las funciones que la ley parece dar por supuestas se cumplan en forma adecuada, ni que los directivos de las escuelas cuenten con los apoyos necesarios, de parte del sistema, para poder llevarlas a cabo correctamente. Por eso echamos de menos su mención.

Algo similar podríamos decir acerca de la función del supervisor escolar, autoridad educativa clave en el desarrollo del proceso educativo, ya que, teóricamente, de ello depende el apoyo pedagógico fundamental para el logro de los objetivos de aprendizaje, así como las facilidades para la formación permanente de los docentes y la comunicación con el sistema educativo más amplio. También parecería que la ley da por supuestos su cumplimiento que, como todos sabemos, es a todas luces deficiente. Por eso, el que se legisle al respecto parecería no sólo conveniente, sino necesario.

5. La apertura a los contenidos regionales

No podemos dejar sin comentar, como último aspecto dentro de este apartado, el hecho de que se abre la posibilidad de que las entidades federativas y los municipios elaboren contenidos regionales para la educación básica. La ley estipula que las autoridades educativas pondrán para consideración y, en su caso, autorización de la Secretaría, contenidos regionales que –sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados– permitan que los educados adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de la entidad y municipio respectivos. Éste sin duda es un avance importante, pues de alguna manera implica reconocer, por un lado, la riqueza de nuestra diversidad geográfica, natural, histórica y cultural. Por otro, implica aceptar la conveniencia de generar procesos de identidad regional, en el claro entendido de que ello no debilita –de hecho, en todo caso, fortale-

ce— el logro de la identidad nacional. En tercer lugar, y esto es lo que la ley apenas hace, significa reconocer, en las entidades federativas, a quien con esta ley se les está haciendo entrega de sus sistemas de educación básica y normal, la capacidad de generar contenidos curriculares relevantes y de alta calidad, en este caso respecto a las propias realidades regionales.

En efecto, parece exagerado que los contenidos de esta naturaleza, generados por entidades federativas libres y soberanas, tengan que ser considerados, revisados y, finalmente, aprobados por la autoridad educativa central. En todo caso, dicha autoridad educativa podría haberse limitado a señalar los criterios fundamentalmente pedagógicos conforme a los cuales las propias autoridades educativas locales debieran revisar y, en su caso, aprobar los contenidos de esta naturaleza. La ley podría haber aceptado que nadie conoce mejor la realidad local que sus propios habitantes.

III. El calendario escolar

Esta sección del capítulo sobre el proceso educativo es enteramente novedosa. La exposición de motivos que antecede a la iniciativa de ley únicamente señala el criterio fundamental de ir aumentando los días efectivos de clase. El articulado de esta sección otorga a la autoridad educativa federal la atribución de determinar el calendario escolar aplicable en toda la República, necesario para cubrir los planes y programas aplicables. Se señala, de antemano, que el calendario deberá contener 200 días de clase para los educandos.

La determinación, sin embargo, es flexible. Se establece que la autoridad educativa local podrá ajustar el calendario escolar, respecto al establecido por la Secretaría, cuando ello resulte necesario en atención a requerimiento específico de la propia entidad federativa. Los maestros serán debidamente remunerados si la modificación al calendario escolar implica más de 200 días de clase para los educandos.

Esta sección continúa salvaguardando el tiempo real destinado a la enseñanza. De esta forma, señala que en días escolares las horas de labor escolar se dedicarán a la práctica docente y a las actividades educativas con los educandos. Las actividades no previstas en los planes y programas, o bien la suspensión de clases, sólo podrán ser autorizadas por la autoridad que haya establecido, o bien ajustado, el calendario escolar correspondiente. Estas autorizaciones únicamente podrán concederse en casos extraordinarios. Se señala que, de presentarse interrupciones por casos extraordinarios o de fuerza mayor, la autoridad educativa tomará las medidas para que los días y las horas perdidas sean recuperados.

El solo hecho de haber determinado que el año escolar será de 200 días significa ya añadir al menos 15 días al calendario ordinario teórico de trabajo escolar, que oscilaba, según los años, entre 182 y 185 días. Sin embargo, este calendario estaba lejos de cumplirse. Las interrupciones de clase se daban por múltiples motivos, y tanto los días como las horas de clase reales en un año distaban mucho de las teóricamente destinadas a la enseñanza efectiva. Las disposiciones que ahora se incorporan en la ley permiten que esta práctica se vea frenada en forma considerable. No obstante, lo que verdaderamente importa en este aspecto es el tiempo efectivo de enseñanza, que no se resuelve sólo con el calendario, sino también con el horario escolar. Hubiera sido muy conveniente que se aprovechara el momento para legislar sobre el mínimo de horas diarias de clase por nivel escolar. Por ejemplo, para el caso de la primaria, el horario diario efectivo en aula no debiera ser menor de cuatro horas y media, sin contar el recreo.

Esta innovación de la ley encuentra fuertes bases en la investigación educativa reciente. La investigación procedente de diversos países muestra que la cantidad de tiempo disponible para la enseñanza y el aprendizaje de las asignaturas académicas, así como lo adecuado del uso de ese tiempo por parte de docentes y alumnos, se correlaciona en forma consistente con los resultados de aprendizaje de los niños en la escuela. La productividad del tiempo varía, al parecer, de acuerdo con el nivel de aprendizaje inicial de los niños. De esta forma, el tiempo

institucional adicional es más importante para los alumnos que muestran ciertas dificultades de aprendizaje que para los que se encuentran en o por encima del promedio. De la misma manera, el tiempo suficiente de instrucción resulta más importante para los primeros grados que para los más avanzados. También los niños que proceden de familias de niveles socioeconómicos inferiores se benefician más de los tiempos adicionales escolares destinados a la enseñanza, ya que estos niños suelen trabajar y por lo mismo destinan poco o nada de su tiempo fuera de la escuela a actividades de aprendizaje escolar.¹⁴

El promedio mundial de horas anuales en los grados de la educación primaria (primero a sexto grados) es de 880.¹⁵ En el caso de los países industrializados, este promedio alcanza 914 horas. Con la determinación de los 200 días efectivos de clase, y suponiendo que cada día tiene, a nivel primario, cuatro horas y media efectivas dedicadas a la enseñanza, en México nos estaríamos acercando a los promedios mundiales. Así, esta legislación representa un avance respecto a la situación anterior, siempre y cuando el tiempo estipulado se dedique efectivamente a la enseñanza. De este modo, se establecen condiciones para que pueda darse un cierto proceso de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes. Quedan, desde luego, por definir los criterios básicos para determinar la calidad del uso de dicho tiempo instruccional.

IV. Síntesis y reflexiones finales

Hemos comentado en esta ocasión un capítulo del nuevo instrumento legislativo que regula el sistema educativo nacional, denominado “Del Proceso Educativo”. Al hacerlo, hemos tenido que dispersarnos de la misma manera en que se dispersa el contenido de las diferentes secciones que este capítulo contiene. Hemos visto que dicho capítulo se refiere a muchas cosas, dentro de las cuales quizás la relativa al proceso educativo es la menos importante.

¹⁴ Cf. Lockheed y Vespoor, *op. cit.*, pp. 57-60.

¹⁵ *Ibid.*

Hemos descubierto como innovaciones de esta ley, en relación con la anterior, el hecho de definir la educación de tipo básico. Asimismo, la ley introduce, por vez primera, la educación inicial como uno de los tipos de educación que forma parte del sistema educativo nacional. Al mismo tiempo, la ley define como un tipo de educación (y ya no como una modalidad) a la educación de adultos, e introduce un “subtipo” denominado formación para el trabajo. En el caso de los planes y programas de estudio, la ley introduce, por vez primera, la posibilidad de que los estados elaboren contenidos educativos para la educación básica relacionados con sus propias realidades históricas, geográficas y culturales regionales, si bien éstos deberán ser aprobados por la Secretaría de Educación Pública.

Finalmente, hemos notado que la ley introduce, también por vez primera, una sección destinada a salvaguardar el tiempo efectivo de enseñanza en la educación básica.

Señalamos como avances de esta ley respecto de la anterior: la incorporación de la educación inicial como un tipo de educación dentro de nuestro sistema educativo; la obligatoriedad del Estado de proporcionar educación preescolar a todo aquel que se encuentre entre los 4 y los 5 años de edad y que lo solicita, junto con el hecho de no haber establecido este nivel como obligatorio para la población ni como requisito previo a la primaria; la noción del docente como profesional merecedor de un salario digno; la apertura a la generación de contenidos educativos para la educación básica por parte de las entidades federativas y de los municipios; la incorporación de mecanismos que salvaguarda un tiempo mínimo destinado directamente a las actividades de enseñanza.

Señalamos como aspectos en los que la Ley General de Educación no avanza respecto a la ley anterior: la forma de entender la educación de adultos y la pobreza con la que se concibe el proceso educativo.

Por último, resaltamos los siguientes aspectos en los que la ley adolece de claras deficiencias: 1) la definición (o más bien la ausencia

de definición) de la educación de tipo básico; 2) la forma de incorporación del subtipo educativo denominado de formación para el trabajo; 3) la ausencia de definición del proceso educativo y de los elementos que lo constituyen, con lo cual se presenta una ley hasta cierto punto vacía de contenido y orientaciones pedagógicas.

Como reflexión final respecto de este capítulo de la Ley General de Educación debo señalar que, desde mi punto de vista, éste se ha orientado a normar administrativamente el tránsito hacia la descentralización educativa, entendida muy limitadamente. Con ello, se abandonó la posibilidad de contar con una ley que permita, en lo fundamental, normar el proceso hacia un mejoramiento de la calidad de nuestros servicios educativos de carácter básico y normal. Esto tendrá que ser sustituido, en el corto plazo, mediante otro tipo de instrumentos. En el mediano plazo, sin embargo, se hará necesario, si realmente preocupa el mejoramiento de la calidad educativa, ampliar considerablemente, y en algunos casos modificar sustancialmente, esta Ley General de Educación, al mismo tiempo que relacionar el proceso educativo con una federalización más profunda, que permita llegar a la formulación de proyectos institucionales en cada establecimiento educativo. Esto supone una descentralización real, que trascienda de los estados a los municipios, a las localidades y a los centros escolares.

CAPÍTULO VI

De la educación impartida por los particulares

Víctor Blanco

I. Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Es imprescindible comenzar con una visión, así sea somera, de la evolución constitucional de esta materia, puesto que la sucesión de reformas constitucionales al artículo 3º hace patentes algunas de las modalidades reguladoras que la legislación federal en materia educativa ha ido adquiriendo en México y que no están ausentes de la Ley General de Educación, en cuanto a su regulación de la educación particular se refiere.

La Ley General de Educación, por otra parte, se encuentra en el contexto de la reforma educativa iniciada con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica¹ (este Acuerdo se complementó con los convenios suscritos el mismo día por los gobiernos de los estados, el Gobierno Federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de

¹ Suscrito el 18 de mayo de 1992 por el secretario de Educación Pública, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y los gobernadores de los 31 estados de la República, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de mayo de 1992.

la Educación). Esta reforma educativa encontró un verdadero cauce normativo a través de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la reforma correspondiente al artículo 3º de la Constitución.²

Presenciamos así un procedimiento de carácter peculiar: en lugar de iniciarse el proceso reformador, como ha sido costumbre, por la presentación de la correspondiente iniciativa ante el órgano legislativo, se produce una situación de hecho (a la que se le da cierto cariz de juridicidad), que parece plantear el reclamo de reforma, aunque en realidad implica en sí misma, por la vía de los hechos, la reforma misma. ¿Un cambio de la realidad que impulsa el cambio de la normatividad? Más bien una nueva política educativa a la que se da *ex post* la formalidad jurídica.

En el análisis de normas jurídicas es ineludible el contraste entre la legislación y la Constitución, dadas las relaciones jerárquicas que guardan entre sí.

En una materia como ésta, la perspectiva histórica tiene un particular interés, pues pone de manifiesto el tránsito de la educación concebida como una forma de libertad, como un derecho individual, a la educación concebida como un monopolio del Estado, para luego barruntar en un esquema de fuerte control gubernamental sobre un derecho individual que no alcanza ya el rango de garantía individual.

El artículo 3º de la Constitución de 1917 se inspiró originalmente en el mismo numeral de la Constitución de 1857, aunque estableció, en comparación con la anterior disposición, ciertos límites al derecho a impartir educación.

La fórmula empleada por el Constituyente de Querétaro tiene el mismo carácter liberal de la de 1857: "La enseñanza es libre..."³ pero

² Esa reforma apareció en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de marzo de 1993.

³ Véase, por ejemplo, el texto del artículo 3º de la Constitución Política de 1857, citado por Felipe Tena Ramírez en *Leyes Fundamentales de México*, México: Editorial Porrúa, 1971, 4a. edición.

a diferencia de la disposición del siglo XIX, se establecen algunas cor-tapisas: laicismo (que se impone vinculatoriamente para toda la educa-ción particular), sujeción a la vigilancia oficial y exclusión de corporaciones religiosas y ministros de culto (sólo obligatorios para la educación primaria impartida por particulares).

En conclusión, la impartición de educación por los particulares, si bien con ciertas limitaciones, fue una de las garantías individuales otor-gadas por la Constitución de 1917 en su texto original.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de diciembre de 1934 se publica la primera reforma integral al artículo 3º de la Constitución.

Se determina en el nuevo texto una línea ideológica para la educa-ción (el socialismo); se da una profunda modificación a principios cons-titucionales: se elimina la garantía individual de impartir educación; se establece un auténtico monopolio del Estado sobre la función educati-va; se crean excepciones a las garantías individuales de legalidad y de no retroactividad, con lo que el particular queda desprotegido frente a la arbitrariedad de la autoridad.

El nuevo artículo 3º en su fracción II otorgaba al Estado facultades monopólicas: "II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado".⁴

Las fracciones I, III y IV y el párrafo cuarto del mismo artículo 3º en vigor a través de la reforma de 1934, cierran el marco monopólico, pues sujetan y someten a la educación particular, de manera incondicional y sin ningún tipo de garantías ni protecciones, a la acción del gobierno.

La fracción I dispone, además del laicismo, el socialismo como principio rector de la educación en los planteles particulares; se otorga a la autoridad la facultad de calificar al personal directivo de esas ins-tituciones; se excluye a ministros de culto, corporaciones religiosas,

⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 13 de diciembre de 1934.

asociaciones o sociedades relacionadas con la propaganda religiosa y sociedades por acciones de la enseñanza primaria, secundaria, normal y de toda la enseñanza dirigida a obreros y campesinos.

La fracción III establece la necesidad de autorización previa y expresa del poder público para el funcionamiento de todos los planteles particulares.

Se otorga al Estado, en la fracción IV, facultad discrecional de revocar en cualquier momento las autorizaciones concedidas, sin procedencia de juicio o recurso alguno.

También se otorga al Estado, en el párrafo quinto, la facultad discrecional de retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios realizados en planteles particulares, sin que opere el principio de no retroactividad.

El 30 de diciembre de 1946 se publica un nuevo texto; pero en realidad la reforma sólo es sustancial respecto del contenido ideológico de la educación,⁵ mientras que se mantienen los rasgos característicos del monopolio estatal de la educación, las fuertes limitaciones a los particulares y su indefensión.

El sentido de derecho subjetivo a impartir educación se recupera, pero no como garantía de libertad; se establece un régimen distinto para la educación básica (primaria y secundaria), la normal y la destinada a obreros y campesinos, por un lado, y una educación diversa de ésta restringida (en particular la superior), por el otro.

Para el primer tipo, el régimen es de restricción y sujeción incondicional y completa al Estado; se requiere su autorización previa y expresa; y sus planes y programas son obligatorios. Para el segundo de los tipos se establece una mayor libertad.

⁵ El carácter socialista de la educación se sustituye por características como la democracia, el nacionalismo y el solidarismo.

Se elimina el contenido ideológico socialista de la educación; se recupera en algún sentido el derecho subjetivo a impartir educación; y se mantiene intacta la estructura de monopolio de la educación en favor del Estado.

Esta reforma mantiene la completa discrecionalidad en el otorgamiento o rechazo de la autorización sin procedencia de recurso o juicio alguno, así como la facultad discrecional de retiro de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares.

Las fracciones II, III y IV regulan la educación privada, respectivamente: derecho a impartir educación, pero con sujeción en el caso de la educación restringida; sujeción a los principios materiales que rigen la educación pública establecidos por la Constitución y a los planes y programas oficiales sin establecerse tipo, grado o modalidad de educación; y exclusión de las corporaciones religiosas, los ministros de culto, las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda religiosa y las sociedades por acciones de la educación restringida.

El 28 de enero de 1992 se publica una serie de reformas constitucionales comprendidas en la denominación "reforma religiosa".

Del artículo 3º sólo se derogó la fracción IV, para eliminar la prohibición en ella contenida. Pero, junto con el levantamiento de esa prohibición relacionada con personas vinculadas a credos religiosos, se levantó también la prohibición a sociedades por acciones.

El resto de la regulación constitucional de la educación privada quedó intacto.

La más reciente reforma al artículo 3º de la Constitución es la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de marzo de 1993. No tiene relevancia la reforma sobre la autonomía universitaria pues no está relacionada con la educación impartida por los particulares.

En esta reforma se opta de nuevo por la reexpresión integral del texto, aunque se recogen muchas de las disposiciones provenientes de la reforma de 1946.

Los nuevos contenidos del artículo 3º tienen que ver con la explicitación del derecho individual a recibir educación básica como garantía individual, lo cual no era en realidad necesario; la inclusión de la obligatoriedad de la secundaria; una pretendida diferenciación entre “impartir” y “atender” educación con la finalidad de referir el carácter gratuito de la educación pública sólo a la educación preescolar, primaria y secundaria y no a la superior; la eliminación del régimen especial de la educación destinada a obreros y campesinos; la denominada “federalización” de la educación, que en realidad lo que hace es eliminar la concurrencia de facultades en materia educativa que existía; el facultamiento al Ejecutivo Federal (Secretaría de Educación Pública) para determinar planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria y normal para toda la República; la promoción y atención del Estado a cualquier otro tipo o modalidad educativos, a la investigación y a la cultura nacional; la introducción del principio de seguridad jurídica en favor de los particulares.

Para los particulares los cambios relevantes son: el facultamiento constitucional a las autoridades de determinar planes y programas de estudio queda referido sólo a la educación primaria, secundaria y normal, aunque la propia Ley General de Educación transgrede esta limitación constitucional.⁶ Se reitera el derecho de los particulares a impartir educación en todos sus tipos y modalidades; el reconocimiento de validez oficial de estudios se concibe como un parámetro general para toda la educación particular, no sólo para la educación distinta de la restringida. La facultad de otorgar o retirar el reconocimiento de validez oficial se sujeta al principio de legalidad, también el otorgamiento o rechazo de autorización para impartir educación restringida; como con-

⁶ La Ley General de Educación en el artículo 14, fracción II, dispone que tanto las autoridades educativas federales como las locales podrán: “II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12”, es decir distintos de primaria, secundaria y normal.

secuencia, el reconocimiento de validez oficial de estudios y la autorización se someten también al control de constitucionalidad y respecto de ellos procede recurso y juicio. La restricción de orden material, relativa al segundo párrafo y a la fracción II del artículo 3º, sólo opera respecto de la educación primaria, secundaria y normal.⁷

Se mantiene la estructura intervencionista del Estado y, en consecuencia, la restricción a los particulares en el campo educativo.

II. Los prolegómenos de la reforma educativa

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los 31 convenios suscritos entre la Federación y los gobiernos de los estados son las dos primeras acciones del Gobierno Federal en lo que se ha dado en llamar la reforma educativa; ninguno de los dos tipos de instrumento jurídico está en relación inmediata con la educación particular. Sin embargo, son el antecedente del “federalismo educativo” que se recoge en la Ley General de Educación e incide de manera sustancial en el subsector educativo privado.

Sólo se hará mención de las características más relevantes de estos instrumentos jurídicos, el Acuerdo y los convenios.

Muchos meses antes de que se presentara ante el Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional al artículo 3º, se dio inicio, a través del Acuerdo y los convenios, a la reforma educativa que tiene como finalidades principales:

- Dar origen a una nueva forma de concebir el federalismo educativo y la participación social en la educación. A partir de ahora, estos términos van a tener una significación que no tuvieron antes. Valga de ejemplo el hecho de que, conforme al

⁷ Estas dos disposiciones constitucionales se refieren al amor a la patria, la independencia, la justicia y la solidaridad internacional (párrafo segundo) y a la racionalidad, libertad, democracia, nacionalismo, solidarismo e igualdad (frac. II).

texto constitucional anterior, los legisladores federal y locales, así como la doctrina constitucionalista, entendieron que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados debían emitir sus propias legislaciones en materia educativa y otorgar facultades, propias y excluyentes, a Federación y estados. Con la nueva concepción (que se arroga el “auténtico federalismo”) las autoridades educativas locales se encuentran sometidas a las federales.

- Reorientar y modificar los contenidos y materiales educativos.
- Revalorar en sus distintos aspectos la función magisterial.

Resulta poco clara la naturaleza jurídica y la procedencia legal y constitucional del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica; está suscrito por el secretario de Educación Pública, por parte del Ejecutivo Federal, por la secretaria del Comité Ejecutivo Nacional, por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y por los 31 gobernadores, por parte de los gobiernos de los estados. El Presidente de la República suscribe el Acuerdo como testigo de honor.

Es cierto que los artículos 26 y 116, fracción VI de la Constitución permiten los convenios entre Federación y estados, pero el Acuerdo no explicita su fundamentación jurídica y además implica modificaciones a la educación básica que podrían exceder los límites marcados por la propia Constitución.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de mayo se publica el Acuerdo antecedido por un “Decreto para la Celebración de Convenios en el Marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica”, que tiene marcada como fecha de entrada en vigor la de su publicación, es decir el 19 de mayo de 1992, aunque esté dado el día 18. De nuevo surge la duda de cuál es la naturaleza jurídica de este decreto.

El proceso resulta poco cuidadoso, pues los convenios, que supuestamente están fundamentados en este decreto que antecede al Acuer-

do, se suscriben antes de que el Decreto se publique y entre en vigor (el día 18 de mayo). Su artículo único dispone: “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, propondrá a los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la celebración de los convenios que sean necesarios para el oportuno y cabal cumplimiento del mencionado Acuerdo”. La finalidad del Decreto se ve de origen irremisiblemente incumplida. ¿En qué puede afectar esto a los convenios que se suponen sustentados en este Decreto?

Es claro, por lo pronto, que todo esto más parece un intento vano de dar formalidad jurídica a la voluntad política, que un auténtico proceso enmarcado en la legalidad.

Además, hay razones para cuestionar la constitucionalidad de los convenios y del Acuerdo, dada la muy original y distinta fórmula de “federalismo” que adoptan. No es vana la cuestión, pues la interpretación legal y doctrinaria anterior, que ahora se abandona, dio origen a los sistemas educativos locales, a distintas relaciones laborales, a estatus jurídicos y legislaciones educativas propios de cada estado que ahora entran en conflicto con la nueva política educativa.

El subsector educativo privado está ausente, tanto del Acuerdo como de los convenios (salvo por las tres cláusulas en las que se menciona a los particulares), lo que podría servir de base a la hipótesis de que la educación privada está fuera de la reforma educativa. Quizás no sea válida una conclusión de carácter absoluto en ese sentido, pero sí resulta evidente (como se verá más adelante) que al subsector educativo privado ni se le fomenta, ni se le reconoce el papel que cumple en la educación nacional.

Hay una marcada irracionalidad e ineficiencia en la regulación de la educación privada, que consiste en dar tratamiento jurídico homogéneo a situaciones que son heterogéneas aunque tengan similitudes; son evidentes las diferencias entre el subsistema educativo público y el

subsistema educativo privado; sin embargo, al segundo se le somete virtualmente a la misma regulación que al primero y se le agregan normatividades que lo constriñen, burocratizan y limitan injustificadamente. El argumento de la autoridad es la supuesta protección del público como consumidor de los servicios educativos, finalidad que no se cumple.

En los convenios se contiene una sola cláusula referida a los particulares que imparten educación básica, normal y la relativa a la formación de maestros, así como la especial, y dos más que indirectamente afectan al subsector educativo privado.

El segundo párrafo de la cláusula decimoséptima del Convenio suscrito por el Gobierno Federal y el del estado de Aguascalientes (que puede tomarse como modelo, pues los 30 convenios restantes son prácticamente iguales a éste) dispone: "De esta manera, las escuelas y establecimientos particulares que prestan en la Entidad servicios educativos de los mencionados en la cláusula tercera anterior, con autorización o reconocimiento de validez oficial, quedan incorporados en los términos y condiciones vigentes, al sistema educativo estatal". Esta cláusula, como se puede apreciar, se refiere a las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios, a las escuelas y establecimientos educativos privados y a su incorporación.

Lo significativo es que se transfiere de la Federación a los estados tanto las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios, como las escuelas, establecimientos e incorporaciones, quedando todo ello comprendido en el sistema educativo estatal.

Puede plantearse como hipótesis de trabajo la posible afectación de los derechos adquiridos por los establecimientos particulares incorporados anteriormente a la Secretaría de Educación Pública, lo que implicaría inconstitucionalidad. No puede hacerse ese análisis sin un estudio de campo en el que se comprueben los extremos de la hipótesis en varios casos.

Hay dos referencias indirectas a los particulares en las cláusulas decimoprimera y decimooctava. Se refieren respectivamente a la supervisión y a la certificación de conocimientos, la revalidación de estudios y las equivalencias que se dejan en la competencia de los poderes estatales, bajo la normatividad y criterios del Gobierno Federal.

III. El capítulo V de la Ley General de Educación

La regulación explícita de la educación privada se contiene en los seis artículos del capítulo V de la ley; pero además de estas disposiciones hay al menos otras 43 partes de la ley que contienen regulaciones relacionadas con la educación particular.

Puesto que el régimen legal de la educación privada está integrado por todas las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación que le resultan aplicables, es imprescindible atender a todas ellas a pesar de que se invadan algunos temas tratados en otros capítulos de este libro.

El nombre de la ley sugiere que se abarca toda la educación, pero en realidad no se trata de una ley “general”, pues la educación superior pública queda fuera de su ámbito material de aplicación. No ocurre lo mismo con la educación superior privada, pues sus instituciones no gozan de autonomía; de esto resulta que se le da legalmente el mismo tratamiento a la educación superior privada que, por ejemplo, el prescrito para la educación básica privada. Esta indiferenciación produce situaciones de dudosa validez constitucional y desde luego hace que la regulación sea ineficiente.

Por otra parte, la ley responde de manera excesiva a una problemática laboral que debería resolverse por el conducto administrativo adecuado, en lugar de provocar disposiciones que resultan impropias para estos menesteres, como son el último párrafo del artículo 74 y los transitorios cuarto y sexto.

El artículo 74 excluye de la regulación punitiva de la ley a los trabajadores de la educación, con lo que se viola la garantía constitucional de la igualdad, en perjuicio de las instituciones educativas privadas.

El cuarto transitorio hace depender del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) la transferencia del sistema educativo federal en el Distrito Federal a las autoridades locales.

El sexto transitorio, por último, dispone: “Las autoridades competentes se obligan a respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente y de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes al expedir esta ley”. Texto que nada tiene que ver con lo que es propiamente una disposición legislativa.

Seguramente hay razones para justificar estas disposiciones, como la previsible oposición en la Cámara de Diputados de los diputados pertenecientes al SNTE, pero ninguna de esas razones puede poner el pragmatismo que contienen por encima del principio de igualdad (que se viola por virtud de la exención contenida en el artículo 74), o del de autoridad, o del carácter formal propio de la ley.

En la ley se encuentran remisiones a cuerpos normativos expedidos por las autoridades educativas, usando fórmulas como “disposiciones generales”, “lineamientos generales”, “fijar requisitos”, “tomar medidas”, “regulación respectiva”, “establecer procedimientos”, “señalar disposiciones”, que plantean una cuestión de inconstitucionalidad pues no es válido constitucionalmente dar a disposiciones de carácter administrativo que no emanan del Presidente de la República el papel jurídico de reglamentos o, incluso, de leyes.

El principio de legalidad dispuesto por la Constitución constriñe a la ley, como se sabe, la posibilidad de determinar derechos y obligaciones en favor y a cargo de los particulares y restringe a la Constitución el otorgamiento de facultades a la autoridad, especialmente la federal.

En tanto esos cuerpos normativos contienen obligaciones nuevas a cargo de los particulares y otorgan facultades a las autoridades, se está rebasando el principio constitucional de legalidad.⁸ El principio constitucional de competencia también se rebasa, pues hay disposiciones de la Ley General de Educación que “facultan” a las autoridades educativas para emitir ese tipo de ordenamientos, cuando la facultad reglamentaria es exclusiva del Presidente de la República en el ámbito federal (Art. 81, frac. I de la Constitución), y la legislativa del legislador.

Con relación a este asunto, por encima de las razones de orden pragmático que pudieran esgrimirse, están de nuevo los insalvables límites que la Constitución establece y que si se rebasan vician de inconstitucionalidad al acto que los rebasó.

En este apartado se hará el análisis específico de cada uno de los artículos del capítulo V (Arts. 54 al 59) de la ley que, como ya se dijo, se refiere a la educación particular, dejando para el siguiente apartado el análisis de los que indirectamente le afectan.

El artículo 54 de la Ley General de Educación contiene varias disposiciones:

- El derecho de los particulares a impartir educación en los distintos tipos y modalidades. Se trata de la reiteración de la disposición constitucional en el mismo sentido.
- La diferenciación entre “autorización” y “reconocimiento de validez oficial de estudios”. La autorización se refiere a la

⁸ Sirva sólo de ejemplo el segundo párrafo del artículo 21 de la Ley General de Educación, que a la letra dice: “Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes”; esos requisitos podrían ser tales que hicieran nugatoria la garantía constitucional contenida en el artículo 5º.

educación restringida,⁹ mientras que el reconocimiento de validez oficial está referido a cualquier otro tipo o modalidad de educación.

- La “validez oficial”, a diferencia de como había operado hasta la entrada en vigor de la nueva ley, abarca tanto a un tipo de educación como a otro; tienen validez oficial los estudios amparados por autorización (correspondientes a la educación restringida) y los estudios amparados por reconocimiento (correspondientes a cualquier otro tipo y modalidad).
- La “incorporación” al sistema educativo nacional es el puente entre la educación particular y la validez oficial (párrafo cuarto del artículo 54 de la Ley General de Educación) y se logra precisamente por contar con la autorización o el reconocimiento. La incorporación dispuesta es al Sistema Educativo Nacional (que comprende al estatal) y no a una dependencia pública, como antes se entendía. La incorporación es sólo respecto de los estudios a que se refieren la autorización o el reconocimiento.

El párrafo tercero de este artículo dispone que la autorización y el reconocimiento sean específicos para cada plan de estudios.

La parte final del artículo reitera la disposición constitucional en el sentido de que hay dos regímenes para la educación privada, uno restringido, en el que se requiere la autorización previa; otro en el que la obtención del reconocimiento de validez oficial se deja a criterio de los particulares.¹⁰

⁹ Por educación restringida se entiende la primaria, secundaria, normal y demás para formación de maestros de educación básica (la Constitución no incluye la última).

¹⁰ Esa libertad de obtener o no el reconocimiento de validez oficial de estudios no es tan amplia, pues dicho reconocimiento es un requisito para la obtención de la cédula profesional.

El artículo 55 establece los requisitos que deben cumplir los particulares que soliciten autorización o reconocimiento de validez oficial. Se piden los mismos requisitos a los particulares que se van a dedicar a la enseñanza básica, que a los que optan por la prestación del servicio educativo a nivel superior.

Si bien la fracción VI del artículo 3º constitucional remite a la ley la determinación de los parámetros dentro de los que el Estado otorgará o retirará el reconocimiento de validez oficial de estudios, no puede considerarse que esa remisión carezca de límites.

Por ejemplo, resulta incompatible con las disposiciones constitucionales la facultad derivada de la fracción I del artículo 55 de la Ley General de Educación, pues al facultar a la autoridad para establecer los requisitos que deben cumplir los docentes de las instituciones educativas públicas y particulares, se viola la libertad de ocupación garantizada por el artículo 5º constitucional.

El segundo párrafo del artículo 5º constitucional dispone que ésta es una materia de competencia local, que sólo puede limitar la ocupación por medio de la exigencia de título profesional y que las condiciones de obtención y las autoridades que expiden el título deben fijarse también por medio de ley local. Es improcedente, en consecuencia, que se atribuya a la autoridad administrativa la determinación de requisitos a satisfacer para poder ejercer la docencia. Respecto de la docencia en los tipos y modalidades educativos distintos de preescolar, primaria y secundaria, por lo menos en lo que toca al Distrito Federal, no es legalmente válida la imposición de ninguna condición o requisito.

La fracción II del artículo 55 exige a los solicitantes de autorización o reconocimiento de validez oficial contar con instalaciones higiénicas, seguras y pedagógicas; los requisitos para que se cumplan esas características son fijados por la autoridad otorgante. Hay una absoluta discrecionalidad de la autoridad en la fijación de esos requisitos, lo cual plantea problemas de seguridad jurídica. ¿Cuál es el criterio objetivo para establecer condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas?

La fracción III de este artículo 55 atribuye a la autoridad otorgante la facultad de considerar o no “procedentes” los planes y programas de estudio que son requeridos para obtener el reconocimiento de validez oficial, lo que podría también ser cuestionado desde el punto de vista de la constitucionalidad.

Los requisitos exigidos por este artículo 55 de la Ley General de Educación son básicamente los mismos que establecía la abrogada Ley Federal de Educación.

El artículo 56 contiene dos disposiciones:

- La primera obliga a las autoridades a informar a los ciudadanos sobre el otorgamiento, la revocación y el retiro de autorizaciones y reconocimientos de validez oficial.
- La segunda obliga a los particulares a utilizar y publicitar los datos relativos a su condición de incorporados cuando lo son. Ésta es una obligación que ya imponía la Ley Federal de Educación en su artículo 41.

El artículo 57 de la Ley General de Educación establece las obligaciones que deben cumplir los particulares que impartan educación con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. No hay trato diferenciado según los tipos o modalidades educativos, lo que genera imprecisiones.

Por ejemplo, la fracción I obliga al cumplimiento del artículo 3º constitucional y de la propia ley. Es una disposición inútil y redundante; pero, además, la referencia indiscriminada al artículo 3º constitucional, lejos de aclarar confunde, pues este artículo da un tratamiento distinto de la educación particular restringida y de las demás; ese diferente trato no se recoge en este artículo de la ley.

Con relación a la fracción II de este artículo 57 hay que entender que al particular que opera con reconocimiento de validez oficial de estudios

le obligan los planes y programas con base en los cuales se le otorgó ese reconocimiento.

La fracción III del artículo 57 produce la misma polémica ocasionada por la fracción VI del artículo 35 de la Ley Federal de Educación ahora abrogada. Se refieren las dos disposiciones al otorgamiento de becas a cargo de los particulares. La nueva disposición es quizás aún más polémica, ya que remite a la autoridad otorgante la determinación de los lineamientos generales relativos a las becas.

Hay dudas, desde la naturaleza misma de la beca, de su validez constitucional; no hay parámetros que limiten la discrecionalidad normativa de las autoridades. Si las becas fueran impuestos o contribuciones, tendría que ser la ley la que las determinara y al detalle. Si no lo son, ¿entonces qué son? Ni la equidad social, ni la redistribución de la riqueza son fórmulas que puedan anteponerse a las garantías individuales.

La fracción IV hace referencia a los requisitos del artículo 55, lo que significa que éstos deben cumplirse permanentemente.

La fracción V impone a los particulares la obligación de facilitar y colaborar en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que lleven a cabo las autoridades. Se incurre en la misma problemática que propiciaba la anterior ley, pues tampoco ahora están fijados los parámetros dentro de los que se llevan a cabo estas funciones y no es suficiente con la delimitación procedimental que se hace en el artículo 58 de la Ley. Por una parte, no se determinan explícitamente en la Ley esos parámetros y, por la otra, dependen de disposiciones de orden administrativo (lo que da pie a la discusión de constitucionalidad antes apuntada); pero, además, hasta ahora la práctica de las autoridades ha sido errática y cambiante y hay que añadir la dificultad de que pueden existir disposiciones administrativas federales y locales traslapadas.

Las obligaciones dispuestas en este artículo 57 son, en esencia, las mismas que se establecían en la Ley Federal de Educación.

El artículo 58 introduce algunas novedades en la regulación del subsector educativo particular: explicita la responsabilidad de inspección y vigilancia a cargo de la autoridad que otorgó la autorización o el reconocimiento; y determina las formalidades a cumplir durante las visitas de inspección y el derecho que asiste a los particulares de presentar a la autoridad documentación relacionada con la visita.

El artículo 59 se refiere a los particulares que prestan servicios educativos sin reconocimiento de validez oficial. Se trata de un tipo de educación que no tiene, conforme a lo dispuesto por el artículo 3º de la Constitución, ninguna restricción. El segundo párrafo de este artículo resulta entonces improcedente, pues lo que hace es establecer una serie de requisitos y limitaciones a la educación inicial y a la preescolar.

En conclusión:

- Se restringió la absoluta discrecionalidad tanto en el otorgamiento, como en la revocación y el retiro de autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios y se dio procedencia a recurso y juicio posteriores.
- Los requisitos y las obligaciones impuestas a los particulares siguen siendo los mismos.
- Hay ineficiencia en la regulación de los particulares por no distinguir situaciones que son sustancialmente diversas (como la educación básica y la superior).
- Pueden plantearse dudas razonables de constitucionalidad.
- Se da a las normatividades administrativas el carácter de fuente de obligaciones para los particulares, lo que resulta inconstitucional.

IV. Otras disposiciones aplicables a los particulares

Como ya se anticipó, a pesar de que en una primera aproximación parecen ser sólo los artículos del capítulo V de la ley los que regulan a los particulares, en realidad son muchas más las disposiciones que inciden en ese subsector educativo.

No resulta sencilla una clasificación de estas disposiciones, aunque sí hay una primera distinción importante, pues el capítulo VIII de la ley (“De las Infracciones, las Sanciones y el Recurso Administrativo”) forma un conjunto homogéneo y puede tratarse por separado.

El resto de las disposiciones han quedado agrupadas siguiendo como criterio la similitud en la materia regulada.

1. Las autoridades educativas y sus facultades

Cuando se aborda el tema de las autoridades en un análisis de carácter jurídico, como éste, resulta indispensable hacerlo desde una doble perspectiva: la constitucional y la legal. Esta dualidad analítica es importante respecto de cualquier materia, pero en la educativa lo es aún más, porque el artículo 3º de la Constitución determina de manera explícita las facultades de las autoridades, siendo esa determinación restrictiva respecto de las autoridades federales.

Los niveles de gobierno que intervienen en la prestación pública directa del servicio educativo se encuentran enunciados en el primer párrafo del artículo 3º de la Constitución; esa intervención directa (el Estado como prestador del servicio educativo) es en preescolar, primaria y secundaria, y en la normal (a lo que en adelante llamaré educación restringida).¹¹ La atiende el Estado de manera directa y “centralizada” (la “imparte”).

¹¹ La Ley General de Educación, al reglamentar esta disposición constitucional, resuelve que la Federación prácticamente quede fuera, salvo casos excepcionales, de la “impartición” de la educación básica, de la normal y de la demás formativa de maestros, que conforme a la fracción I del artículo 13 y el párrafo inicial y la fracción I del 14, ambos de la Ley General de Educación, interpretados *contrario sensu*, son competencia exclusiva de las autoridades educativas locales.

Respecto del resto de la educación, la fracción V del propio artículo 3º constitucional dispone que el Estado la “promueva y atienda”.

No es suficientemente clara la distinción entre impartir, atender y promover, por lo menos no para los propósitos con los que se introducen estos conceptos en el texto constitucional y que son eliminar la gratuidad de toda la educación que no sea la básica y la normal. El artículo 9º de la ley repite casi textualmente la disposición constitucional; sin embargo, en su artículo 14, fracción I, sólo recoge el primero de los conceptos (promover), mientras que el segundo (atender) no aparece explícitamente, sino que en su lugar se habla de “prestar servicios educativos”, con lo que la supuesta diferenciación constitucional entre la participación del Estado conforme al párrafo primero y la participación conforme a la fracción V, lejos de aclararse, queda sumida en mayor confusión.

La determinación de planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria y normal se otorga al Ejecutivo Federal en la fracción III del artículo 3º constitucional; la fracción VI, cuando hace referencia a la educación impartida por los particulares, faculta a las autoridades para otorgar y para negar el reconocimiento de validez oficial de estudios a los realizados en planteles particulares, así como la facultad para otorgar o negar autorización a éstos para impartir educación primaria, secundaria y normal, con las limitaciones que señala la ley.

Podría discutirse si el principio de legalidad significa una absoluta restricción facultativa en función del otorgamiento explícito de facultades desde el texto constitucional, o si es factible dentro de la constitucionalidad alguna forma de ampliación de las facultades explícitas.

En esta disputa me parece preferible la tesis de las facultades implícitas, pero con las limitaciones que enumera don Felipe Tena Ramírez: “El otorgamiento de esta facultad sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1º, la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2º, la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la

facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita”.¹² Adoptar esta opción no significa, sin embargo, que el legislador pueda ampliar indiscriminadamente el área de actuación legal de la autoridad administrativa.

Las facultades que corresponden a las distintas autoridades están determinadas por los artículos 12 a 17 de la ley. Tienen especial importancia los artículos 12, 13 y 14, que se refieren a la autoridad federal y a las estatales; el 15 se refiere a los municipios, el 16 al Distrito Federal y el 17 a la posibilidad de que las autoridades federal y locales celebren reuniones.

Las facultades de la autoridad federal podrían resumirse en lo que se ha venido denominando “facultades normativas” dentro del concepto de “federalización”. Esas facultades, dispuestas por el artículo 12, se integran así:

- Establecer el calendario escolar en la educación primaria y secundaria.
- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos.
- Autorizar el uso de libros de texto para primaria y secundaria.
- Fijar lineamientos generales para el uso de materiales educativos en primaria y secundaria.
- Regular todo lo relativo a los maestros de educación básica.

¹² Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Editorial Porrúa, 1973, 12a. ed., p. 123.

- Determinar en toda la República planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal y la demás destinada a la formación de maestros de educación básica.
- Planear y programar globalmente el Sistema Educativo Nacional (SEN), evaluarlo y fijar los lineamientos de la evaluación a cargo de las autoridades locales.
- Llevar el registro de las instituciones que forman parte del SEN.
- Fijar requisitos pedagógicos para la educación inicial y preescolar que impartan los particulares.
- Fijar los lineamientos generales a que se sujete la participación social.
- Regular el sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias.
- Fomentar la coordinación en materia educativa.

La última fracción de este artículo 12 dispone que la autoridad federal tenga como atribuciones: “XIII. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica...”. No puede entenderse esta disposición como una “carta blanca” en favor de la autoridad, pues el principio de legalidad que establece la Constitución se opone a este tipo de disposiciones.

El artículo 13 determina las atribuciones de las autoridades de los estados:

- Prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– especial, normal y la demás destinada a los maestros de educación básica.
- Ajustar el calendario escolar.

- Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional al magisterio de educación básica.
- Proponer a la SEP contenidos regionales para la educación básica y normal.
- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria, normal y la demás destinada a maestros de educación básica.
- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, en la educación restringida.

Es importante destacar que éstas son facultades exclusivas de las autoridades locales, salvo una o dos excepciones en cuanto a la impartición de enseñanza básica por la Federación en casos extraordinarios y en función de requerimientos de equidad educativa y sólo temporalmente.

La atribución relativa al otorgamiento a particulares de autorización para participar en el subsector educativo restringido es especialmente significativa para los particulares que imparten educación básica y normal, pues implica que todos estarán sujetos, a partir de la vigencia de la ley, a las autoridades locales, y los que lo estaban a la SEP dejarán de estarlo.

El artículo 14 amplía las atribuciones otorgadas en exclusiva a cada uno de los niveles gubernamentales por los artículos 12 y 13. El primer párrafo de este artículo 14 habla de “conurrencia” entre la autoridad federal y las autoridades locales en el ejercicio de las atribuciones que las fracciones de la disposición les atribuyen.

Se crea así una zona gris, pues de las distintas fracciones del artículo 14 unas se refieren a actividades que pueden operarse sin necesidad de un marco normativo específico (por ejemplo, la prestación de servicios bibliotecarios señalada en la fracción VI), mientras que otras sí lo requieren.

Entre las que sí requieren marco normativo, las hay que lo reciben de la propia disposición que otorga las facultades (el caso de la revalidación y las equivalencias, que tienen que someterse a normatividad creada por la SEP, según la fracción III) y las hay que no tienen referencia a una normatividad determinada, con lo que se crea la duda de cuál pueda ser esa normatividad, si una ley local o una ley federal que aún no se expide.

La concurrencia de las autoridades educativas en estas cuestiones se da de distintas maneras: en ocasiones de manera totalmente independiente una de otra (fracción I, promover y prestar servicios educativos distintos de la educación restringida; fracción II, determinar y formular sus planes y programas de estudio); hay otras en las que opera normatividad administrativa federal sobre las autoridades locales (revalidación y equivalencia, fracción III); y, por último, otras en las que por su naturaleza tendrá que haber coordinación (la facultad de vigilancia del cumplimiento de la ley dispuesta por la fracción X).

Es evidente un problema de descuido en el uso del término “de manera concurrente”, pues la concurrencia no puede significar lo mismo en cada uno de esos supuestos enunciados.

El último párrafo de este artículo 14 establece la posibilidad de que la autoridad federal y las autoridades locales celebren convenios para unificar y coordinar las actividades educativas distintas de las que le corresponden a cada nivel de autoridad en exclusiva, conforme a los artículos 12 y 13 de la propia ley.

Este artículo 14 plantea, además, otro problema, ahora de constitucionalidad. La fracción II otorga a las autoridades educativas, tanto federal como locales, la facultad de determinar y formular planes de estudio distintos de los de la educación restringida, es decir, se les faculta para determinar y formular planes de estudio para los demás tipos y niveles educativos. No hay que perder de vista las disposiciones constitucionales que, por una parte, establecen un principio de legalidad estricta para las autoridades federales y, por otra, explicitan las facultades de la autoridad federal en materia educativa. Entre esas facultades

que se otorgan explícitamente a la autoridad federal en el artículo 3º de la Constitución no está la determinación de los planes de estudio distintos de los de la educación restringida.¹³

En conclusión, de este artículo 14 de la ley inciden sobre los particulares la fracción II (determinar y formular planes de estudio distintos de la educación básica y la normal), la III (revalidar y otorgar equivalencias de estos estudios), la IV (otorgar, negar y retirar reconocimiento de validez oficial de esos estudios), la VIII (por lo que pudiera alcanzarles del impulso para desarrollar la enseñanza tecnológica y la investigación científica) y la X (referida a la vigilancia del cumplimiento de la ley).

A propósito de la evaluación del SEN, el artículo 31 autoriza a las autoridades educativas para dar a conocer al público el resultado de las evaluaciones hechas al mismo, dentro del que se encuentran las instituciones privadas.

Hay una serie de disposiciones que, al referirse a las autoridades y sus facultades, inciden indirectamente en el subsector privado de la educación:

- El artículo 47, relativo a los requisitos que deben cumplir los planes y programas de estudio, es especialmente interesante para los tipos y modalidades educativos distintos de la educación restringida y que atienden los particulares. En síntesis, los planes y programas de estudio deben hacerse con base en objetivos, con los contenidos fundamentales, con las secuencias de las asignaturas y con los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación.
- El artículo 48 interesa porque reitera la facultad de la SEP de determinar los planes y programas de estudio aplicables y obligatorios en toda la República, que son los que obligan a los

¹³ Algunas de las otras fracciones del artículo 14 de la ley podrían entenderse bajo el concepto de "facultades implícitas" al que se hizo referencia antes, pero no ésta.

particulares que se encuentran en el subsector de la educación restringida.

- El 49 se refiere a la libertad y la responsabilidad como principios rectores del proceso educativo.
- El 50 sienta las bases de la evaluación.

La regulación del calendario escolar, la competencia de la SEP al respecto, la posibilidad de ajustes a cargo de la autoridad local, la dedicación que debe darse a los días y horas de clase y la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del calendario escolar, se encuentran en los artículos 51 a 53. Hay que recordar que el calendario escolar sólo es obligatorio para la educación restringida.

El capítulo VI de la Ley General de Educación se refiere a la Validez Oficial de Estudios y a la Certificación de Conocimientos.

Todos los estudios realizados dentro del SEN tienen validez en toda la República, conforme lo dispone el párrafo inicial del artículo 60. Por tanto, las instituciones educativas privadas que cuentan con autorización o reconocimiento de validez oficial, por estar incorporadas al SEN, tienen la validez oficial de sus estudios.

Esta forma en que la ley maneja la validez oficial no deja de causar algunos problemas de comprensión; para aclararlos hay que tener presente lo dispuesto por los párrafos tercero y cuarto del artículo 54 de la propia ley, que disponen que la autorización y el reconocimiento no se refieren a las instituciones como tales, sino a los planes de estudio en lo particular, pero que incorporan, por lo que a ellos se refiere, la institución al SEN.

El segundo párrafo de este artículo dispone que las instituciones del SEN tienen la facultad de expedir certificados y de otorgar diplomas, títulos o grados académicos con validez en toda la República.

La equivalencia está referida a estudios realizados dentro del SEN y puede hacerse por niveles educativos, grados escolares, asignaturas u otras unidades de aprendizaje.

La revalidación es un procedimiento para que estudios realizados fuera del SEN adquieran validez oficial; el artículo 61 establece su base operativa.

El artículo 63 otorga a la SEP una serie de facultades. La primera de ellas es la de emitir normas y criterios generales, aplicables en toda la República, que rijan la equivalencia y la revalidación de estudios. Ya se comentó antes que este tipo de facultades, en los que virtualmente se está delegando en la autoridad administrativa una facultad de orden legislativo, son inconstitucionales. No es éste el único caso en que la ley incurre en esta práctica.¹⁴

Los demás párrafos del artículo 63 otorgan facultades de revalidación o las constriñen, según el caso.

2. Los tipos educativos y sus modalidades

Es relevante la cuestión de los tipos educativos para los particulares, pues determina la regulación que les rige según los campos de la educación en que participan. La enumeración de tipos educativos que contiene la ley es muy amplia y a todos ellos los integra en el SEN, con lo que las facultades otorgadas a las autoridades con relación al SEN se extienden a todos los tipos educativos que lo integran.¹⁵

¹⁴ Sirvan como ejemplo los artículos 2º y 67 que se refieren a disposiciones generales; los artículos 12, fracciones V, X y XI, 45, 57, fracción III y 68, que se refieren a lineamientos generales; los artículos 12, fracción VII y 21 que se refieren a requisitos; y la fracción VIII del artículo 12 que habla de regular como atribución de la SEP.

¹⁵ La fracción XI del artículo 12 de la ley, por ejemplo, otorga a la autoridad educativa federal, la SEP, la facultad de realizar la planeación y la programación globales del SEN, así como su evaluación.

Además de la extensión de la competencia de las autoridades educativas, de estas disposiciones deriva, como ya se dijo, que los estudios realizados en el SEN tienen validez en toda la República (primer párrafo del Art. 60).

Las modalidades, por su parte, se refieren a la forma en que se lleva a cabo el proceso educativo. Son: escolar, no escolarizada, y mixta (Art. 46).

Los tipos educativos y las modalidades que no se encuentren comprendidos en los regulados por la ley, no tienen más limitación que el respeto a las leyes y la obligación de mencionar en su documentación y publicidad el hecho de que imparten estudios sin reconocimiento de validez oficial.

Los tipos educativos se integran por niveles: el básico con los niveles preescolar, primaria y secundaria; el medio-superior incluye el nivel de bachillerato y equivalentes y la educación profesional que no requiere bachillerato; y el superior se compone por licenciatura, especialidad, maestría, doctorado, opciones terminales previas a la licenciatura y toda la educación normal.

Al SEN se integran también la educación inicial (para menores de cuatro años); la especial (dirigida a discapacitados temporales o permanentes y a individuos con capacidades sobresalientes); y la educación para adultos (para mayores de 15 años y comprende alfabetización, primaria, secundaria y formación para el trabajo), por disposición del artículo 39 de la propia ley.

3. Las garantías y los incentivos a particulares

La simple lectura de las disposiciones que contiene la Ley General de Educación es suficiente para llegar a la conclusión de que este cuerpo normativo no tiene como uno de sus objetivos el fomento del subsector educativo privado. Las garantías que se le ofrecen son escasas y los incentivos virtualmente inexistentes.

La única garantía clara es la contenida en el artículo 28 que dispone que todas las inversiones que se realicen en materia educativa son de interés social. La calidad de ser “de interés social” adquiere pleno significado con relación a un posible acto de expropiación, pues su procedencia respecto de inversiones educativas sólo existiría si el interés público que persigue la expropiación fuera superior a la educación como interés público.

Uno de los pocos incentivos que encontramos en la ley a los particulares está en la fracción X del artículo 33. Esta disposición determina una serie de actividades que se encomiendan a las autoridades educativas y que tienen por objeto lograr la equidad en la educación.

La fracción X dispone: “Otorgarán estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza”. No se especifican esos estímulos,¹⁶ pero desde luego puede afirmarse que hay un contenido obligacional negativo, lo que significa que las autoridades educativas no pueden realizar lícitamente ninguna acción que implique un desestímulo a estos sujetos. No se aclara en el texto legal qué requisitos tienen que cumplir las asociaciones civiles para poder acceder a esos estímulos.

4. Restricciones y limitaciones a la actividad educativa de los particulares

En este rubro se agrupan distintas disposiciones. Por una parte, las que atañen a los prestadores del servicio educativo en función de terceros; por otra, las que se dirigen específicamente a los prestadores del servicio educativo en virtud del ejercicio que llevan a cabo.

Cuando hablamos de restricciones a los particulares con relación a terceros, nos referimos a restricciones que surgen en función de sujetos distintos del propio prestador del servicio, relacionados directa o indirectamente con él.

¹⁶ La deducción fiscal de donativos es un buen ejemplo.

Lo primero que hay que destacar en esta categoría son los supuestos en torno a los que giran el derecho a la educación y la equidad en la educación. Si bien estos conceptos están en relación directa con el Estado como prestador de servicios educativos, la forma en que se redactaron las disposiciones no hace un deslinde claro entre el subsector público y el subsector privado de la educación, lo que podría inducir a que las autoridades educativas pretendieran la aplicación incondicional de los artículos 2º y 32 de la ley a los particulares. Aplicar así esas disposiciones significaría para los particulares afectaciones patrimoniales que podrían ser equivalentes a una forma de expropiación.

El primer párrafo del artículo 2º de la Ley General de Educación reitera textualmente la disposición constitucional que otorga el derecho individual a la educación. Al ser una garantía individual el sujeto pasivo, el obligado correlativo al derecho a recibir educación es el Estado.

No se hace diferencia ni en el texto constitucional ni en el legal, entre los distintos tipos educativos; podría pensarse entonces que el derecho a recibir educación está referido a toda la educación comprendida en el Sistema Educativo Nacional.

Sin embargo el párrafo primero del artículo 3º constitucional, inmediatamente después de otorgar a los individuos el derecho a recibir educación, enumera los tipos y niveles educativos que el Estado “imparte”,¹⁷ lo que podría hacer surgir la interpretación en el sentido de que sólo sería ejercitable el derecho a recibir educación respecto de la educación básica que es la que el Estado “imparte”.

La otra posible interpretación sería considerar el derecho a recibir educación como universal. Apoyarían esta versión la fracción V del pro-

¹⁷ “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados y Municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias”. Párrafo primero del artículo 3º de la Constitución, según reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de marzo de 1993.

pio artículo 3º constitucional, así como el artículo 9º de la Ley General de Educación.

El problema sustancial no estriba, sin embargo, en determinar si se tiene o no ese derecho respecto de todos los tipos y modalidades educativas, sino más bien en si la gratuidad de la educación pública abarca toda la educación atendida por el Estado o sólo la básica.¹⁸

El primer párrafo del artículo 2º de la ley zanja, quizás de manera involuntaria, la dificultad interpretativa, pues según esta disposición se desprende del derecho a recibir educación otro derecho: "... todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional...".¹⁹

A pesar de dejar resuelta esa primera cuestión, la regla crea una segunda: la igualdad de oportunidades de acceso al SEN no hace distinciones entre el subsector educativo público y el subsector educativo privado. Pero resulta que la situación de los diversos prestadores del servicio educativo frente a quienes lo demandan es distinta: una está determinada como un derecho o garantía individual, el derecho a la educación; la otra como una oferta al público en la que no debe haber discriminación.

La parte final de este párrafo primero del artículo 2º de la ley complica la situación, ya que remite a disposiciones generales el establecimiento de los requisitos que condicionan el ejercicio del derecho a recibir educación. Cuáles sean estas disposiciones generales y de qué autoridad emanen no puede saberse con certidumbre.

¹⁸ A pesar del deslindamiento que se hace en el nuevo texto constitucional entre el Estado y los organismos descentralizados, por un lado, y entre "impartir" y "atender y promover" la educación, por otro, que alberga el propósito de dejar fuera de la gratuidad a la educación pública distinta de la básica, es discutible que algún tipo de educación pública escape al mandato constitucional de gratuidad.

¹⁹ Artículo 2º, párrafo primero, de la Ley General de Educación. *Diario Oficial de la Federación* del 13 de julio de 1993.

Si se tratara de disposiciones administrativas y no legislativas, podrían plantearse al menos dos causas de inconstitucionalidad: por una parte, el que una garantía constitucional viera sujeta su eficacia a disposiciones emanadas del Poder Ejecutivo; por otra, que disposiciones administrativas estuvieran creando obligaciones a cargo de los particulares, lo que vulnera el principio de legalidad.

Los demandantes del servicio educativo tienen el derecho a no ser discriminados y a poder acceder si cumplen los requerimientos que se imponen a cualquier solicitante, cuando se trata del subsector educativo privado.

Frente al Estado, los demandantes del servicio educativo tienen el derecho a recibirlo sin más cortapisas que el cumplimiento de los requisitos que se exijan en términos generales. La cuestión de la gratuidad de toda la educación pública queda fuera del ámbito de este análisis.

Es evidente que el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 32 de la ley a las autoridades (en el sentido de tomar medidas tendientes a crear las condiciones que permitan el pleno ejercicio del derecho a recibir educación, así como una mayor equidad educativa, igualdad de oportunidad en el acceso y la permanencia en los servicios educativos) no debe ser tal que vulnere los derechos de los particulares.

Pasando a otra cuestión, resulta relevante el párrafo segundo del artículo 21 de la ley, pues de las condiciones que la autoridad imponga para ejercer la docencia pueden derivarse restricciones y limitaciones para los prestadores particulares del servicio educativo.²⁰

²⁰ “Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes”. Párrafo segundo del artículo 21 de la Ley General de Educación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de julio de 1993.

La disposición legal resulta inaplicable por lo que se refiere a la impartición de educación en los tipos y modalidades distintos de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), como ya se señaló antes, pues el derecho a la libre ocupación no puede restringirse más que con fundamento en mandato legal (y del fuero local); no obstante ello, la disposición se refiere de manera genérica a cualquier maestro que quiera ejercer la docencia en el SEN y remite los condicionamientos a los que se encuentran sometidos a disposiciones dictadas por las autoridades.²¹

El artículo 24 de la ley se refiere directamente a los beneficiarios del servicio educativo, pero al imponerles la obligación de prestar servicio social se afecta también a los particulares, pues en el mismo artículo se dispone que el cumplimiento del servicio social debe ser un requisito previo para la obtención de título o grado académico.

El artículo 42 de la ley es también relevante, pues trata de preservar la integridad de los menores de edad y para ello dispone que tanto las autoridades educativas, como los particulares, tomen las medidas necesarias.

El artículo 65 de la ley, en su fracción V, establece el derecho de los padres o tutores a opinar respecto de las contraprestaciones que fijen las escuelas. Evidentemente se está refiriendo a las escuelas privadas y a aquellas que tienen alumnos que son menores de edad, pues los mayores de edad no están ya sujetos a tutela o patria potestad (salvo en casos de incapacidad). Lejos de satisfacer una necesidad de los padres o tutores se crea una dificultad, porque tenderán a no conformarse con simplemente opinar.

El artículo 66 es una disposición poco precisa, pues en su fracción III establece la obligación genérica de los padres o tutores de colaborar con las instituciones educativas en las actividades que realicen.

²¹ Con esa remisión se viola la garantía de legalidad.

Las asociaciones de padres de familia están reguladas en el artículo 67; las fracciones II, III, IV y V tienen relevancia pues determinan la relación entre las asociaciones y las escuelas. El penúltimo párrafo del artículo dispone que las asociaciones no pueden intervenir en los aspectos pedagógicos o laborales.

El último párrafo del artículo 69 establece que pueden operar en las escuelas privadas de educación básica consejos análogos a los consejos escolares de participación social que se prescriben para las escuelas públicas.

Este listado de restricciones y limitaciones no puede ser exhaustivo, pues de las facultades que se otorgan a las autoridades también derivan, aunque indirectamente, restricciones y limitaciones.

Además de estas restricciones y limitaciones que se le imponen a los particulares que participan en el ámbito educativo, hay otras que derivan de su carácter de prestadores de ese servicio.

El artículo 1º de la ley incluye de manera explícita toda la educación que imparten los particulares, por lo tanto todas las regulaciones contenidas en la ley, y que se refieren en general a la materia educativa, resultan también aplicables a los particulares.

Los artículos 7º, 8º y 10 determinan los fines y criterios que deben orientar a toda educación.

El artículo 8º lo que hace en realidad es reiterar los criterios asentados por el artículo 3º, fracción II de la Constitución y que jerárquicamente son los superiores.

El artículo 10, en su primer párrafo, contiene una disposición que resulta inconstitucional y que afecta de manera importante a los particulares: “La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público”.

Ésta es una disposición que se encontraba ya en la abrogada Ley Federal de Educación (Art. 3º) y que es necesario comentar.

Lo primero que hay que señalar es que de las disposiciones constitucionales relativas a la materia educativa no puede derivarse que la educación sea un servicio público, sino que establece dos posibilidades:

- Que sea un servicio público, lo que ocurre cuando la educación es impartida por el Estado o sus organismos descentralizados.
- Que se trate del ejercicio de un derecho individual, cuando la educación es impartida por los particulares.

¿Qué hay de común entre estas dos formas de impartir educación? Sólo que en ambas se da un servicio al público.

Considerar que toda educación es un servicio público trae como corolario que los particulares que imparten educación lo hacen como concesionarios del Estado y no en ejercicio de un derecho individual. Mientras que si lo que hacen es ejercer un derecho subjetivo propio, la situación es por completo distinta. De ahí la importancia de la distinción.

Por otra parte, esta misma disposición entra en contradicción con el artículo 54 de la propia ley, que reitera el derecho otorgado a los particulares de impartir educación. Una contradicción similar se planteaba en la anterior Ley Federal de Educación, entre el artículo 32 (derecho de los particulares a impartir educación) y el artículo 3º (toda impartición de educación como servicio público).

Del artículo 30 de la ley derivan también restricciones y limitaciones, en tanto le impone a los particulares la obligación de proporcionar a la autoridad toda la información que les requiera, otorgarle facilidades y colaboración para la evaluación y para que realice exámenes.

V. El capítulo penal de la Ley General de Educación y el recurso administrativo

El capítulo VIII de la ley, en principio, debería ser aplicable a todos los sujetos a los que ésta se dirige, pues versa sobre las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo; pero no es así, pues elimina de su ámbito personal de aplicación a los trabajadores de la educación.

Estas disposiciones violan el principio de igualdad, pues a pesar de enunciar que rigen a quienes prestan servicios educativos, el párrafo final del artículo 74, como se anticipaba ya, exenta de su aplicación a los trabajadores de la educación, que virtualmente quedan impunes.²²

Es indispensable hacer diferencia entre sanciones de tipo administrativo por virtud de la relación laboral y sanciones por infracciones a la ley; no hay razón para considerar que son incompatibles entre sí. Resulta, entonces, que los únicos sujetos a los que se aplican estas disposiciones penales son las instituciones educativas privadas.

También es muy discutible y de dudosa procedencia el que no se haga diferenciación entre los particulares prestadores de los servicios de educación restringida y el resto de los particulares que prestan servicios educativos, particularmente los de educación superior, pues esa indiferenciación parece hacer aplicables a las instituciones privadas de enseñanza superior disposiciones inconsistentes con su naturaleza y sus fines.

Hay gran diversidad entre los supuestos comprendidos dentro de las infracciones (dispuestas por los artículos 74 y 77), pues van desde el incumplimiento de los mandatos constitucionales, hasta el de los lineamientos generales para el uso del material educativo.

²² Ese párrafo reza: "Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos". Además de la evidente falta de técnica jurídica, este párrafo se olvida de que en México están prohibidos los fueros (Art. 13 constitucional).

A través de la notificación que la autoridad competente²³ hace al presunto infractor, para que éste en un plazo perentorio de quince días naturales manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione los datos y documentos que le sean requeridos, se formaliza el procedimiento de sanción. En esa notificación deben expresarse las consideraciones con base en las cuales se estima que existen causas justificadas que ameriten la imposición de la sanción.

La autoridad debe dictar su resolución con base, según manda el artículo 78, en los datos aportados y las constancias que obren en el expediente. El órgano sancionador debe entonces motivar su resolución. Por otra parte, la fundamentación debe referirse, por lo que hace al hecho que amerita la sanción, a los artículos 75 y 77; por lo que respecta a la sanción, al 76; y por lo que se refiere al procedimiento, al propio 78.

El último párrafo de este artículo 78 especifica las consideraciones adicionales que debe tomar en cuenta la autoridad para determinar la sanción; son, por ejemplo, las circunstancias en las que se cometió el ilícito, el carácter intencional o no de la infracción, la gravedad de la infracción, los daños y perjuicios causados o que pudieran causarse a los educandos, las condiciones socioeconómicas del infractor y si hay o no reincidencia.

Algunos de estos considerandos pertenecen al ámbito de subjetividad personal que debería quedar fuera del marco referencial para imponer la sanción, pues de lo contrario se viola el principio de proporcionalidad que está enmarcado en el de igualdad. ¿Qué importancia, tratándose de un ámbito como el de la educación, pueden tener las condiciones socioeconómicas del infractor? Lo que estos

²³ Según el artículo 78 la autoridad competente para sancionar es la responsable de la prestación del servicio, o la que haya otorgado la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios. En el caso de la educación restringida será la autoridad educativa local; en el caso del resto de la educación podrá ser la autoridad federal o la local.

parámetros provocan es mayor discrecionalidad de la autoridad, sembrando con ello la semilla del abuso y la corrupción.

Los efectos de la negativa o la revocación de la autorización consisten, según el artículo 79, en efectos de clausura del establecimiento.

El retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios no afecta a los estudios realizados con anterioridad.

Es necesario hacer una breve reflexión en torno a las disposiciones punitivas de carácter administrativo (como las que acabo de analizar), a las que suele agruparse bajo la denominación de “infracciones” porque en la legislación mexicana de los últimos años han proliferado, y porque suelen ignorarse en ellas las limitaciones que imponen las garantías individuales de carácter penal, pretendiendo una diferencia entre infracciones y delitos.

No es ocioso citar aquí al penalista Luis Jiménez de Asúa: “... entre el delito y la falta no hay diferencia de calidad, sino a lo sumo de cantidad únicamente ...”,²⁴ y para que no quepa duda: “Hemos negado que las contravenciones, a pesar de la insistente pesquisa de muchos penalistas, se diferencien ontológicamente de los delitos, así como tampoco es posible hablar de reparaciones en orden a la gravedad, puesto que si bien es cierto que la mayor parte de aquéllas son menos graves que los delitos, hay algunas que lo son más”.²⁵

La contravención agrupa a todos los comportamientos contrarios a la normatividad, en virtud de cuya comisión se imputa al sujeto responsable una sanción punitiva. La infracción es, entonces, una de las formas de la contravención. La conclusión es importante: a pesar de los intentos por distinguir infracciones y delitos, no hay diferencia ontológica, son lo mismo y deben estar sujetos a los mismos principios.

²⁴ Luis Jiménez de Asúa. *Tratado de Derecho Penal*. T. III. Buenos Aires: Editorial Losada, 1995, 3a. ed., p. 150.

²⁵ *Idem*, p. 157.

A esa conclusión llega también el administrativista Eduardo García de Enterría cuando analiza las sentencias del Tribunal Constitucional Español.²⁶

El efecto inmediato de esta identidad, como ya se señalaba, es que a las faltas e infracciones administrativas se les aplican los mismos principios que operan para los delitos, es decir: el de legalidad, *nullum crimen sine lege* y ley previa; el de tipicidad, exigencia material absoluta de predeterminación normativa de conductas y sanciones, y la necesidad de que en la facticidad se reproduzcan puntualmente los elementos de esa determinación normativa; y, por último, el de proporcionalidad, penas estricta y evidentemente necesarias, delimitadas en sus parámetros mínimo y máximo y adecuadas al tipo de conducta ilícita de que se trate.

Estos principios no sólo funcionan en el plano teórico o en la jurisdicción extranjera, también resultan aplicables en el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico en virtud de lo que disponen los artículos 14 y 16 de la Constitución.

El apartado de infracciones y sanciones de la Ley General de Educación contraviene todos estos principios.

El artículo 74 de la ley hace remisiones a disposiciones de carácter administrativo en las que se determinan algunos supuestos de las infracciones (por ejemplo, las fracs. V y XII), violando el principio de legalidad.

Se establecen conductas como infracciones sin la suficiente determinación de sus elementos (fracs. I y XI), violando el principio de tipicidad.

Los márgenes dentro de los que se establecen las sanciones son demasiado amplios: las multas pueden ser de hasta cinco mil veces el

²⁶ Al respecto véase Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Civitas, Tomo II, 1991, 3a. ed., pp. 161-179.

salario mínimo general diario vigente en el área geográfica, o se puede imponer la revocación de la autorización o el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios, o ambos tipos de sanción acumulativamente a discreción de la autoridad (Art. 76); se viola el principio de proporcionalidad.

Por lo que se refiere al recurso administrativo, lo primero que puede decirse es que es una de las novedades de esta ley.

Procede en contra de las resoluciones de las autoridades educativas y debe interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución (Art. 80).

Puede interponerse también si la autoridad es omisa en dar respuesta a solicitud de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios dentro de sesenta días hábiles.

El requisito establecido por el artículo 81 consiste en la presentación por escrito ante la autoridad inmediata superior a la que emitió la resolución recurrida u omitió respuesta.

El contenido mínimo indispensable del escrito de presentación y los documentos que deben acompañarlo se señalan en el artículo 82 y son: nombre y domicilio del recurrente, los agravios que alegue, los elementos de prueba que considere necesarios y las constancias que acrediten la personalidad del promovente. Puede declararse improcedente el recurso si falta alguno de los requisitos. Así, se abre la puerta a que la autoridad opte por la improcedencia alegando cualquier falta. ¿Por qué no se dispuso un mecanismo de apercibimiento?

El artículo 83 se refiere a las pruebas, de las que sólo excluye la confesional.

El plazo dentro del cual la autoridad debe emitir su resolución es de sesenta días hábiles, pero pueden contarse a partir de eventos distintos: del acuerdo de admisión del recurso, si no se ofrecieron pruebas o si no requieren plazo para su desahogo, o de la conclusión del desahogo

de las pruebas. La notificación de la resolución se hace personalmente o por correo certificado (Art. 84).

El último artículo de la ley, el 85, se refiere a la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada y establece dos supuestos: que se trate de una sanción pecuniaria, entonces procede de inmediato la suspensión. Que se trate de otra sanción, entonces sólo procede la suspensión si se cumplen ciertas condiciones: que lo solicite el recurrente, que se admita el recurso, que su otorgamiento no implique la continuación o consumación de ilícitos y que no se ocasionen daños y perjuicios a los educandos o a terceros.

CAPÍTULO VII

Validez oficial de estudios, certificación de conocimientos y becas

Sergio Domínguez Vargas

Corresponde en esta sección comentar los conceptos que se indican en el encabezado; materias que se incluyen en la nueva Ley General de Educación y que provienen de otros ordenamientos anteriores.

La validez oficial de estudios y la certificación de conocimientos se tratan en el capítulo VI del nuevo texto. Las becas son tratadas en diversas partes del mismo, como:

- a) Una de las obligaciones que deberán cumplir los particulares que imparten educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios (Art. 57, frac. III); y
- b) Una de las actividades que deberán llevar a cabo las autoridades educativas para lograr una mayor equidad en la prestación del servicio (Art. 33, frac. VIII) que trataremos en su oportunidad.

I. Validez oficial de estudios

Antes de desarrollar el tema que corresponde a este primer apartado, haré referencia a una cuestión de carácter eminentemente semántico: tanto en el texto de la Ley Federal de Educación de 1973 como en la Ley General de Educación de 1993, el legislador ha venido utilizando una nomenclatura que ha requerido precisiones para orientar a los usuarios del servicio educativo. Me refiero a la similitud terminológica con que se designa, por un lado, al acto de otorgar “validez oficial de estudios” que se utiliza para reseñar los procedimientos de reconocer estudios por medio de la revalidación o la equivalencia, para aquellos realizados fuera o dentro del Sistema Educativo Nacional, respectivamente; y, por otro lado, cuando se presenta la figura del “reconocimiento de validez oficial de estudios”, el cual no es, como se podría suponer desde el punto de vista gramatical, una forma de dar “reconocimiento” al contenido de una revalidación o una equivalencia, sino que se configura como el otorgamiento, por parte de diversas autoridades educativas, de un permiso para que los particulares que cumplan con ciertos requisitos establecidos en el cuerpo de la propia ley, queden facultados para impartir tipos educativos distintos de la primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

Sólo en sectores en que se manejan, de manera cotidiana, estos términos de la legislación educativa, no se requiere explicar detalladamente sus ámbitos y sus alcances, ya que de manera coloquial se les designa, a uno como “revalidación” y al otro, en términos genéricos, como “incorporación”.

Sin embargo, es de observarse que nuestro lenguaje es muy rico como para vernos precisados a designar, en un mismo ordenamiento, casi con los mismos términos, dos conceptos que resultan muy distantes entre sí.

En efecto, son tan diferentes estos conceptos que correspondió desarrollar el tema de reconocimiento de validez oficial de estudios

dentro del capítulo V relativo a “la educación que imparten los particulares”. En este apartado trataremos la validez oficial de estudios, como figura vinculada a la revalidación, convalidación, equivalencia o certificación, que son los términos que usualmente se manejan para aplicarla.

En la exposición de motivos de la ley que nos ocupa, se indica que “... el capítulo VI ratifica que los estudios impartidos conforme a la ley tendrán validez oficial en toda la república y establece las condiciones para obtener la revalidación y equivalencia de estudios, así como los principios para certificar los conocimientos”. En lo relativo a la distribución de funciones entre las diversas autoridades educativas, el artículo 12 establece que corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal “... Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativa a otro”. El artículo 13 señala, como atribuciones exclusivas que corresponden a las autoridades educativas locales “... Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica”. Más adelante, el artículo 14 enumera las atribuciones que corresponden, de manera concurrente, a las autoridades educativas federal y locales, entre ellas “... Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida”. Por otra parte, el legislador agrega esta facultad a la propia Secretaría, cuando indica en el segundo párrafo del artículo 63 que “... la Secretaría podrá revalidar y otorgar equivalencias de estudios distintos a los mencionados en la fracción V del artículo 13”.

Resulta de interés observar que el legislador reserva a la propia Secretaría el aspecto normativo en esta materia y faculta a las autoridades federal y locales para compartir la parte operativa. Los antecedentes de haber contado en alguna época con diversidad de criterios aplicables para revalidar, alertaron seguramente al legislador sobre la importancia de establecer normas y procedimientos que habrán de permitir utilizar un criterio uniforme en la elaboración de los dictámenes

de revalidación y equivalencias que emitan las autoridades en sus respectivas competencias, al establecer que "... la Secretaría determinará las normas y criterios generales, aplicables en toda la República, a que se ajustarán la revalidación así como la declaración de estudios equivalentes" (Art. 63, primer párrafo); y determina al mismo tiempo una limitante, cuando señala que "... las autoridades educativas locales otorgarán revalidaciones y equivalencias únicamente cuando están referidas a planes y programas de estudio que se impartan en sus respectivas competencias" (Art. 63, tercer párrafo).

La figura de la revalidación, por su propia naturaleza, rebasa nuestras fronteras y abarca estudios hechos fuera del Sistema Nacional, incluyendo por tanto los realizados en otros países. Esta circunstancia es también recogida por el legislador en la parte final del artículo 60 al indicar que "... la Secretaría promoverá que los estudios con validez oficial en la República sean reconocidos en el extranjero". Esta intención se cumple a través de la intervención de nuestras autoridades en la firma de convenios con autoridades educativas de otros países, apoyándose en el propio texto de la ley que nos ocupa, cuando se expresa en el artículo 12, que una de las atribuciones que corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal es "... 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...".

La mecánica de la revalidación de estudios constituye, aun tratándose de una cuestión meramente formal, un apoyo de gran importancia para la consecución de objetivos como la cooperación y la integración educativas a nivel internacional. Los estudios que tienen validez en el sistema educativo de un país pueden tenerla en otro, si se someten al trámite correspondiente y a condiciones legislativas que establecen situaciones de reciprocidad.

Los términos "revalidación" y "equivalencia", aparentemente bien diferenciados por la ley, tienen en la práctica una serie de aplicaciones que conviene, brevemente, reseñar.

En efecto, revalidación, dice la Ley General de Educación, significa dar validez oficial a los estudios realizados fuera del Sistema Educativo Nacional, siempre y cuando sean equiparables con estudios realizados dentro de dicho sistema (Art. 61).

Por otra parte, la ley precisa que podrán declararse equivalentes entre sí, los estudios realizados dentro del Sistema Educativo Nacional y se hará por niveles educativos, grados escolares, asignaturas u otras unidades de aprendizaje (Art. 62).

El término “revalidación”, en la práctica, tiene una connotación amplia que comprende cualquier acto de autoridad educativa que permita el tránsito de alumnos que, habiendo cursado estudios en un sistema educativo, pretendan hacerlos valer para continuar en otro; y una connotación restringida que es la de dar validez a estudios realizados en el extranjero.

En el ámbito internacional se utiliza el término “convalidación de estudios” para significar el reconocimiento que da la autoridad educativa de un país a los estudios realizados en otro. Coloquialmente se ha venido utilizando el término “revalidación” tanto para la validez otorgada a los estudios realizados fuera del Sistema Educativo Nacional, como para la declaración de estudios equivalentes que sí forman parte del sistema. Esto acontece específicamente en el nivel de educación media superior y superior, en donde hubiera sido oportuno unificar criterios en cuanto a terminología que la ley que nos ocupa no contempla todavía.

En efecto, aun cuando debiera reservarse el vocablo “revalidación” para referirse al acto de dar validez oficial a estudios realizados fuera del sistema y el de “equivalencia” para estudios dentro del sistema, es un hecho que se revalidan estudios realizados en planteles particulares, antes de que éstos cuenten con el acuerdo de reconocimiento de validez oficial de estudios.

Cuando los particulares desean obtener reconocimiento de validez oficial de estudios y realizan los trámites administrativos ante las auto-

ridades competentes, en tanto no obtienen el acuerdo, se ha estimado que *de facto* los estudios que han impartido antes de obtener el permiso correspondiente han sido realizados “fuera del Sistema Educativo Nacional” y por ello se les otorga validez por medio de la figura de la revalidación.

Sólo así se salva la interpretación que se ha dado al término “revalidación” y que incluye estudios que nada tienen que ver con el extranjero.

En cuanto a los acuerdos internacionales, puesto que en la ley se contempla que “se promoverá un sistema recíproco de validez de estudios”, nuestro país participa ya en el programa emprendido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para elaborar normas y disposiciones de aplicación práctica, relativas a la movilidad de las personas entre un país y otro, en lo que toca al reconocimiento de sus estudios. Este programa se hizo realidad, a nivel regional, con la firma del Convenio Regional de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe (COREDIAL).

Este convenio ha tenido una enorme importancia para la promoción, definición y regulación de estudios (sobre todo de nivel superior) en América Latina y el Caribe, debido a la necesidad de los países del área de incrementar la cooperación en materia de formación y utilización de los recursos humanos, de propiciar regionalmente una mayor movilidad de profesores y estudiantes y, sobre todo, de lograr una uniformidad de políticas educativas acordes con los planes de desarrollo económico y social de los países signatarios.

Por lo que toca al concepto de equivalencia, es ciertamente una figura poco usual en los niveles de educación básica, ya que, tanto en primaria como en secundaria, se ha buscado trabajar con un plan de estudios uniforme en todo el sistema educativo nacional. Este concepto encuentra su utilidad en los niveles superiores, por la diversidad de planes de estudio o de la distinta nomenclatura de las asignaturas que los integran, lo que determina el frecuente uso de las equivalencias.

Sin embargo, en la práctica, se maneja el concepto de “tabla de equivalencias” para equiparar los estudios en sistemas educativos del exterior con los del sistema nacional, para dar validez por años de estudio y niveles. Esto acontece desde la primaria (Sistema Nacional frente al de los Estados Unidos de Norteamérica o al de España) y en el nivel de educación media superior (Sistema Nacional frente al de Francia).

II. Certificación de conocimientos

Con relación a este segundo rubro, la anterior Ley Federal de Educación de 1973 recogía el propósito de propiciar mecanismos para operar un sistema de certificación de conocimientos, y dar así cumplimiento a compromisos de carácter internacional, asumidos a través de la firma de convenios sobre la materia.

En efecto, el artículo 66 del mencionado ordenamiento señalaba:

La Secretaría de Educación Pública creará un Sistema Federal de Certificación de Conocimientos, por medio del cual se expedirá certificado de estudios y se otorgará diploma, título o grado académico que acredite el saber demostrado, de acuerdo con el reglamento que al efecto se expida y conforme a las siguientes bases:

- I. Que los conocimientos se acrediten por tipo educativo, grado escolar o materia;
- II. Que para acreditar un tipo o grado escolar deberá comprobarse la acreditación del tipo o grado inmediato anterior;
- III. Que los conocimientos se acrediten de acuerdo con los planes y programas de estudios en vigor;
- IV. Que se cumplan, en su caso, las prácticas y el servicio social correspondientes;

- V. Que los conocimientos sean evaluados conforme a procedimientos que se establezcan tomando en cuenta las experiencias del sistema educativo nacional, y de acuerdo, en lo conducente, a lo dispuesto por el artículo 47 de esta ley (que se refiere a la evaluación educativa); y
- VI. Que el interesado se ajuste a las demás disposiciones legales relativas.

Como se observa, se expresó con mucho detalle el mecanismo y los procedimientos para expedir certificación de conocimientos, pero jamás, durante la vigencia de la ley, se expidió el reglamento anunciado, por lo que no fue posible aplicar en la práctica las bases propuestas.

Los interesados en ingresar al Sistema Educativo Nacional, con el propósito de continuar o terminar sus estudios, lo lograron a través de los dispositivos de la revalidación, con documentos que fehacientemente mostraran la terminación de un grado de estudios, pero no con base en acreditar el saber demostrado. El legislador incluyó este mecanismo, tal como se ha dicho, para cumplir un propósito de reciprocidad con otros países que sí lo tienen establecido y que permite la continuación de estudios y aun el ejercicio profesional a quienes, sin documentos oficiales de apoyo, acrediten el saber demostrado a través de la experiencia personal.

La actual Ley General de Educación, en esta materia, dispone, en el texto de su artículo 64, que

[...] la Secretaría, por acuerdo de su titular, podrá establecer procedimientos por medio de los cuales se expidan certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes acrediten conocimientos terminales que correspondan a cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral. El acuerdo secretarial respectivo señalará los requisitos específicos que deban cumplirse para la acreditación de los conocimientos adquiridos.

En la anterior transcripción se observa nuevamente la presencia de una condicionante para poner en operación el sistema de certificación

de conocimientos adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral, que consiste en producir, ahora por parte del titular del ramo, un acuerdo que establezca los procedimientos para expedir certificados.

Retomando el tema de los compromisos regionales asumidos por nuestro país en los documentos suscritos en el COREDIAL, se identifican de manera clara los propósitos de reciprocidad para operar un sistema de reconocimiento de grados académicos y de certificación de conocimientos.

En su origen, dicho convenio tuvo una enorme importancia para la promoción, definición y regulación de estudios, especialmente de nivel superior. Fue motivado, como ya se dijo, por la necesidad de los países del área de incrementar la cooperación en materia de formación y utilización de los recursos humanos y propiciar regionalmente una mayor movilidad de estudiantes y profesionistas, conveniente para los propósitos de integración y cooperación.

El reconocimiento recíproco de estudios y los mecanismos para implantar un sistema de certificación de conocimientos, implica aceptar la capacidad técnica para la continuación de estudios de un país a otro o bien para el ejercicio de una profesión equivalente a los diplomas o títulos adquiridos por los nacionales de los países signatarios, sin limitar en absoluto el derecho de los gobiernos a dictar reglamentos administrativos respecto al ejercicio de las profesiones o de las condiciones de admisión de las instituciones nacionales de educación superior; al mismo tiempo, también implica adoptar un mecanismo dinámico que tome en cuenta los conocimientos acreditados por los títulos obtenidos o bien por las experiencias o realizaciones personales de tipo empírico. Esto significa que la certificación de conocimientos, en el ámbito de los compromisos internacionales, podría proceder en aquellos casos en que, faltando diploma, título o grado, se considere que se poseen conocimientos suficientes para acceder a estudios del siguiente nivel.

En otra parte, el legislador utiliza el concepto de certificación de conocimientos, con un enfoque diverso. En el texto del artículo 45 de la Ley General que nos ocupa, cuyo contenido se estima pertinente transcribir en aquellas partes que están vinculadas al tema en cuestión, se dice que

[...] la formación para el trabajo procurará las adquisiciones de conocimientos, habilidades y destrezas que permitan, a quien la recibe, desarrollar una actitud productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación y algún oficio calificados [y agrega que la Secretaría]... conjuntamente con las demás autoridades federales competentes, establecerá un régimen de certificación, aplicable en la República, referido a la formación para el trabajo, conforme al cual sea posible ir acreditando conocimientos, habilidades o destrezas intermedios o terminales, de manera parcial y acumulativa, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridos.

Este aspecto de la ley, en su primera vertiente, permite observar la importancia que habrá de tener la elaboración del acuerdo secretarial relativo a la certificación de conocimientos y determinar su ámbito de aplicación, así como definir los mecanismos para extender certificados de estudios parciales o totales y dar paso a la interpretación adecuada de lo que se entenderá por experiencias personales o autodidactas.

III. Becas

Ha sido tradición, en el ámbito educativo, operar un sistema de ayudas de carácter económico a los alumnos que reúnan ciertos requisitos para hacerse acreedores a estos estímulos. Los renglones que se han venido manejando respecto del concepto de beca, abarcan: a) las oficiales o en efectivo; b) las que deben otorgar los planteles particulares; y c) las dedicadas a la realización de estudios en el extranjero.

Las becas o ayudas económicas, para el tercer renglón, se han ubicado en reglamentos específicos que son operados por organismos públicos y empresas privadas, de acuerdo con un proyecto general de formación y especialización de recursos humanos de nivel profesional,

en instituciones educativas del extranjero, según las necesidades en campos concretos del conocimiento. Es fácil identificar estos propósitos dentro de los programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT); Instituto Politécnico Nacional (IPN); Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Banco de México, Nacional Financiera (NAFINSA); Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), entre otros, así como en los planes de becas que opera el Banco Nacional de México (BANAMEX), Compañía Nestlé, IBM de México, Teléfonos de México, Kodak Mexicana y muchas otras empresas y grupos privados.

La legislación educativa, por tanto, reseña lo relativo a los dos primeros renglones a los que se hará referencia.

A. Becas oficiales o en efectivo

La Ley Federal de Educación de 1973 no hacía referencia expresa acerca de becas en efectivo, sino en forma indirecta, al establecer en su artículo 10 que “los servicios de la educación deberán extenderse a quienes carecen de ellos, para contribuir a eliminar los desequilibrios económicos y sociales”. El fundamento legal del programa de becas en efectivo lo encontramos en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (Art. 26, fraccs. XVI y XVII) y en el Acuerdo Número 43 del secretario del ramo (31 de marzo de 1980).

La actual Ley General de Educación recoge esta preocupación en el capítulo dedicado a la equidad en la educación, cuando establece que las autoridades educativas, para permitir el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos, “desarrollarán programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a educandos” (Art. 33, frac. VIII).

La beca, en escuelas oficiales, es una asignación en efectivo destinada a apoyar a alumnos sobresalientes de escasos recursos económicos, que realizan estudios en planteles federales. Los objetivos que se persiguen con su otorgamiento son: reconocer y estimular el rendi-

miento académico de los alumnos; contribuir a disminuir los índices de reprobación y deserción escolares y apoyar la formación de recursos humanos para el sector educativo y de la economía nacional.

Los niveles educativos que se atienden en estos programas abarcan la educación básica, media superior, tecnológica, normal, física y artística. Funciona a través del cumplimiento de requisitos específicos para otorgar becas nuevas o para renovación. Actualmente su operación se lleva a cabo de manera desconcentrada, atendiendo los acuerdos de coordinación entre el gobierno federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, y los de los estados, en función del programa de simplificación administrativa del sector educativo.

La Comisión General de Becas, a través del Comité Sectorial de Becas en Efectivo, es la encargada de proporcionar información relativa al programa regular de becas en efectivo para los alumnos que realizan estudios en las escuelas dependientes del sistema federal. Señala, al mismo tiempo, el procedimiento que habrá de seguirse para la obtención de estas becas, tanto en el Distrito Federal como en los estados, así como la vigencia de este servicio asistencial, que se otorga en función de un ciclo escolar cursado, es decir, por diez meses.

En la actualidad, el otorgamiento de becas en efectivo depende de un concurso de selección de conformidad con las siguientes bases: el alumno solicitante deberá acreditar un promedio mínimo de 8 o su equivalente; se otorga una sola beca por familia; la beca se otorga a los alumnos con alto rendimiento académico y necesidad económica; no se tramitan solicitudes con documentación e información incompletas; la renovación de la beca no es automática, debe solicitarse anualmente, toda vez que prevalezcan las condiciones que originaron su otorgamiento inicial; en el caso de educación básica, el otorgamiento se decide en el seno del Consejo Técnico Consultivo de cada plantel. Finalmente, el número y monto de becas que anualmente se concedan en los estados de la Federación, estará determinado por la partida global respectiva del correspondiente presupuesto de egresos.

B. Becas en escuelas particulares

En la Ley Federal de Educación de 1973 se estableció en el artículo 35 que

[...] la autorización a particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, así como el reconocimiento de validez oficial de estudios distintos de los anteriores, podrán ser otorgados por la Secretaría de Educación Pública o el gobierno del estado correspondiente, cuando los solicitantes satisfagan los siguientes requisitos: [...] VI. Proporcionar becas en los términos de las disposiciones relativas.

Las mencionadas “disposiciones relativas” no fueron precisas ni uniformes y se manejó como obligación de los particulares el otorgamiento de becas en una cantidad equivalente a un porcentaje que iba del 5 al 10 por ciento de la inscripción total o matrícula de alumnos.

El actual ordenamiento reitera este compromiso en su capítulo V, relativo a la educación que imparten los particulares, y señala en su artículo 57 que

[...] los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán [...] III. Proporcionar un mínimo de becas en los términos de los lineamientos generales que la autoridad que otorgue las autorizaciones o reconocimientos haya determinado.

Aun cuando el espíritu del legislador, en materia de otorgamiento de becas en planteles particulares, parece permanecer inalterable en comparación a la anterior legislación, se ha producido una modificación reglamentaria consistente en cambiar el ámbito de decisión sobre el otorgamiento de becas; esto es, hasta el ciclo escolar 1991-1992, correspondió a la propia Secretaría, por conducto de la Dirección de Becas y del comité respectivo, seleccionar a los candidatos a recibir este estímulo, consistente no en recibir directamente una cantidad en efectivo, sino en no quedar obligados a cubrir los montos correspondientes

a inscripción y colegiaturas mensuales de un periodo escolar. La Secretaría, igualmente, determinaba los casos de renovación de este privilegio, cuando se mantuvieran los requisitos de la asignación de la beca original.

Por estimar de interés esta modificación en el mecanismo de otorgamiento de becas particulares, se transcribe el contenido de la circular emitida por la Subsecretaría de Coordinación Educativa con fecha 29 de mayo de 1992, dirigida a las escuelas particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, otorgados por la Secretaría de Educación Pública, que a la letra dice:

Para dar cumplimiento a la fracción VI del artículo 35 de la Ley Federal de Educación, y con el propósito de simplificar los procedimientos administrativos en el otorgamiento de becas, e involucrar a las escuelas y a los padres de familia en las decisiones que les afectan, a partir del ciclo escolar 1992-1993 las escuelas particulares, con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la Secretaría de Educación Pública, quedarán sujetas a las disposiciones siguientes:

1. Cada escuela, en consulta con la respectiva asociación de padres de familia, o con representantes de la comunidad estudiantil, determinará el número de nuevas becas y los procedimientos para su asignación y renovación.
2. Los procedimientos de asignación y renovación citados tomarán en cuenta el rendimiento académico y la capacidad económica de los beneficiarios.
3. Los alumnos actualmente becados tendrán derecho a la renovación de su beca, siempre que conserven un promedio mínimo de 8, y permanezcan en el mismo nivel educativo y en la misma escuela. Las autoridades de los planteles serán las encargadas de renovarlas directamente.
4. Prevalece la obligación de otorgar, como mínimo, un número de becas equivalente al 5 por ciento de los alumnos inscritos, pero éstas serán asignadas directamente por la escuela en los términos de esta circular.

5. Deberá acreditarse ante esta Secretaría, cuando ésta así lo solicite, el cumplimiento de la presente circular.

Se abrogan las disposiciones administrativas hasta ahora vigentes, aplicables al otorgamiento de las becas a que se refiere la presente circular.

Seguramente, con lo dispuesto en la fracción III del artículo 57 de la Ley General de Educación, hoy vigente, se prolongará lo dispuesto en el contenido de la circular transcrita, dejando a los propios planteles particulares el otorgamiento de becas.

Como una consideración final, no sólo sobre la materia tratada en este apartado sino sobre la vigencia misma de la Ley General de Educación, hacemos eco de las consideraciones expresadas en la exposición de motivos de la entonces iniciativa presentada al Congreso de la Unión, en el sentido de que

[...] contribuirá a consolidar la estrategia de modernización de los servicios educativos que requiere nuestro desarrollo y que con esta ley dispondremos de un instrumento jurídico que asegurará una educación de alta calidad, con carácter nacional y capacidad institucional para ofrecer niveles educativos suficientes y adecuados a toda la población.

CAPÍTULO VIII

La participación social en la educación

Pablo Latapí

Introducción

Una de las principales innovaciones de la Ley General de Educación (LGE) es el amplio espacio que dedica –todo el capítulo VII– a la participación de la sociedad en la vida escolar. La exposición de motivos de la iniciativa reconoce que “hasta hoy la colaboración e incluso la comunicación entre maestros y padres de familia habían sido muy débiles, pues se interponían el centralismo y la burocracia”. Las disposiciones del nuevo ordenamiento legal en esta materia no sólo definen los derechos y obligaciones de los padres de familia y de sus asociaciones, sino que constituyen consejos de participación social a diversos niveles, que pretenden vivificar el sistema educativo comunicándolo con su entorno. Integrados por representantes de la sociedad –los padres de familia, sus asociaciones, los sectores de la comunidad, los maestros, su organización sindical y las autoridades– estos consejos deberán propiciar, se afirma en la exposición de motivos, “una comunicación directa y fluida entre alumno, maestro, escuela y comunidad que redundará en la detección y solución conjunta de problemas sociales que suelen afectar el desempeño escolar”. “Se tenderá –se añade– una red social de interés y participación propositiva en torno a la educación de los hijos”, lo

que “habrá de traducirse en un mejor aprovechamiento escolar de los alumnos, fortaleciendo el carácter integral de la educación”.

Ya el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica del 18 de mayo de 1992 había dejado constancia de la importancia de la participación de la sociedad para renovar la vida escolar y especialmente para elevar la calidad de la educación; inclusive mencionaba como deseable una “contraloría social” del sistema educativo. La LGE intentó concretar legalmente este propósito.

El tema de la participación interesa especialmente, por su naturaleza, a todos los agentes de la educación, principalmente a los maestros y padres de familia; su ordenamiento legal precisa las formas de interacción de la escuela y la comunidad y concreta las modalidades que asume el carácter público de las instituciones de enseñanza; podría decirse que expresa en la vida cotidiana la relación entre Estado, sociedad y educación. Por esto, la participación es tema fundamental en toda legislación educativa.

Estos comentarios procederán en seis pasos. Una primera sección tendrá por objeto ubicar el tema en nuestro contexto histórico; la segunda se ocupará de algunos principios de filosofía del derecho que deberán tomarse en cuenta previamente en la discusión del tema de la participación; en la tercera se presentará globalmente el contenido de la LGE en esta materia, comparándolo con el de la Ley Federal de Educación (LFE) anterior; en cuarto lugar se destacarán y comentarán los aspectos sobresalientes de la nueva legislación; en la quinta sección se expondrán algunos comentarios críticos y en la sexta, una reflexión de carácter prospectivo.

I. El contexto histórico-legal

En vano se busca en la legislación constitucional sobre la educación del último siglo y medio referencias explícitas a la familia o a la comunidad como a agentes que intervengan y colaboren en la tarea educativa. La

Constitución de 1857 se limitaba a establecer la libertad de enseñanza estipulando que la ley determinaría las profesiones que requiriesen título para su ejercicio y los requisitos para expedirlo. La Constitución de 1917 reafirmaba esa libertad añadiendo el carácter laico de la educación oficial y de la enseñanza privada primaria; se prohibía también la participación de las corporaciones religiosas y ministros de culto en las escuelas privadas primarias.

El artículo 3º de 1934 establece el carácter socialista de la educación y extrema las disposiciones limitativas a la enseñanza privada, especialmente a los ministros de culto y corporaciones religiosas, para intervenir en ciertos tipos de educación. Por primera vez se refiere el texto constitucional a “los particulares” a quienes menciona sólo como posibles organizadores de planteles, no como padres de familia o miembros de la comunidad. Es patente en el texto la oposición –o aun actitud hostil– del Estado hacia “los particulares” cuando afirma: “sólo el Estado impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrá concederse autorización a los particulares que deseen...”. Se les percibe como eventuales rivales del Estado.

La reforma de este artículo en 1946 modifica las orientaciones ideológicas de la educación, pero mantiene las restricciones a la Iglesia y a la enseñanza privada. El texto actualmente vigente, después de las dos reformas que experimentó en el sexenio salinista (la primera para hacerlo congruente con la reforma del artículo 130, la segunda para introducir otras disposiciones, entre ellas la supresión de la situación de “indefensión jurídica” de los particulares) no modifica en lo esencial la implícita oposición entre Estado y “particulares”, propia de las formulaciones constitucionales anteriores (frac. VI).

Nuestras constituciones han tenido la preocupación predominante de salvaguardar la competencia del Estado en la educación y definir sus orientaciones ideológicas; padres de familia y comunidad han estado siempre ausentes de los textos constitucionales que reglamentan la educación, como también lo han estado los maestros. La Constitución actual toma en cuenta a la familia, para efectos escolares, sólo en su

artículo 31, el cual establece que los padres o tutores tienen la obligación de ver que sus hijos o pupilos “concurran a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria o secundaria y reciban la militar...”.

El propósito del Estado mexicano de dominar el ámbito educativo excluyendo de él a la Iglesia llevó no sólo a prohibir toda injerencia eclesiástica en este ámbito, sino a coartar la educación organizada por los particulares, detrás de los cuales pudieran ocultarse influencias eclesiásticas. La suspicacia hacia la enseñanza privada se extendió de hecho a los padres de familia en general, también a aquellos cuyos hijos asistían a las escuelas públicas. El resultado, probablemente no deseado, fue una separación drástica entre escuela y familia que impidió la necesaria colaboración. El afán por asegurar la hegemonía educativa del Estado tuvo la desmesurada consecuencia de privar a la escuela de la colaboración de la familia, de modo semejante a como el afán de preservar la laicidad privó también a la enseñanza pública de su capacidad de formación moral.

La legislación secundaria, concretamente la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941 y posteriormente la LFE de 1973, contenía disposiciones sobre la organización y el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia (Arts. 112 a 117); estas disposiciones, sin embargo, no lograron promover una relación sana y orgánica entre la escuela y la familia, sino en casos excepcionales.

Fueron, pues, razones políticas, fundamentalmente, las que determinaron la separación de la escuela respecto a la comunidad y la familia; pero a ellas se añadió el carácter centralista de la política educativa del país en los últimos 70 años. Si en algún momento (1922) Vasconcelos concibió un sistema educativo fundado en la participación de la sociedad y cuyo gobierno dependería de consejos participativos (al grado que llegara a ser casi innecesaria, en poco tiempo, la Secretaría de Educación Pública), esa concepción no tuvo oportunidad alguna de demostrar su viabilidad o su eficacia; el centralismo normativo, administrativo y financiero limitó las responsabilidades locales y privó a las

escuelas de su vinculación con su entorno inmediato. Nuestro sistema escolar siguió pautas muy distintas de las de otros países, inclusive latinoamericanos, en los que las escuelas son reguladas y aun parcialmente financiadas por instancias locales o municipales. En la perspectiva de este desarrollo histórico se aprecia, por una parte, el carácter innovador que tienen las disposiciones de la LGE sobre la participación social en la escuela y, por otra, la relación que hay entre estas disposiciones y la federalización del poder educativo que la misma ley introduce.

II. La participación y la filosofía del derecho

Determinar cuál debe ser el grado y las modalidades de la participación de los padres de familia y de la comunidad en el sistema educativo supone obviamente una visión filosófica respecto a los sujetos del derecho a educar. Estas cuestiones han sido muy debatidas desde el surgimiento de los modernos sistemas escolares organizados por los estados nacionalistas, especialmente en aquellos países en que la lucha entre la Iglesia y el Estado se ha manifestado con particular relevancia en el campo de la educación.

Si compete al Estado educar, los padres y la comunidad podrán ser ignorados o, a lo más, graciosamente invitados a participar expresando sus opiniones sobre la vida escolar. Si, en cambio, el “derecho a educar” compete a los padres de familia, quienes lo tienen “anteriormente” al Estado y lo delegan en él (para aquellos aspectos en que la familia no tiene la capacidad de ejercerlo), ellos siguen teniendo competencias fundamentales en el ámbito escolar. En este caso, las competencias se invierten: sería más lógico hablar de la participación del Estado, concedida por los padres de familia, que al revés.¹

Del mismo modo habría que revisar cómo se definen, y en virtud de qué títulos, las competencias jurídicas de la “sociedad” y “comunidad”

¹ Véase “El derecho a la educación” de Jorge Díaz en el capítulo I de este libro.

respecto al sistema escolar y su armonización con los otros titulares de este derecho.

Estas reflexiones sobre la titularidad del derecho a educar son indispensables para situar el tema de la participación, sobre todo si –como es el caso de la tradición jurídica mexicana– ha predominado una filosofía estatista que disminuye o prácticamente ignora los derechos de los padres de familia sobre la educación escolar. Es interesante notar que el mismo J. Torres Bodet, responsable de la redacción del artículo tercero de 1946, reconocía que la competencia jurídica de los maestros de la enseñanza pública dependía de una delegación de la competencia educativa de los padres, aunque no extrajo las consecuencias últimas de este principio:

Cuando se reflexiona –escribió– sobre este enlace entre el padre y el profesor, se advierte inmediatamente que la fe que éste brinda a la capacidad pedagógica del segundo, señala a éste un compromiso tácito de lealtad para con los derechos que aquél le cede por todo el tiempo que dura la educación. De ahí que la ley no escrita –pero inmutable– de la relación que entre ambos se desarrolla, sea primordialmente la de que el maestro no lleve a cabo en ninguno de sus alumnos una acción que, por injusta o por disolvente, le ofendería si otros trataran de practicarla en sus propios hijos.²

Tampoco es posible hablar de una “contraloría social” sobre el sistema educativo, sin antes dilucidar estas cuestiones de filosofía del derecho; son cuestiones que condicionan la definición misma del “servicio público” educativo, el ámbito de las competencias de quienes en él intervienen y de las obligaciones correspondientes, la delegación de esos derechos, la obligación de rendir cuentas sobre su ejercicio y el grado de la legítima participación de los diversos actores. Sobre estas cuestiones remitimos a los capítulos I y III de este libro.

El tema, por lo demás, es de especial oportunidad en estos años en que se ha puesto en marcha una “reforma de la Revolución” que implica una profunda modificación del papel del Estado en la economía, la

² *Discursos 1941-1964*, México, Editorial Porrúa, p. 563.

desregulación de las actividades productivas y comerciales, el incremento de responsabilidades y derechos de los particulares en la vida económica y la disminución de subsidios y medidas de compensación social; todo ello en nombre de las exigencias de reubicar al país en la economía internacional y ajustarlo a los postulados neoliberales.

Ahora bien, no se puede ser liberal en lo económico y estatista en lo educativo; el concepto de Estado debe ser congruente en ambas esferas. El debate filosófico-político deberá, por una parte, limitar las exageraciones de un liberalismo económico que, en un país de profundas desigualdades como el nuestro, llevará a crecientes injusticias y, por otra, limitar en lo educativo el absolutismo del Estado que excluye arbitrariamente a los demás agentes de la educación.

El debate filosófico sobre “el derecho a educar” rebasa, por tanto, la opción Estado-Iglesia o Estado-padres de familia; se orienta a esclarecer la legitimidad de titularidades de todos los actores educativos en correspondencia con sus diversas competencias; por ello es un debate sobre la ubicación sociopolítica de la escuela como punto de encuentro de fuerzas sociales plurales e instancia de construcción de consensos en la sociedad.

Respecto a la participación social, la LGE parece adoptar la siguiente perspectiva filosófica: el Estado es representativo de la sociedad; en virtud de esa representación y de su obligación de velar por los intereses de la colectividad, tiene el derecho de organizar la educación y de decidir sobre sus orientaciones y contenidos; para el mejor funcionamiento de las escuelas invita a los padres y a los representantes de la comunidad a colaborar en algunos aspectos que él mismo determina; la participación, es, por tanto, una concesión. Desde una perspectiva diferente, que aceptara que los titulares primigenios del derecho a educar son los padres de familia, se entendería que éstos, si bien delegan en el Estado aspectos de la educación para los cuales las familias no disponen de capacidades suficientes, mantienen un derecho de vigilancia y aun de decisión sobre los aspectos más fundamentales de la

educación de sus hijos; su participación, por tanto, es un derecho y en algunos aspectos debe tener capacidad decisoria.

Entre ambas concepciones hay dos diferencias: una, respecto al fundamento jurídico de la participación; otra, respecto al carácter consultivo o decisorio que ésta asuma. En realidad, el uso del mismo término para “ser consultado” o para “decidir” resulta muy poco afortunado. La participación consultiva puede, indudablemente, ser muy positiva para acercar a autoridades y gobernados, comunicarlos recíprocamente y lograr que las decisiones consideren los puntos de vista de quienes se verán afectados por ellas; pero la separa un abismo de la participación decisoria, la cual está en un plano diferente al incorporar a quien participa en la responsabilidad del gobierno y constituirlo en sujeto de la decisión. Si los padres de familia o los representantes de la comunidad compartiesen la capacidad de decidir sobre aquellos aspectos de la escuela en los que tienen competencia, y dispusiesen sobre el empleo de los recursos económicos correspondientes, su presencia y función serían bien diferentes.

III. De la LFE a la LGE

Es útil comparar, en una visión global, el contenido de ambas leyes reglamentarias sobre la participación, para apreciar las diferencias. El capítulo VII de la LGE comprende tres secciones: una primera sobre los derechos y obligaciones de los padres de familia y de quienes ejercen la patria potestad o la tutela de los educandos; en ella se trata también de las asociaciones de padres de familia; la segunda se refiere a los consejos de participación social, tanto escolares como municipales, estatales y nacional; la tercera, muy breve, trata de la contribución que deben hacer los medios de comunicación social a los propósitos de la educación. Como la LFE de 1973 no trataba ni de los consejos de participación social ni de los medios de comunicación, la comparación procede sólo respecto a la primera sección.

Los derechos y obligaciones de los padres de familia, considerados éstos individualmente, se tratan en la LGE (Arts. 65 a 67) de manera

sustancialmente igual a como los trataba la LFE (Arts. 52 a 54). En cuanto a los *derechos*, se reconocen los siguientes a los padres o tutores:

- a obtener la inscripción de sus hijos o pupilos en las escuelas públicas para recibir educación preescolar y primaria; se añade ahora la secundaria;
- a participar (es decir, informar) a las autoridades cualquier problema relacionado con la educación de sus hijos, con el fin de que aquellas se aboquen a su solución;
- a formar parte de las asociaciones de padres de familia; ahora se añade “y de los consejos de participación social”; y
- a colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y el mejoramiento de los establecimientos. Esta fracción es nueva, como lo es también la última de este artículo que reconoce el derecho a “opinar, en los casos de la educación que impartan los particulares, en relación con las contraprestaciones que las escuelas fijen”.

En cuanto a las *obligaciones*, la nueva ley (Art. 66) las formula con ligeras diferencias respecto a la LFE (Art. 53), sin que haya cambios sustanciales:

- hacer que los hijos o pupilos menores de edad (en vez de “menores de 15 años”) reciban la educación primaria y la secundaria (en vez de sólo la primaria);
- apoyar el proceso educativo de sus hijos o pupilos (en vez de “participar, de acuerdo con los educadores, en el tratamiento de los problemas de conducta o de aprendizaje” que era sustancialmente lo mismo);
- y colaborar con las instituciones educativas en las actividades que realicen (que se afirmaba con las mismas palabras).

En otro artículo (Art. 67), que corresponde a los artículos 54, 55 y 56 de la LFE, se prescribe el objeto de las asociaciones de padres de familia y se fijan sus atribuciones. El objeto de estas asociaciones se expone en 5 breves fracciones, de las cuales las tres primeras son prácticamente idénticas a las de la ley anterior:

- representar ante las autoridades escolares los intereses de los asociados;
- colaborar para una mejor integración de la comunidad escolar y el mejoramiento de los planteles (antes se decía “proponer a las autoridades las medidas que estimen conducentes”, lo cual quizás sonaba limitativo);
- y participar en la aplicación de cooperaciones en numerario, bienes y servicios.

Las dos nuevas fracciones añaden: “proponer las medidas que estimen conducentes para alcanzar los objetivos señalados en las fracciones anteriores” e “informar a las autoridades educativas y escolares sobre cualquier irregularidad de que sean objeto los educandos”.

En el cuerpo del mismo artículo 67 se reasumen dos disposiciones muy importantes que en la LFE eran objeto de los artículos 55 y 56. La primera establece que las asociaciones de padres de familia “se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos”. La ley anterior decía “aspectos técnicos y administrativos”; puede especularse sobre las razones que llevaron a modificar estos términos. Quizás los aspectos “técnicos” equivalgan para efectos prácticos a los “pedagógicos”; ciertamente los “administrativos” comprendían un ámbito más amplio que el de los “laborales” que ahora se mencionan; en todo caso, la nueva ley mantiene el propósito de la anterior de excluir toda intervención de los padres de familia organizados en el orden interior de la escuela.

La otra disposición se refiere a la reglamentación de las asociaciones de padres, en su organización y funcionamiento y en sus relaciones

con las autoridades escolares. La ley anterior sólo remitía “al reglamento relativo”; la actual dispone que “se sujetarán a las disposiciones que la autoridad educativa *federal* señale” (cursivas nuestras). Es interesante observar que la iniciativa de ley proponía “las disposiciones que las autoridades educativas *locales* señalen”; sin duda que en el cambio influyó la consideración de que gobiernos municipales y estatales –que van siendo en algunos lugares de partidos de oposición– pudieran legislar en esta materia de manera diferente, quizás otorgando mayor fuerza a las asociaciones de paterfamilias.

A la comparación entre la LGE y la LFE podría añadirse la de la Ley Orgánica de Educación Pública de 1941, la cual también dedicaba todo un capítulo, el XVII, a las obligaciones y “facultades” de los padres y tutores, y a las “facultades” de sus asociaciones. Este texto legal reconocía a los padres de familia atribuciones más amplias que los textos posteriores: establecía entre las obligaciones “cooperar con las autoridades escolares y con los educadores para coordinar la educación que el menor reciba en el hogar con la que le sea impartida en los establecimientos educativos” (Art. 112, III). Entre las “facultades” también se estipulaba (con mayor precisión que en las leyes posteriores) la de “*velar por la estricta observancia, en los planteles, de las disposiciones legales y reglamentarias, y de la más absoluta moralidad*” (Art. 113, II); y la de “*recurrir en queja a las altas autoridades en materia educativa denunciando las irregularidades que observen... así como cualquier maltrato, corrupción o delito de que se haga objeto a los menores bajo su cuidado, sin perjuicio, en sus casos, del procedimiento penal*” (Art. 114, III, cursivas nuestras).

Por otra parte, las asociaciones de padres de familia también podían “*recurrir en queja... denunciando las irregularidades... así como cualquier maltrato, corrupción o delito...*” (Art. 116, III) y “proponer ante las autoridades correspondientes cuanto estimen necesario para el mejoramiento cultural, moral y material de los planteles y de los educandos...” (Art. 116, IV; cursivas nuestras).

En este texto legal de 1941 ya aparece la prohibición de intervenir “en la dirección, administración y labores docentes de los planteles educativos” (Art. 117). Vale imaginar que, si en el debate de la LGE se hubiesen propuesto algunas de las formulaciones de la Ley de 1941, como las que hemos subrayado, hubiesen sido rechazadas por una legislatura cómplice de desmedidas protecciones e impunidades al gremio docente. Cada quién podrá juzgar si en este punto la legislación escolar ha avanzado o retrocedido en los últimos 50 años.

La segunda sección del capítulo VII de la ley (Arts. 68 a 73) trata de los consejos de participación social. En la LFE sólo tenían correspondencia con esta sección su artículo 22 (que prescribía en general que las escuelas deberían vincularse activa y constantemente con la comunidad) y su artículo 26 que establecía el Consejo Nacional Técnico de la Educación como órgano de consulta de la Secretaría de Educación Pública y de las entidades federativas, y cuya principal atribución consistía en proponer planes y programas de estudio y políticas educativas; este Consejo, por cierto, no se menciona en la nueva ley.

Después de establecer (Art. 68) como principio general que las autoridades educativas promoverán la participación (en conformidad con los lineamientos de la Federación y en aquellas actividades orientadas a elevar la calidad de la educación pública y a ampliar su cobertura), se reglamenta en cuatro artículos la composición y las atribuciones de los consejos escolares, municipales, estatales y nacional.

En cada escuela pública de nivel básico será responsabilidad de la autoridad vincular la educación “activa y constantemente” con la comunidad (Art. 69). Para esto operará un Consejo Escolar que estará integrado por: padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos y otros miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la escuela.

No repetiremos aquí las atribuciones de estos consejos, que pueden consultarse en el texto de la ley; del conjunto de estas atribuciones se

desprende que la intención es crear un órgano representativo de la comunidad que siga de cerca la actividad de la escuela, le proporcione apoyos y promueva la colaboración de maestros y padres de familia. Particularmente importantes son dos atribuciones: la de “tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas” (en conformidad con el artículo 31 de esta ley que ordena que los resultados de las evaluaciones se den a conocer “a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general”), y la de “opinar en asuntos pedagógicos”, lo cual quedaba prohibido a las asociaciones de padres de familia. Estas dos atribuciones corresponden también a los consejos de mayor jerarquía.

La ley añade que también en las escuelas particulares “podrán operar consejos análogos”.

En cada municipio operará un Consejo Municipal de participación social (Art. 70) cuya integración es semejante al escolar. Sus atribuciones, también consultivas, son de mayor nivel como corresponde a su jerarquía; entre ellas sobresalen: su capacidad para gestionar ante la autoridad municipal la construcción, ampliación o mejoramiento de las escuelas públicas, de coordinar a éstas con programas de bienestar comunitario, de proponer contenidos curriculares locales (cuya aprobación corresponde a la autoridad federal conforme al artículo 3º, III de la Constitución), opinar en asuntos pedagógicos y promover actividades de orientación de los padres de familia.

En el Distrito Federal se establecerá un consejo de este nivel en cada delegación política.

De manera análoga, en cada entidad federativa (también en el Distrito Federal), funcionará un Consejo Estatal (Art. 71) que, en este caso, se denomina “órgano de consulta, orientación y apoyo”. En su integración participarán, junto a representantes de los padres, maestros, autoridades y sindicato, las instituciones formadoras de maestros y los sectores sociales de la entidad que se interesen especialmente en la educación. Entre sus atribuciones figuran, de acuerdo con su jerarquía: contribuir a la formulación de contenidos curriculares estata-

les, conocer las demandas y necesidades educativas que plantean los consejos escolares y municipales y gestionar ante las autoridades su resolución.

A nivel nacional se establecerá el Consejo Nacional de Participación Social (Art. 72), “instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información”, de amplia representación y con capacidad de opinar y proponer políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.

Un último artículo de esta sección (Art. 73) prescribe dos limitaciones a la participación social a través de estos órganos: ninguno de estos consejos podrá intervenir en asuntos laborales de las escuelas ni participar en cuestiones políticas ni religiosas.

La tercera sección de este capítulo se refiere a una materia no tratada en la Ley Federal de Educación: la relación entre medios de comunicación social y educación.

Consta de un solo artículo (Art. 74), el cual dispone que los medios de comunicación, en el desarrollo de sus actividades, contribuirán al logro de las finalidades de la educación nacional (que fija el Art. 7 de la ley), conforme a los criterios que definen su orientación (que figuran en el Art. 8). Se prescribe, por tanto, de modo general, que los programas y emisiones de estos medios sean congruentes con los valores, contenidos, orientaciones ideológicas y características de la educación nacional.

En suma, la LGE, desde el punto de vista de la participación social: resume con ligeras modificaciones las disposiciones sobre los derechos y obligaciones de los padres de familia y de sus asociaciones; introduce la creación, a diversos niveles, de los consejos de participación social como órganos que habrán de impulsar dicha participación en beneficio de la calidad educativa; e incorpora por primera vez una disposición general, tendiente a garantizar la congruencia de los medios de comunicación social con las orientaciones de la educación nacional.

IV. Aspectos sobresalientes

Conviene recoger, de la exposición anterior, las principales disposiciones innovadoras que la nueva ley presenta en la materia que nos ocupa. En primer lugar debe destacarse la importancia que se otorga al tema de la participación social, el cual ocupa un capítulo de los ocho que la integran; importancia tanto más notable en una ley reglamentaria, cuanto que el texto constitucional ignora totalmente este tema.

No se advierten innovaciones sustanciales en la formulación de los derechos y obligaciones de los padres de familia o tutores, fuera de hacerlos congruentes con la obligatoriedad de la secundaria y con el derecho a acceder a la preescolar. Tampoco se modifica sustancialmente el funcionamiento de las asociaciones de padres, el ámbito de sus atribuciones y su relación con la autoridad escolar; se prohíbe su intervención en asuntos pedagógicos y laborales; la prohibición en estos últimos asuntos se extiende también a los consejos de participación social de todos los niveles.

Nueva es, en cambio, toda la reglamentación de los consejos. Si bien su carácter es siempre consultivo y promocional, son órganos que tienen la clara intención de estimular una vinculación más estrecha entre escuela y comunidad. Como pueden opinar sobre asuntos pedagógicos y conocer los resultados de las evaluaciones escolares, la intención del legislador es que puedan seguir de cerca el proceso educativo, detectar los problemas a que se enfrenta la escuela y el sistema educativo y hacer aportaciones constructivas; pretenden ser instancias sociales de encuentro, intercambio y colaboración.

Novedosa también es la disposición sobre la congruencia que debe haber entre los contenidos y programas de los medios de comunicación social y las orientaciones normativas de la educación. Es una disposición sumamente general que requerirá reglamentarse pero es, por lo menos, una primera referencia en la legislación escolar a la gran potencialidad educativa de dichos medios.

V. Comentarios críticos

Con el fin de fijar un punto de referencia a estos comentarios, presentaremos primero un esquema global de los rubros que puede cubrir la participación social en la escuela. Este esquema está inspirado en la legislación internacional; señala diversas posibilidades de participación con el fin de discutir las a la luz de las nuevas disposiciones legales.

El esquema distingue tres grandes apartados: familia, comunidad local y entorno cultural más amplio.

LÍNEAS DE PARTICIPACIÓN DE LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD EN LA ESCUELA³

1. *Familia*

- 1.1. Ambiente familiar estable, sano, afectuoso, que favorezca las condiciones de desarrollo de los hijos.
- 1.2. Compromiso de los padres de familia con las necesidades de desarrollo de los hijos: nutrición, vivienda, vestido, salud, atención de sus problemas, comunicación (especialmente participación del padre).
- 1.3. Seguimiento del proceso educativo en la escuela: asistencia, conocimiento y apoyo a los programas escolares, tareas en casa, interés y vigilancia del avance en el aprendizaje, interacción con los maestros y el director, participación en la asociación de padres de familia, asistencia a juntas, etc. (En particular educación para la televisión).
- 1.4. Apoyos financieros y organizativos de los padres de familia en eventos escolares: conferencistas, animadores, organizadores, eventos deportivos y culturales.
- 1.5. Apoyos de la escuela a padres de familia: información, orientación, comentarios a las evaluaciones de sus hijos, etcétera.

³ Fuentes: Special Study Panel on Education Indicators, Education Counts, sept. 1991, Washington; y los siguientes artículos de la *International Encyclopedia of Education: "Accountability in Education"*: 1, 19; "Impact of evaluation studies": 3, 1769; y "Family Life Education": 4, 1837.

- 1.6. (Contraloría) Vigilancia de los padres de familia sobre la escuela (principalmente a través de sus asociaciones): detección de problemas, representación a las autoridades, colaboración en su solución (eventualmente, demandas formales contra maestros o autoridades).
- 1.7. Participación decisoria sobre algunos aspectos de la vida de la escuela en los que tiene competencia.

2. Comunidad local

- 2.1. Oferta efectiva de recursos de la comunidad en beneficio de las tareas de la escuela: locales, transporte, parques y lugares públicos, espectáculos, museos, etc. (funcionamiento de los órganos de autoridad de la localidad y municipio: regidores de educación, etcétera).
- 2.2. Apoyos específicos para algunos programas educativos: ciencias naturales, humanidades, etc. (viajes de estudio, pago de conferencistas, etcétera).
- 2.3. Colaboración de empresas privadas de la localidad con la escuela: visitas a fábricas, pláticas de orientación, dotación de equipos, etcétera.
- 2.4. Bibliotecas de la localidad: servicios especiales a las escuelas y alumnos, apoyos técnicos a las bibliotecas escolares, dotación de libros.
- 2.5. Certámenes y concursos
- 2.6. Programas de educación de adultos; relación con las escuelas.
- 2.7. (Contraloría Social) Vigilancia sobre las escuelas de la localidad, según los ordenamientos legales.

3. Entorno cultural más amplio

- 3.1. Conductas ciudadanas de la comunidad: participación en la vida cívica y política.
- 3.2. Comportamientos de los adultos respecto a los hábitos y prácticas de lectura. Aprecio por las actividades intelectuales y culturales que compiten con otras atracciones de niños y jóvenes. Fomento y orientación de industrias culturales.

- 3.3. Participación comunitaria en la regulación de los medios de comunicación, sobre todo la televisión. Contraloría social de estos medios, según los ordenamientos legales y las tradiciones cívico-políticas.
- 3.4. (Contraloría social) Vigilancia sobre el sistema educativo, según ordenamientos legales y organización social y política.

A la luz de este amplio abanico de posibilidades sobre la participación de la familia y la comunidad en la vida escolar –no todas ellas aplicables en nuestro contexto– cabe formular algunos comentarios críticos a las disposiciones de la LGE.

Dos observaciones previas se imponen: primero, en esta materia es difícil establecer normas legales de aplicación universal, habida cuenta de las circunstancias tan desiguales en que se encuentran las familias, las comunidades y las escuelas del país; habrá que distinguir cuáles normas son generalizables y en cuáles su aplicación estará mediada por circunstancias limitantes.

La segunda observación se refiere a la distinción, que ya se comentó (*supra*, segunda sección) entre una participación meramente consultiva y otra que conlleve capacidad decisoria. Es importante mantener en la mente esta distinción, a lo largo de los comentarios críticos que siguen.

Empecemos, pues, por la *participación de la familia*; las obligaciones de los padres en el hogar (a las que se refieren las líneas 1.1 y 1.2 del esquema) no son necesariamente objeto de la LGE; idealmente podría esperarse que una ley educativa las mencionara, pero pueden bastar las disposiciones generales sobre la familia del artículo 4º de la Constitución y de los respectivos códigos civiles.

Respecto a las líneas 1.3 a 1.7, que se refieren a la participación de los padres de familia en la escuela y a la interacción entre ambos, caben los siguientes comentarios críticos a la ley:

a) A los padres de familia, individualmente considerados, la LGE les reconoce varios derechos importantes: informar a las autoridades sobre los problemas, colaborar con ellas “para la superación de los educandos” y para mejorar los establecimientos (y en el caso de la enseñanza particular opinar sobre las colegiaturas); además, les prescribe como obligaciones —y por tanto les reconoce los derechos correspondientes—: ver que sus hijos asistan a la escuela, apoyar su proceso educativo y colaborar en las actividades escolares. El texto legal, sin embargo, no reglamenta de modo alguno el ejercicio de estos derechos ni prevé procedimientos o instancias de apelación si ellos son violados, por lo que la efectividad de estas disposiciones queda librada a la buena voluntad del director y de los maestros con quienes interactúan los padres de familia. Si las autoridades escolares no atienden las informaciones o reclamaciones de los padres, éstos no cuentan con recurso alguno legal para hacer valer sus derechos. Ni siquiera está previsto el caso de inconformidad de los padres o del propio alumno con la calificación otorgada por el maestro, caso que puede ser muy frecuente y que es objeto de procedimientos muy precisos en las legislaciones de otros países.

Esto se confirma al examinar el capítulo VIII de la ley sobre las infracciones y sanciones; sólo una de las infracciones tipificadas en el artículo 75 (“X. Ocultar a los padres o tutores las conductas de los alumnos que notoriamente deban ser de su conocimiento”) tiene relación con los derechos de los padres. De todas las infracciones, por lo demás, quedan dispensados los directores y maestros, pues las últimas líneas de este artículo 75 declaran absurdamente que estas disposiciones no les son aplicables.⁴

b) La actitud de los maestros ante estos derechos de los padres puede variar mucho: habrá quienes manifiesten una actitud positiva ante las comunicaciones, informes o señalamientos de los padres; habrá también quienes reaccionen de manera negativa, ya

- sea rehusándose a escuchar o descalificando a los padres (“porque son ignorantes”) al sentir amenazada su autoridad o –en casos extremos– ejerciendo represalias contra los hijos.
- c) Tampoco prevé la ley disposiciones que promuevan positivamente, de parte de la escuela, los apoyos de los padres al proceso educativo de sus hijos (fuera de la obligación de enviarlos a la escuela); no se especifica, por ejemplo, la obligación de los maestros de entregar a los padres las calificaciones de sus hijos o de informarles regularmente sobre los programas escolares; el legislador olvidó que a los derechos de los padres corresponden obligaciones de la escuela.
- d) En particular la ley no señala la obligación de la escuela de informar, orientar (y si se quiere formular así, de “educar”) a los padres de familia para que cumplan mejor sus obligaciones educativas y apoyen el proceso escolar; esto sería especialmente importante respecto a las familias de menos recursos económicos y educativos.
- e) Los derechos que la LGE reconoce a los padres de familia agrupados en sus asociaciones (que corresponderían principalmente a las líneas 1.4 a 1.7 del esquema) adolecen también de una gran limitación. Las asociaciones pueden: representar a las autoridades sus intereses, colaborar para la “integración de la comunidad escolar” y el mejoramiento de los planteles (también con dinero, bienes y servicios), proponer medidas para alcanzar estos objetivos e informar sobre las irregularidades de que sean objeto los educandos; pero se les prohíbe terminantemente intervenir “en los aspectos pedagógicos y laborales” de la escuela. Independientemente de la vaguedad del término “aspectos pedagógicos” uno se pregunta en qué queda el derecho general reconocido a los padres de “colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos” y “el mejoramiento de los establecimientos edu-

⁴ Véase comentario a este punto en el capítulo IX de este libro.

cativos” (Art. 65, III) y el derecho de las asociaciones a “colaborar en el mejoramiento de los planteles”, si se excluyen explícitamente de su colaboración todos los aspectos relacionados con la pedagogía, o sea con la educación. Tampoco es una expresión muy definida “asuntos laborales” que puede extenderse a todo asunto relacionado con el cumplimiento de las obligaciones de los maestros y funcionarios.

En suma, esta limitación afecta de raíz la capacidad de colaboración constructiva de las asociaciones de padres de familia en las tareas escolares. En la práctica parece que se espera de estas asociaciones sólo que cooperen con dinero o colaboren en algunos eventos extracurriculares que no tengan que ver directamente con la labor pedagógica. No parece que la participación así reglamentada pueda realizar el *desideratum* expresado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y en la exposición de motivos de esta ley de contribuir decisivamente a renovar la educación, devolverle su carácter integral y elevar su calidad.

- f) Los padres de familia también participan, mediante algún representante, en el Consejo Escolar de Participación Social, y este órgano sí puede “opinar en asuntos pedagógicos” y tratar de algunas materias relacionadas con las actividades educativas de la escuela. Sin embargo, no es esperable que tenga mucha fuerza la voz de los padres al referirse a estos asuntos en un órgano en que están presentes autoridades educativas, representantes de los maestros y de su sindicato.

La participación de la *comunidad local* (punto dos del esquema) corresponde, en la ley, a los Consejos Escolares. Por su composición y atribuciones estos organismos podrían cubrir, si llegaran a funcionar adecuadamente, casi todas las líneas enumeradas en 2.1 a 2.7. Pero hay varias observaciones críticas que tomar en cuenta:

- a) Estos Consejos Escolares, como los demás, no pueden intervenir en aspectos laborales (la exclusión de lo político y lo religioso no es objetable); cabe suponer que esta expresión se interpretará laxamente para cubrir todos los asuntos del personal de las escuelas y aun algunos más generales de la administración que puedan tener relación con lo laboral.
- b) No se entiende por qué, si las cuestiones laborales quedan excluidas de la competencia de los Consejos, deba haber un representante sindical en ellos. Esto tiene visos de una concesión política al sindicato magisterial, a costa de los intereses de los demás participantes en estos cuerpos colegiados.
- c) El carácter de los Consejos Escolares, como de los demás Consejos, es meramente consultivo; en ningún aspecto tienen competencia decisoria y mucho menos pueden decidir acerca del destino de los recursos económicos; aun cuando llegaran a funcionar como la ley prescribe, en nada afectan la estructura de autoridad vertical del conjunto del sistema educativo. Hubiese sido deseable que se les reconociese capacidad decisoria al menos en algún aspecto (aunque fuese del orden material del establecimiento); sólo con capacidad decisoria real se podría esperar de estos órganos una influencia efectiva. Esta observación vale por igual para los Consejos Municipales, Estatales y el Nacional.

Conviene recordar que en otros países latinoamericanos se han introducido recientemente formas de participación mucho más efectivas; por ejemplo, en el estado brasileño de Minas Gerais los directivos de las escuelas son elegidos, entre los maestros que se postulan a ese puesto y cumplen los requisitos, por un órgano representativo de la escuela y la comunidad, mediante votación secreta. Esta medida ha terminado con el clientelismo político y las extralimitaciones del poder sindical; asimismo ha reavivado el interés de los padres de familia por la escuela de sus hijos.

Recuérdese también la experiencia mexicana de hacer intervenir a las comunidades en la aprobación del pago de las remuneracio-

nes a los Instructores Comunitarios; esa medida redundó en un mejor cumplimiento de las obligaciones de dichos instructores.

- d) Los consejos representan un tímido inicio de la deseada “contraloría social”; en ellos, si llegan a funcionar, la sociedad podrá comunicarse con sus autoridades, expresar insatisfacciones y proponer soluciones. Pero por sus características estos órganos no ejercerán un control público que, al menos por la vía de la presión de la opinión, obligue a las autoridades a rectificar sus comportamientos; tampoco se conecta la operación de los consejos con las instancias del sistema de gobierno (Comisiones de Educación de las Cámaras en el nivel estatal y federal, por ejemplo), capaces de dar respuesta efectiva a esa contraloría.

Respecto, finalmente, a las líneas de participación del *entorno cultural* en la vida de la escuela (3.1 a 3.4 del esquema), ámbitos que guardan correspondencia con los de los consejos de mayor jerarquía, caben estas consideraciones:

- a) Desde luego, habrá que señalar (3.1) las deficiencias tradicionales en las conductas cívicas de nuestra sociedad, que no contribuyen a formar en las nuevas generaciones que asisten a las escuelas una cultura política basada en responsabilidades compartidas y en la obligación de rendir cuentas.
- b) Tampoco existe en la sociedad mexicana, hablando en general, un aprecio por las actividades intelectuales y culturales, y particularmente por la práctica de la lectura (3.2); así lo evidencian los bajos índices por habitante de libros en bibliotecas y libros producidos y vendidos. Los niños y jóvenes no se sienten estimulados por un entorno apropiado a leer y a aprender.
- c) No hay tampoco tradición de una intervención regulatoria de los medios de comunicación social, a través de órganos auténticamente representativos. Las empresas de radio y televisión se consideran negocios productivos concesionados por el

Estado y, generalmente, operan sobre la base de implícitas complicidades políticas con los gobiernos; muy limitados son aún los canales por los que la opinión pública puede dar cauce a sus inconformidades o propuestas.

- d) Siendo obvio que las circunstancias comentadas bajo a), b) y c) no pueden modificarse mediante ordenamientos legales, sí parece pertinente señalar dos limitaciones de la LGE en este ámbito: por una parte, la disposición del artículo 74 sobre la congruencia que debe haber entre las actividades de los medios de comunicación masiva y los fines y criterios de la educación nacional es sumamente vaga y, al no estar reglamentada, no pasa de ser un buen deseo; por otra parte, los Consejos de Participación Social –aun en el caso de funcionar adecuadamente– tampoco llegarán a constituir verdaderas instancias de “contraloría social” respecto a los medios de comunicación, en virtud de las atribuciones que se les asignan. Como se ha dicho, su creación representa un avance en el plano de la comunicación, quizás también en el de la representación, pero su funcionamiento no llegará a afectar las estructuras de poderes o intereses –sindicales, políticos o administrativos– que han obstaculizado hasta ahora la elevación de la calidad de la educación.

VI. Poder social real y legislación escolar

Los comentarios anteriores hacen ver que las innovaciones de la LGE respecto a la participación social, si bien representan un pequeño avance, no dan fundamento para esperar que las familias y comunidades participen efectivamente en la vida de las escuelas y contribuyan a elevar la calidad de la educación; la reflexión prospectiva no puede ser optimista.

Es difícil innovar “desde arriba” confiando en que la creación de determinados órganos logrará estimular el interés de la sociedad por sus

escuelas y encauzar constructivamente sus contribuciones. La gente percibe entre sus prácticas cotidianas las realidades del poder; percibe las actitudes defensivas de los maestros y directores que, con frecuencia, consideran a la escuela su feudo exclusivo; conoce las manipulaciones del poder sindical que ha invadido ilegítimamente los ámbitos de la gestión educativa del Estado; conoce y a veces experimenta las innumerables prácticas corruptas que rodean al sistema escolar; sabe perfectamente, en cada caso concreto, aunque no lo diga, a quién y hasta dónde le interesa verdaderamente la educación y qué puede esperar de sus escuelas. Que se creen consejos y se intente que funcionen, quizás modifique estas percepciones en algunos casos, pero no lo logrará en la gran mayoría de las situaciones.

Los padres de familia y otras instancias de la comunidad, a quienes sí interesa la educación por su propia naturaleza, son fuerzas potenciales de renovación educativa; pero no pueden actuar si los poderes constituidos que se han apoderado del ámbito escolar les cierran todas las puertas. Técnicamente no es difícil deslindar en qué asuntos tienen competencia los padres de familia (u otras instancias) y en cuáles no la tienen y deben respetar a la autoridad profesional de los maestros y el espacio de decisiones de la institución; el problema no está en ese deslinde técnico, sino en dirimir, en bien de la educación, la disputa de los poderes en conflicto.

Más beneficiosa hubiese sido esta ley si hubiese introducido dos o tres mecanismos concretos en que la participación de la familia y la comunidad resultase efectiva. Por ejemplo: la elección de los directores de las escuelas por la comunidad, la posibilidad de remoción de supervisores ineficaces por decisión participativa, o la intervención de los padres de familia en algunos aspectos de la evaluación del maestro individual; otro ejemplo sería la creación de un mecanismo de rendimiento de cuentas anual de la escuela a su comunidad. Sin necesidad de grandes organizaciones formales (que en muchos casos no pasarán de ser meramente formales), unas cuantas prácticas de intervención democrática en el cerrado ámbito escolar lograrían en poco tiempo la

deseada participación. El poder real sólo se contrarresta oponiéndole otros poderes igualmente reales.

Que esto sea posible en el ámbito escolar mexicano, aunque el resto de la vida cívica y política continúe en su inveterado rezago democrático, puede ser discutible. En lo personal sí lo creo posible porque estoy convencido de que los asuntos educativos interesan a la sociedad tanto o más que los directamente políticos. La democracia no tiene que empezar necesariamente por el ámbito electoral; es deseable que allí avance, desde luego, pero puede impulsarse en otros sectores, entre ellos el educativo, y construirse de abajo hacia arriba, en las pequeñas batallas cotidianas que se libran al derredor de cada escuela en el país.

CAPÍTULO IX

Fin de la indefensión, procedimiento administrativo, sanciones y sindicato

Francisco José Paoli Bolio

Introducción

El momento histórico en el que se inscribe la Ley General de Educación permite entender con mayor profundidad sus planteamientos y alcances. Uno de ellos se refiere al estado de indefensión en el que se encontraban los particulares que emprendían tareas educativas, sobre todo en los niveles de primaria y secundaria que hoy componen la educación que en la nueva ley se denomina básica. Junto con la indefensión, porque los particulares ante cualquier decisión de las autoridades educativas no podían interponer ningún recurso, había un virtual monopolio educativo estatal.

El monopolio de poder no sólo se daba en el ámbito educativo sino que se aplicaba con algún disimulo en otros campos: el del control de los ejidatarios del campo a través del crédito, las organizaciones oficialistas, la ley agraria y la burocracia rural; en el mundo obrero, en el que un conjunto de organizaciones oficiales manejaban a la mayoría de los trabajadores sindicalizados, y en el que se mantenía a raya al movimiento independiente de asalariados; en el ámbito de los medios de comunicación a través de controles diversos, como la propiedad de

ellos o el control del papel a través de PIPSA o el manejo de concesionarios; y otros muchos campos.

Ese conjunto de controles que componían un monopolio de poder sobre la sociedad, estaba coronado por un partido también estatal, que fue llamado muy significativamente por el Presidente Carlos Salinas de Gortari “partido casi único”. Las relaciones del Estado con las iglesias, particularmente con la católica, también mantenían una situación *sui generis*, que parecía prolongar una situación de posguerra proveniente del siglo pasado. La Constitución y las leyes tenían una fuerte carga jacobina, y estaban pervadidas por un anticlericalismo enfermizo. Las iglesias no tenían personalidad jurídica y los trances por los que pasaban los mismos oficiales del gobierno que dialogaban con representantes de las iglesias, los presentaba en situaciones absurdas y hasta grotescas; trataban con un ser jurídicamente inexistente. En lo tocante al campo educativo, éste quedaba vedado a cualquier ministro de culto para intervenir en la educación primaria, secundaria y la dedicada a obreros y campesinos de cualquier nivel.

Ese tiempo, con muchos de sus significados, estatista, populista, monopólico, jacobino, ha empezado a periclitar. Las reformas hechas en diversos campos han empezado a marcar el principio de otro tiempo. El desarrollo de partidos políticos con fuerte apoyo social, el establecimiento de relaciones con la Santa Sede y otros indicadores nos hablan de ello.

En el campo educativo el monopolio ha sido significativamente cancelado. Sin embargo, existen vestigios y expresiones de esa lógica monopólica estatista. Habría que reconocer que se ha empezado a dar una actitud de los principales oficiales del gobierno federal, y una disposición para que las disposiciones legales fueran modificadas, que no tiene paralelo en la historia reciente de México. Las dos reformas hechas durante los últimos años al artículo tercero constitucional, que se refiere a la materia educativa, pero sobre todo la segunda de esas reformas hecha en este periodo legislativo, que fue la que canceló el estado de indefensión que tenían los particulares, son

medulares para entender algunos puntos importantes de la Ley General de Educación (LGE).

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ha sido uno de los impulsores y sostenedores del monopolio estatal. Se ha resistido al cambio por largas épocas. Al interior del SNTE se han dado cambios importantes y ha habido un cierto nivel de apertura. Sus estatutos han experimentado modificaciones sustanciales en años recientes, entre las que está la de que no se podrá ser dirigente sindical y aspirar a puestos políticos de elección popular. Pero éstos han sido cambios recientes que todavía no alcanzan a eliminar la tendencia monopólica de control estatal, y subsisten grupos y dirigentes magisteriales que la siguen impulsando. En términos generales, y a pesar de resistencias sindicales y de otras fuerzas, se han facilitado diversas transformaciones legales, así como del aparato burocrático y el principio de la descentralización, que fue planteada primero como un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y después fue recogido ese planteamiento en la LGE. El SNTE se sigue resistiendo de alguna manera a la apertura de la tarea educativa para que participen en ella los padres de familia, y también para que el sistema educativo se desburocratice.

La historia del SNTE, que sería imposible referir aquí, permite ver que su propio proceso de integración de diversas corrientes con diverso grado de radicalismo, fueron centralizando a esa organización y convirtiéndola en la más grande y poderosa de cuantas hay de su género en América Latina. Desde las primeras décadas de este siglo, hay agrupaciones sindicales del magisterio que se contraponen y se van asimilando, poco a poco, en una larga integración que desemboca en el SNTE en 1943.¹ A partir de su establecimiento como sindicato nacional, el SNTE pasa por un buen número de confrontaciones de sus corrientes o tendencias. En los años cuarenta, las tres principales fueron la lombardista, la comunista y una denominada demócrata. Tras una primera etapa en

¹ Para tener un buen panorama histórico de la integración y desarrollo del SNTE hasta principios de la década de los ochenta, hay un estudio de José Antonio Espinosa, publicado en el número 1 de la revista *Historias*, julio-septiembre de 1982.

la que fue Secretario General el prestigiado historiador Luis Chávez Orozco, la corriente que dominó la segunda mitad de la década de los cuarenta fue la lombardista, encabezada por Gaudencio Peraza (1945 a 1949). Todavía en ese último periodo hubo fuertes turbulencias. El SNTE se consolida y estabiliza después, bajo el liderazgo de Jesús Robles Martínez, sucesor de Peraza. Robles Martínez era colimense, egresado de la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Educativa del Instituto Politécnico Nacional y también lombardista; fue dirigente hasta 1952, año en que fue electo Manuel Sánchez Vite como Secretario General, maestro rural de origen, que después hizo estudios mayores como maestro normalista. Este último concluyó en 1955 y el sucesor fue el duranguense Enrique Sánchez (1955-1958). Al final de su periodo, Sánchez enfrentó el grave conflicto promovido por el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM), que ha sido ampliamente estudiado por Aurora Loyo Brambila,² que lleva a los maestros a una fuerte confrontación con el gobierno entrante de Adolfo López Mateos. El MRM surgió de la sección 9 del SNTE en el Distrito Federal que, desde entonces, se ha caracterizado por estar dominada por corrientes radicales de izquierda. El MRM no sólo planteó demandas económicas, sino la democratización del sindicato, a nivel nacional. El dirigente de la Sección 9 fue el profesor Othón Salazar, quien también pasó a ser el líder del MRM en 1958. El movimiento de 1958 creció a partir de la represión de una de sus manifestaciones en abril de ese año en la capital de la República. Para el periodo 1958-1961 fue elegido Alfonso Lozano Bernal como Secretario General del SNTE y en su directiva se incluyeron miembros de otras tendencias. Lozano estaba vinculado al grupo de Robles Martínez, el cual había permanecido enquistado y operando con gran influencia en amplios sectores magisteriales. Ese dirigente, empero, tuvo constantes dificultades con la radical Sección 9.

El SNTE quedó claramente enmarcado como uno de los principales sindicatos fieles a los gobiernos revolucionarios, si bien siempre ha tenido corrientes de izquierda independiente, que causan problemas y

² *El movimiento magisterial de 1958 en México*. México: ERA, 1980.

ponen en jaque al propio SNTE y al gobierno. En las directivas del SNTE se han incorporado casi siempre dirigentes del Partido Popular Socialista (PPS), lombardistas supervivientes, que desde su origen participaron en la dirección de ese sindicato. Por supuesto que, en los años cuarenta, los lombardistas ocuparon las primeras posiciones directivas. Y de la siguiente década en adelante, pasaron a ser dirigentes subordinados a los oficialistas, pero mantuvieron algunas posiciones en la dirección nacional. Durante un largo tiempo, el SNTE sostuvo en sus estatutos el principio de no reelección de su Secretario General, lo que le dio un cierto movimiento y obligó a relevos cada tres años. Lo que se daba era la existencia de camarillas cuyos miembros iban relevándose en la Secretaría General. El más destacado en los años cincuenta y sesenta fue el grupo de Robles Martínez.

En los años setenta, y particularmente a partir de 1972, el grupo del profesor potosino, Carlos Jonguitud Barrios, tomó el poder en el sindicato y lo mantuvo por 17 años, en los que desbancó a las otras camarillas y se mantuvo como un verdadero cacique sindical por casi dos décadas. Su grupo se denominó Vanguardia Magisterial. Desde fines de los años setenta y principios de los ochenta, surgió una nueva agrupación contestataria, que reunía distintas corrientes de izquierda independiente, que se organizaron en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Esa corriente se ha sostenido y ha venido logrando avances y conquistando secciones estatales enteras. La Coordinadora se ha planteado combatir la tendencia predominante del oficialismo y establecer la democracia dentro del SNTE. La CNTE subsiste hasta nuestros días y desarrolla sus actividades, pero además sus dirigentes han sido integrados a la dirección nacional del SNTE en donde ocupan algunas posiciones. Los lombardistas también siguen incorporados en la dirección del SNTE en alguna cartera.

Las tendencias estatistas y monopolíticas por un lado, y jacobinas por el otro, subsisten dentro del SNTE, si bien no son mayoritarias. Ni siquiera lo son dentro de la izquierda. Para muchos integrantes de la CNTE, que forman parte del SNTE, la educación debe abrirse a la participación de la sociedad, incluyendo a los padres de familia. Ése no es el caso de los

miembros del Partido Popular Socialista (PPS), que mantienen las posiciones de monopolio estatal y de anticlericalismo desbordado. Ellos no son importantes en términos numéricos, pero coinciden con sus posiciones miembros del magisterio que más bien están vinculados al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta tendencia considera que la educación es patrimonio exclusivo del Estado, y que la intervención de cualquier otro agente social, particularmente los padres de familia o el clero, la pervierten y realizan una tarea reaccionaria y antinacional. Sus posiciones ante las dos reformas al artículo tercero constitucional, realizadas durante esta Legislatura (LV), se mostraron claramente en el discurso del PPS. Los priistas que pudieran estar de acuerdo con los pepesistas, guardaron silencio en la tribuna, pero ejercieron presiones para que la LGE no realizara una apertura mayor a la intervención de los distintos grupos sociales.

I. Capítulo VIII de la LGE: Infracciones y sanciones

En este capítulo de la ley pueden advertirse algunos remanentes de la situación monopólica arriba aludida. Las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo, están previstos para aplicarse virtualmente sólo a los particulares en la mayoría de sus enunciados. Esta afirmación se corrobora en el establecimiento de la primera infracción que está dirigida exclusivamente a los particulares, a los cuales se les conmina a cumplir con los términos de los artículos 55 y 57. Si esto se exigiera a todas las instituciones en lo conducente, la ley sería equitativa, pero sólo se exigen ciertas condiciones y garantías para realizar la tarea educativa a las escuelas privadas. A ello se refiere el artículo 55, en el que se establece que ellas deberán contar “con personal que acredite la preparación adecuada... instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad otorgante determine... y con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes”.

El artículo 57 se refiere a lo previsto en el 3o. constitucional, por lo que hace al cumplimiento de planes y programas autorizados, a la

obligación de otorgar becas y a colaborar en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que las autoridades realicen u ordenen.

Ni las infracciones y, en consecuencia, las sanciones, se aplican a los trabajadores de la educación a pesar de que ellos también participan en la prestación del servicio educativo al que se refiere el artículo 75 de la LGE. Y además, ellos son los que de hecho suspenden ese servicio por distintas causas que pueden calificarse como laborales o sindicales, pero que no son fortuitas o de fuerza mayor.

Por cierto que la fracción IV de ese artículo 75 se enunciaba en el proyecto con un talante monopólico notorio. Se decía que era una infracción “utilizar libros de texto no autorizados por la Secretaría de Educación Pública”. Es decir, que la educación sólo podía impartirse, en cuanto a textos se refería, con libros oficiales portadores de la verdad que el Estado sancionaba. La batalla legislativa se dio y la fracción IV fue trasformada para quedar como una infracción “no utilizar los libros de texto que la Secretaría autorice y determine para la educación primaria y secundaria”. En este punto hubo dos ganancias para el proceso de desmonopolización: una, que no había enunciado, que era la autorización de libros de texto autorizados en exclusiva para la educación normal (de profesores a los que se daba el mismo trato que a los educandos del ciclo básico), y otra que prescribe la utilización de los libros de texto autorizados, pero acepta que también podrán emplearse otros que no hayan cubierto ese requisito. Se abre así un poco más la puerta de libertad para la enseñanza.

Una batalla de las más importantes sobre los libros de texto es la que se ha dado en décadas anteriores para que no sea único. Ésa no se ha ganado totalmente, aunque con la modificación anterior se ha reducido el control monopólico. Para ganarla más plenamente se requeriría que hubiera en cada materia o asignatura varios libros, que se presentaran varias opciones pedagógicas o didácticas, si bien todas ellas deberían cubrir el plan y programa autorizado. Eso se ha hecho en diversos países y puede lograrse en México, utilizando el mismo subsidio que ahora se aplica para la elaboración de textos únicos y

gratuitos, a fin de convertirlos en diversos (tres o cuatro por asignatura) y manteniendo su condición de gratuitos. El Estado puede subsidiar los libros que se refieran a una misma materia, pero pueden variar en sus enfoques, perspectivas, modos o estrategias de tratamiento y aún en los ejercicios que proponen al educando. En México la actitud monopólica no ha podido ser cancelada totalmente y se mantienen los libros de texto únicos.

La reducción del control estatal se da en otro aspecto, que es el de someter a concurso público los libros de texto. Eso abre posibilidades de concurrencia a diversos actores sociales que antes estaban impedidos de participar en la elaboración de textos educativos. Sin embargo, la última palabra no la tiene el jurado que señala a los triunfadores de esos concursos, sino la Secretaría de Educación Pública (SEP), que determina si ellos se publican o no.

Entre las infracciones a las que se refiere el artículo 75, se establece la de “incumplir los lineamientos generales para el uso del material educativo para la educación primaria y secundaria”. Puede interpretarse que es la propia SEP, autoridad única definida para vigilar el cumplimiento de la LGE, la que puede hacer los lineamientos. Pero eso entraña que se está otorgando a la SEP una facultad formal y materialmente legislativa. El titular del Ejecutivo tiene la facultad reglamentaria; pero la de los *lineamientos* es una nueva expresión normativa, que desciende en el orden administrativo y otorga a la SEP esa competencia.

Se enuncia en este artículo 75 una sanción que claramente se abre para establecer responsabilidades a las instituciones públicas de educación, si bien no a los profesores que en ellas laboran. Es la fracción X que señala: “Ocultar a los padres o tutores las conductas de los alumnos que notoriamente deban ser de su conocimiento”. Ésta es una virtual aceptación de la injerencia de los padres o tutores en la vida de la escuela, a fin de coadyuvar en su correcto funcionamiento. Queda, sin embargo, el temor de que esta infracción sólo sea aplicada a las escuelas particulares y no a las públicas. Por otra parte, si son los trabajadores de la edu-

cación los que ocultan a los padres o tutores conductas de los educandos que debieran ser de su conocimiento, para que contribuyeran a modificar esas conductas o a mejorarlas, los trabajadores de la educación no tienen que hacerlo y no experimentarán ninguna sanción, si se mantienen en la posición de no informar a los padres o tutores. Eso cierra posibilidades de participación de los padres de familia y de los consejos en las escuelas.

Otra infracción en la que pueden incurrir las instituciones –y desde luego las autoridades de las escuelas– es la prevista en la fracción XI, que queda tipificada de la siguiente manera: “Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna”. Esta infracción si bien está prevista por su enunciado para aplicar a escuelas públicas y privadas, se calcula que lo será solamente en las segundas. Habrá que esperar a la operación para hacer un juicio definitivo sobre la aplicación de las sanciones a las escuelas públicas que infrinjan la Ley.

La disposición que alienta el incumplimiento de la LGE por los trabajadores de la educación, tanto sindicalizados como no sindicalizados, es el último párrafo de este artículo 75, que a la letra dice: “Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos”. En este punto la LGE se refiere a que hay disposiciones de orden laboral (ley y contratos colectivos o condiciones generales de trabajo), que prevén sanciones para quienes incurran en conductas indebidas. Ésta es una falacia llevada al seno de la ley. En realidad cualquier acto humano puede ser previsto y tener repercusiones en distintos campos legales. Un acto puede a la vez tener consecuencias laborales (derecho laboral) como el despido, administrativas (derecho administrativo), penales (si la conducta tipifica algún delito) y otras. Hacer que en virtud de que las disposiciones laborales lo prevean –si es que tal ocurre– no puedan ser sancionadas, en el ámbito educativo, las infracciones cometidas por los trabajadores de la educación –elemento fundamental del sistema educativo nacional para el cual está hecha la ley–, es el establecimiento de

una impunidad en ese ámbito. La consecuencia de esta disposición, para aclararlo con un ejemplo, es que si un profesor no cumple con los planes y programas que tiene encomendados, o se opone a las actividades de evaluación e inspección, no incurre en falta y no puede sancionársele de acuerdo con lo previsto por esta ley. Se puede alegar que ese trabajador será sancionado de acuerdo con las hipótesis y sanciones previstas en su contrato colectivo o en sus condiciones generales de trabajo. Y es cierto, pero se trata de una repercusión distinta. Las de las infracciones previstas en la LGE están dirigidas no a cuidar las condiciones laborales, sino las educativas. Si respecto de estas últimas no hay ninguna previsión en las normas laborales, o si tales previsiones son vagas o insuficientes, lo que se está fomentando es la impunidad de los infractores cuando ellos son trabajadores de la educación.

La anterior fue una concesión política que logró el SNTE, que trajo una importante discusión en la Cámara de Diputados. Esa discusión no pudo cambiar la decisión y la ley quedó en los términos enunciados. Será una asignatura pendiente en el proceso de perfeccionamiento legal de nuestro sistema educativo nacional.

En cuanto a las infracciones, ellas tienen una serie de puntualizaciones que, de nuevo, sólo se aplican a los particulares. Ello está claramente previsto en el artículo 77 que obliga a los agentes privados a tener condiciones, personal e instalaciones adecuadas para impartir los niveles básico y normal de educación, lo cual es correcto, pero no dice nada respecto de esas mismas exigencias para la escuela pública.

II. Procedimiento administrativo

En este mismo capítulo de las infracciones, se previene que, cuando una de ellas deba ser impuesta, la autoridad lo comunicará al presunto infractor, el cual contará con 15 días naturales para manifestar lo que a su derecho convenga y proporcionar datos y documentos. Pasado ese lapso, la autoridad dictará resolución al respecto, tomando en cuenta la argumentación y pruebas del presunto infractor.

Cuando se retira el reconocimiento de validez oficial a estudios hechos en una escuela particular, esa disposición sólo afectará a los que se hagan después de ese retiro. Los que se realizaron antes mantendrán su validez oficial. Si el retiro se produce en medio de un ejercicio lectivo, el servicio educativo podrá continuar, en los términos que lo señale la autoridad, hasta que ese ejercicio concluya.

El recurso administrativo para que los particulares se defiendan de la aplicación de una sanción, llamado recurso de revisión, puede interponerse dentro de los siguientes 15 días hábiles posteriores a la fecha de su notificación. Si el recurso no se interpone en ese lapso, la resolución tendrá el carácter de definitiva.

Si un particular solicita alguna autorización o el reconocimiento de validez oficial y no recibe respuesta de la autoridad en 60 días, puede interponer el mismo recurso de revisión.

El recurso deberá interponerse por escrito, ante la autoridad inmediata superior a la que emitió el acto recurrido u omitió responder a una solicitud. En el recurso deberán señalarse el nombre y el domicilio de quien lo presenta, los agravios y los elementos que lo prueben, así como los documentos que comprueben la personalidad del promovente. Si esos requisitos mínimos no se cumplen, la autoridad podrá declarar improcedente el recurso.

El recurso admite que se presente todo tipo de pruebas, con excepción de la confesional. Para desahogar esas pruebas, la ley da un plazo que no puede ser menor de cinco ni mayor de 30 días hábiles. La autoridad educativa podrá allegarse los elementos de convicción que considere pertinentes. La autoridad dictará resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes a partir de diversas circunstancias:

1. De la fecha del acuerdo de admisión del recurso cuando no se hubieran ofrecido pruebas, o las ofrecidas no requieran plazo especial para su desahogo;

2. De la fecha de conclusión del desahogo de pruebas o, en su caso, cuando hubiera transcurrido el plazo que se concedió para desahogarlas aunque no se hubieren desahogado.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas. El recurrente puede solicitar también la suspensión de los efectos de otras disposiciones, misma que se otorgará si el recurso hubiere sido admitido, y que, de otorgarse, no se causan daños y perjuicios a los educandos o a terceros.

Como puede verse, se trata de un procedimiento administrativo muy sencillo, con plazos razonables, que puede ser interpuesto por cualquier interesado. Si en el desarrollo o resolución de ese recurso hay violaciones constitucionales de forma o de fondo, el recurrente podrá solicitar el amparo de la justicia federal, lo cual abre un procedimiento que estaba totalmente cerrado por la redacción anterior del artículo 3o. constitucional. Éste es uno de los avances de la ley, que dota de mayor seguridad y certeza jurídica a los particulares que desarrollan tareas educativas en el ciclo básico y normal, que es el más importante en cuanto al número de educandos potenciales.

Anexos

ANEXO I

Artículos 30. y 31 de la Constitución

ARTÍCULO 30. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estados y Municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

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

- I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;
- II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

- a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
 - b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
 - c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio hacia, por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;
- III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;
- IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;
- V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior–

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

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

- a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y
- b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

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

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

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;

ANEXO II

Exposición de motivos

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados
del H. Congreso de la Unión
P r e s e n t e s

Desde los albores del México independiente, la educación fue vista como un medio de primera importancia para el advenimiento de una nación bien integrada, con una población suficientemente preparada para defender sus derechos y labrar la prosperidad general.

Para los hombres de la Reforma, una nación con su independencia reafirmada, su soberanía triunfante después de una grave prueba y su sociedad edificada sobre valores republicanos y democráticos, debía sustentarse en niveles de educación siempre más amplios y elevados. Esta convicción de los liberales se plasmaría en la Ley Orgánica de la Instrucción Pública, expedida por el Presidente Benito Juárez, en 1867.

Al cabo de la restauración de la República y como secuela del gran auge del liberalismo mexicano, se inició el proceso de creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, bajo la convicción de que el aliento a la educación entrañaba el germen de la identidad nacional y el progreso material.

En la educación, como en tantas otras esferas, el programa de la Revolución Mexicana se inspiró en los ideales del liberalismo imprimiéndole un vigoroso sello social. En el marco de un gran movimiento por la justicia, la democracia y la libertad, los mexicanos de este siglo se fijaron la misión de hacer de la tarea educativa, la plataforma que proyectase al México del futuro. José Vasconcelos enarboló la bandera de una cruzada nacional por el alfabetismo, la educación y la identidad cultural. El legado de Vasconcelos y del magisterio nacional, que ha entregado su vocación y su talento a la formación de niños y jóvenes, ha permeado la obra educativa del México moderno.

Durante los años treinta, el fomento a la educación se vinculó a las ideas sociales de ese tiempo. El gobierno hizo de ella una forma de movilización de la sociedad para animar sus reivindicaciones materiales. Más tarde, tocó a otro gran educador mexicano, Don Jaime Torres Bodet, precisar el sentido educativo de los propósitos nacionales a la luz del espíritu del artículo tercero constitucional y de nuestra honda tradición humanista y democrática. En ese periodo –en el decenio de los años cuarenta– la figura del maestro mexicano fue consolidándose como protagonista de la obra educativa.

En el curso de este siglo, la educación ha sido soporte fundamental de las grandes transformaciones nacionales. A través de ella, cada

avance de importancia ha penetrado en el tejido social, diseminando sus beneficios e iluminando las perspectivas de mejoramiento individual y colectivo. Con razón hablamos de una auténtica hazaña educativa que ha logrado ensanchar el ingreso a la primaria, reducir el analfabetismo y sus efectos nocivos, extender la educación secundaria, ampliar la tecnológica y multiplicar la superior. En esa hazaña también se ha procurado el fortalecimiento de la cultura, el estímulo a la creatividad y el desarrollo de la investigación científica.

Hoy, nuestra generación tiene la responsabilidad histórica de cimentar las bases educativas para el México del siglo venidero. Ello ha reclamado impulsos vigorosos y cambios profundos que permitan a la educación continuar siendo palanca decisiva en la integración nacional, sustento importante del desarrollo económico y andamiaje común de bienestar, democracia y justicia social.

La exigencia de una educación de cobertura suficiente y calidad adecuada es una firme demanda social, pero igualmente es un imperativo que está imponiendo el perfil del mundo contemporáneo a todas las naciones, ricas y pobres, desarrolladas o en desenvolvimiento. Sin distinciones de formas de gobierno, orientaciones ideológicas y riqueza de recursos, la educación es aquilatada por igual en el Norte y en el Sur, en Occidente y en Oriente, como un componente fundamental del desarrollo.

En efecto, una educación con suficiente amplitud social y con una calidad apropiada a nuestro tiempo, es decisiva para impulsar, sostener y extender un desarrollo integral. Justamente esa convicción animó

al Ejecutivo Federal a enviar a la consideración del Constituyente Permanente, en el anterior periodo de sesiones, una iniciativa de reformas a los artículos tercero y treinta y uno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa propuso precisar la garantía implícita del derecho a la educación; recoge la obligación del Estado de impartir la preescolar, la primaria y la secundaria, así como prever la responsabilidad de los padres de procurar las dos últimas. Asimismo, se propuso ampliar la escolaridad obligatoria para que comprenda la secundaria; incorporar el precepto que faculta a la autoridad educativa nacional a determinar los planes y programas de la educación primaria, secundaria y normal que deberán ser observados en toda la República; uniformar al régimen general el aplicable a la educación destinada a obreros y campesinos; y dar fin al estado de indefensión jurídica que afectaba a los particulares que imparten educación.

La iniciativa aludida fue enriquecida por el Constituyente Permanente, dando como resultado una reforma que allana el camino para fincar condiciones que permiten elevar la escolaridad, promover la calidad educativa de acuerdo con las necesidades de desarrollo del país y ensanchar las oportunidades de mejoramiento social.

Antes, el Constituyente Permanente había reformado los artículos 5o., 24, 27 y 130 de la Constitución Política, en lo referente a las relaciones entre el Estado y las iglesias, en el marco de la libertad de creencias. En esa oportunidad también se modificaron las fracciones I a IV del artículo tercero para precisar que la educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios– será laica, evitando que privilegie a alguna religión o promueva profesar un credo y, asimismo, para prever la posibilidad de que la educación impartida por los plan-

teles particulares no sea por completo ajena a doctrina religiosa, sin perjuicio de la observancia estricta de los planes y programas oficiales.

Las recientes reformas al artículo tercero constitucional configuran nuevas necesidades que debe atender el sistema educativo nacional. A ellas se añaden importantes rezagos que deben ser resueltos. Así, los retos educativos de nuestro tiempo exigen contar con los instrumentos jurídicos que permitan afinar la dirección y enmarcar la labor que llevan a cabo sociedad y gobierno.

El horizonte de las tareas que hemos emprendido y los desafíos educativos que nos aguardan imponen la necesidad de una ley consecuente con el artículo tercero constitucional según ha sido reformado, así como con los objetivos nacionales en materia de educación.

Por ello, la presente iniciativa propone una Ley General de Educación que atienda a las condiciones y necesidades actuales de los servicios educativos y que conserve y amplíe los principios sociales, educativos y democráticos de la Ley vigente. La Ley propuesta es general, puesto que contiene disposiciones que serían aplicables a los tres niveles de gobierno y, en el marco del federalismo, induciría a las legislaturas de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia con la propia Ley General. Esta precisión técnica respalda el sentido federalista que hoy caracteriza al esfuerzo educativo gracias a la concurrencia de los gobiernos de la Federación, de los estados y de los municipios del país. Además, conserva su carácter de ley regla-

mentaria del artículo tercero y su aplicación a todo el sistema educativo nacional.

La iniciativa de Ley General de Educación que se propone, guarda plena fidelidad con la letra y el espíritu de los postulados educativos del artículo tercero constitucional. En efecto, todo el capitulado de la iniciativa se sustenta en los principios de que la educación tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. Además, conforme a la garantía de libertad de creencias, la educación que imparta el Estado será laica y, por tanto, ajena a cualquier doctrina religiosa. El criterio que la orientará se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, con las demás características que el propio artículo tercero señala. La Ley propuesta ratificaría que toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

El Capítulo I, relativo a las disposiciones generales, enuncia el alcance nacional de la Ley propuesta, el derecho a la educación, y la obligación del Estado de proporcionar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la primaria y la secundaria, y los niños desde la educación preescolar. Igualmente enuncia que todos los habitantes del país deben cursar la primaria y la secundaria. La ley propuesta ratificaría la obligación que, conforme al artículo tercero constitucional, tiene el Estado de atender todos los niveles educativos, incluyendo la educación superior. En este sentido, la iniciativa refleja el compromiso inquebrantable del

Estado Mexicano con la universidad pública, así como su deber de impulsar la educación superior, el desarrollo de la investigación humanística y científica y el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura.

En dicho capítulo también se discierne que la educación que impartan el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, se sujetará a los principios establecidos en el segundo párrafo del artículo tercero de nuestra Constitución Política, contribuyendo al desarrollo integral del individuo, cultivando sus facultades para adquirir conocimientos y fortaleciendo la conciencia de la soberanía, la nacionalidad y el aprecio por la historia. Asimismo, este capítulo guarda correspondencia, por una parte, con lo dispuesto por el artículo cuarto constitucional en el sentido de respetar y proteger las lenguas autóctonas y, por la otra, de promover el uso del español en su calidad de lengua nacional. De hecho, la Ley propuesta establecería que la educación básica tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de los diversos grupos indígenas del país, a la vez que reconocería por primera vez al español como idioma común de los mexicanos.

Además, el Capítulo I dispondría estimular el conocimiento y la práctica de la democracia como forma de gobierno y convivencia social; alentar la creación artística, la práctica del deporte y las actitudes que estimulen la investigación científica y la innovación tecnológica; inculcar actitudes responsables hacia la preservación de la salud, el respeto a los derechos humanos, la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, así como fomentar el trabajo productivo, el ahorro y la organización solidaria.

En su Capítulo II, la Ley propuesta contiene una primera sección relativa a la distribución de la función social educativa. En ella se fijan las atribuciones que, de manera exclusiva, corresponden al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, y cuya finalidad es garantizar el carácter nacional de la educación. Entre éstas, destacan las de determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal; establecer el calendario escolar mínimo para cada ciclo lectivo en dichos niveles; y elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales.

Otras atribuciones exclusivas del Ejecutivo Federal serían el formular las disposiciones con apego a las cuales se prestarán los servicios de actualización docente; la regulación del sistema nacional de créditos, revalidación, equivalencias y certificación de conocimientos; el llevar un registro nacional de instituciones educativas; evaluar el sistema educativo nacional y fijar los lineamientos para la evaluación que el gobierno de cada entidad federativa deba realizar.

En suma, este conjunto de disposiciones garantizaría el carácter nacional de la educación y la aplicación de las disposiciones generales en todas las instituciones de educación primaria, secundaria y normal de la República.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero constitucional y con objeto de dar mayor precisión al federalismo educativo, el propio Capítulo II de la iniciativa determina las atribuciones que, en sus

respectivas competencias, correspondería de alguna manera exclusiva a las autoridades educativas locales. Destacan la prestación, organización y supervisión de los servicios de educación inicial, básica – incluyendo la indígena–, especial, así como la de formación de maestros. Asimismo, son importantes las facultades de proponer a la Secretaría de Educación Pública del Ejecutivo Federal, los contenidos regionales a ser incluidos en los programas de educación primaria, secundaria y normal, y prestar los servicios de actualización permanente para los maestros de educación básica y normal.

Además, este capítulo define atribuciones concurrentes de la Federación y los estados, entre las que destaca la prestación de servicios diversos de los de educación básica y de formación de maestros.

En congruencia con el objetivo de acercar a las autoridades locales a la escuela, que es esencial del federalismo educativo, esta iniciativa propone que el gobierno del Distrito Federal se responsabilice de la operación de los servicios de educación básica en su jurisdicción. La correspondiente transferencia comenzaría al inicio del ciclo lectivo 1994-1995.

El federalismo educativo permite la creación de un Consejo Nacional de Autoridades Educativas que reunirá a los responsables de aplicar las políticas educativas de cada entidad en el marco de los objetivos nacionales y las disposiciones legales. Ello entraña una garantía adicional para el aseguramiento del carácter nacional que continuará teniendo la educación.

Al construirse un sistema educativo en el que concurren la autoridad local y la autoridad nacional con responsabilidades claramente delimitadas, se conjugan democracia local y rectoría de la autoridad federal, participación comunitaria y unidad nacional, fortaleza de las expresiones regionales y el sentimiento de pertenencia a una gran nación.

Una segunda sección del Capítulo II está destinada a precisar las responsabilidades, funciones y atribuciones, así como la coordinación necesaria que habrá con la Secretaría de Educación Pública, de aquellas instituciones educativas que establezca el Ejecutivo Federal por conducto de otra secretaría. Asimismo, sobresale la responsabilidad que tendrían las autoridades educativas locales de realizar una distribución oportuna, completa y eficiente de los libros de texto gratuitos, así como de todos aquellos materiales educativos complementarios que sean proporcionados por la Secretaría de Educación Pública. Ello asegura que se observe el carácter nacional de la educación en los contenidos de la enseñanza.

La Ley que se propone confirma el papel central que desempeña el maestro en la educación. Por ello se reconoce al educador como promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. En consecuencia, se reiteraría que el Estado otorgará remuneración justa para que los educadores de los planteles del propio Estado alcancen un nivel de vida decoroso para su familia y dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional. Además, se dispondría que las autoridades educativas otorguen reconocimientos y distinciones a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realicen

actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por el magisterio. Por otra parte, la importancia de la educación normal y demás para la formación de maestros para la educación básica, lleva a proponer los principios y finalidades que deban regirlas.

De igual modo, se dedica una tercera sección al financiamiento de la educación que en forma concurrente deben realizar el Gobierno Federal y los gobiernos de cada entidad federativa. De hecho, la iniciativa señala que se procurará destinar recursos presupuestarios crecientes para la educación pública. Es oportuno destacar que estas disposiciones se fundan en el artículo tercero constitucional, así como en el carácter prioritario que tiene la educación pública para los fines del desarrollo nacional. Una última sección que se incorporaría por primera vez a una ley reglamentaria de educación proporciona los lineamientos para la responsabilidad de efectuar una evaluación sistemática del sistema educativo nacional.

Uno de los atributos más importantes de la ley propuesta consiste en que precisa la responsabilidad que tiene el Estado de realizar una función compensatoria social y educativa. En efecto, a fin de propiciar la equidad de acceso y la permanencia en los servicios educativos, el Capítulo III señala que las autoridades educativas tomarían medidas, en sus respectivos ámbitos de competencia, para lograr la efectiva igualdad de acceso y permanencia en los servicios educativos y para el pleno ejercicio del derecho a la educación. Así, se consignan actividades para impulsar la educación en regiones con bajos índices educacionales y en grupos con condiciones sociales y económicas de desventaja, tales como el otorgamiento de mayores presupuestos relativos a aquellas poblaciones y regiones que más lo necesiten, la colaboración de los gobiernos estatal y municipal para ampliar la cobertura educativa y ofrecer apoyos asistenciales y pedagógicos a los

individuos y grupos con más alto riesgo de deserción escolar. De igual modo, se prevé la aplicación de programas de asistencia alimentaria, becas, educación sanitaria, orientación de padres de familia. También se contempla la creación de centros de desarrollo infantil, de integración social, internados, albergues y servicios de extensión educativa, entre otras medidas más.

Este conjunto de disposiciones se basa en la noción de que sólo podemos enfrentar con éxito los retos educativos atendiendo también a factores inherentes al desarrollo general del país que influyen fuertemente en el desempeño de la educación, como el crecimiento y distribución del ingreso nacional, el acceso a servicios básicos como salud, nutrición, vivienda, energía eléctrica y comunicaciones. Este capítulo de la Ley que se propone confirma la responsabilidad que tiene el Gobierno Federal de cumplir con la función compensatoria y aprovecha el nuevo federalismo educativo para que cada gobierno estatal tome una parte más activa en la educación de sus respectivas comunidades.

El Capítulo IV de la Ley propuesta se refiere al proceso educativo y en su primera sección se definen los tipos y modalidades educativos que integran el sistema educativo nacional. Conviene mencionar que este capítulo comprende –además de la educación básica, media superior y superior– la educación inicial, la especial y aquella destinada para los adultos.

En congruencia con el respeto a los derechos humanos, la iniciativa hace explícito que en la impartición de educación para menores de edad se tomarán las medidas que aseguren a los educandos la protec-

ción y cuidados especiales para su bienestar, que eviten el abuso físico o mental, así como los malos tratos, y que garanticen que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad de los niños.

Una segunda sección regularía las facultades y atribuciones de la autoridad educativa nacional, de determinar los planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria y para formación de maestros, aplicables y obligatorios en toda la República. La importancia de ello estriba en que se asegura que los mexicanos de todas las regiones geográficas, de todas las procedencias sociales, y de todas las condiciones económicas, compartirán una misma educación básica, sin mengua de la inclusión de los acentos locales y regionales que, a propuesta de los gobiernos de los estados, aprobará la propia autoridad educativa nacional. La sección comprende algunas características que debe tener el proceso de evaluación de los educandos.

La tercera sección del Capítulo IV precisa las características que deberá tener el calendario escolar en primaria, secundaria y normal. Una significativa aportación de la Ley propuesta consiste en que se establece la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública de determinar el calendario escolar mínimo aplicable en toda la República, con el criterio de ir aumentando los días efectivos de clases.

En su Capítulo V, la Ley propuesta reglamenta la educación que imparten los particulares, precisa las condiciones y los requisitos que deben reunirse para obtener la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios, así como las causas de su revocación. Las disposiciones propuestas se corresponden con los términos de la reciente

reforma a la fracción VI del artículo tercero constitucional. El régimen propuesto daría mayor seguridad jurídica al contemplar en ley aspectos que en las normas vigentes quedan a discreción de las autoridades.

El Capítulo VI ratifica que los estudios impartidos conforme a la ley tendrán validez oficial en toda la República y establece las condiciones para obtener la revalidación y equivalencia de estudios, así como los principios para certificar los conocimientos.

Otro de los capítulos de mayor relevancia que introduce la Ley propuesta es el relativo a la participación social en la educación. En efecto, una primera sección del Capítulo VII se refiere a los derechos y obligaciones de los padres de familia y de quienes ejercen la patria potestad o la tutela de los educandos. De igual modo, se consignan los fines, tareas y limitaciones que tendrán las asociaciones de padres de familia.

Una segunda sección del propio Capítulo VII alude a los Consejos de Participación Social. Se propone que la ley prevea la existencia de un Consejo Escolar en cada escuela pública de educación básica, de un Consejo Municipal en cada municipio, y de un Consejo Estatal en cada entidad federativa. La composición y las funciones de estos Consejos aseguran una vinculación activa entre escuela y comunidad y propician la colaboración de padres de familia, maestros y autoridades educativas en las labores cotidianas del plantel escolar y, en general, en acciones que lo benefician.

Los Consejos de Participación Social reconocerán al maestro como el principal actor de los procesos educativos y, en coordinación con él, coadyuvarán a elevar la calidad de la educación y a ampliar la cobertura de los servicios educativos. Estos organismos constituirán la estructura en la que estén representados los padres de familia, sus asociaciones, los sectores de la comunidad, los maestros, su organización sindical y la autoridad. Hasta hoy, la colaboración e incluso la

ANEXO III

Ley General de Educación *

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

ARTÍCULO 1o. Esta Ley regula la educación que imparten el Estado – Federación, entidades federativas y municipios–, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social. La función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones.

ARTÍCULO 2o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

* Promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993.

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

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

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

ARTÍCULO 4o. Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria.

Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria.

ARTÍCULO 5o. La educación que el Estado imparta será laica y, por lo tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.

ARTÍCULO 6o. La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.

ARTÍCULO 7o. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos 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 ésta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos;
- VII. Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas;
- VIII. Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquellos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación;

- IX. Estimular la educación física y la práctica del deporte;
- X. Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios;
- XI. Hacer conciencia de la necesidad de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y de la protección del ambiente, y
- XII. Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.

ARTÍCULO 8o. 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. 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 exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
- III. Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio por la

dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

ARTÍCULO 9o. 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.

ARTÍCULO 10. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios es un servicio público.

Constituyen el sistema educativo nacional:

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

Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando incorporarse a la sociedad y, en su oportunidad, desarrollar una actividad productiva y que permita, asimismo, al trabajador estudiar.

ARTÍCULO 11. La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

- I. Autoridad educativa federal, o Secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;
- II. Autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y
- III. Autoridad educativa municipal al ayuntamiento de cada municipio.

CAPÍTULO II

Del federalismo educativo

Sección 1

De la distribución de la función social educativa

ARTÍCULO 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

- I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos del artículo 48;
- II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
- III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;
- IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación primaria y la secundaria;
- V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;
- VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica;
- VII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;
- VIII. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;
- IX. Llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional;

- X. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el Capítulo VII de esta Ley;
- XI. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;
- XII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, 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.

ARTÍCULO 13. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

- I. Prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;
- II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

- III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría;
- IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;
- V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;
- VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y
- VII. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 14. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

- I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;
- II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;

- III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;
- IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;
- V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12;
- VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;
- VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;
- VIII. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica;
- IX. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;
- X. Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias, y
- XI. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquéllas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13.

ARTÍCULO 15. El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14.

El gobierno de cada entidad federativa y promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.

ARTÍCULO 16. Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica – incluyendo la indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca. En el ejercicio de estas atribuciones no será aplicable el artículo 18.

Los servicios de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados, en el Distrito Federal, por la Secretaría.

El gobierno del Distrito Federal concurrirá al financiamiento de los servicios educativos en el propio Distrito, en términos de los artículos 25 y 27.

ARTÍCULO 17. Las autoridades educativas, federal y locales, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones

sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa. Estas reuniones serán presididas por la Secretaría.

Sección 2

De los servicios educativos

ARTÍCULO 18. El establecimiento de instituciones educativas que realice el Poder Ejecutivo Federal por conducto de otras dependencias de la Administración Pública Federal, así como la formulación de planes y programas de estudio para dichas instituciones, se harán en coordinación con la Secretaría. Dichas dependencias expedirán constancias, certificados, diplomas y títulos que tendrán la validez correspondiente a los estudios realizados.

ARTÍCULO 19. Será responsabilidad de las autoridades educativas locales realizar una distribución oportuna, completa, amplia y eficiente de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la Secretaría les proporcione.

ARTÍCULO 20. Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, que tendrá las finalidades siguientes:

- I. La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica –incluyendo la de aquellos para la atención de la educación indígena– especial y de educación física;
- II. La actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior;

- III. La realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad, y
- IV. El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa.

Las autoridades educativas locales podrán coordinarse para llevar a cabo actividades relativas a las finalidades previstas en este artículo, cuando la calidad de los servicios o la naturaleza de las necesidades hagan recomendables proyectos regionales.

ARTÍCULO 21. El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Deben proporcionársele los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.

Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes.

El Estado otorgará un salario profesional para que los educadores de los planteles del propio Estado alcancen un nivel de vida decoroso para su familia; puedan arraigarse en las comunidades en las que trabajan y disfrutar de vivienda digna; así como para que dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional.

Las autoridades educativas establecerán mecanismos que propicien la permanencia de los maestros frente a grupo, con la posibilidad para éstos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social.

Las autoridades educativas otorgarán reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realizarán actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por el magisterio.

ARTÍCULO 22. Las autoridades educativas, en sus respectivas competencias, revisarán permanentemente las disposiciones, los trámites y procedimientos, con objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas de los maestros, de alcanzar más horas efectivas de clase y, en general, de lograr la prestación del servicio educativo con mayor pertinencia y de manera más eficiente.

En las actividades de supervisión las autoridades educativas darán preferencia, respecto de los aspectos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de la función docente.

ARTÍCULO 23. Las negociaciones o empresas a que se refiere la fracción XII del apartado A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están obligadas a establecer y sostener escuelas cuando el número de educandos que las requiera sea mayor de veinte. Estos planteles quedarán bajo la dirección administrativa de la autoridad educativa local.

Las escuelas que se establezcan en cumplimiento de la obligación prevista en el párrafo anterior, contarán con edificio, instalaciones y demás elementos necesarios para realizar su función, en los términos que señalen las disposiciones aplicables.

El sostenimiento de dichas escuelas comprende la obligación patronal de proporcionar las aportaciones para la remuneración del personal y las prestaciones que dispongan las leyes y reglamentos, que no serán inferiores a las que otorgue la autoridad educativa local en

igualdad de circunstancias. La autoridad educativa local podrá celebrar con los patrones convenios para el cumplimiento de las obligaciones que señala el presente artículo.

ARTÍCULO 24. Los beneficiados directamente por los servicios educativos deberán prestar servicio social, en los casos y términos que señalen las disposiciones reglamentarias correspondientes. En éstas se preverá la prestación del servicio social como requisito previo para obtener título o grado académico.

Sección 3

Del financiamiento a la educación

ARTÍCULO 25. El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad.

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

ARTÍCULO 26. El gobierno de cada entidad federativa, de conformidad con las disposiciones aplicables, proveerá lo conducente para que cada

ayuntamiento reciba recursos para el cumplimiento de las responsabilidades que en términos del artículo 15 estén a cargo de la autoridad municipal.

ARTÍCULO 27. En el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional.

En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública.

ARTÍCULO 28. Son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares.

Sección 4

De la evaluación del sistema educativo nacional

ARTÍCULO 29. Corresponde a la Secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias.

Dicha evaluación y la de las autoridades educativas locales serán sistemáticas y permanentes. Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, adopten las medidas procedentes.

ARTÍCULO 30. Las instituciones educativas establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, otorgarán a las

autoridades educativas todas las facilidades y colaboración para la evaluación a que esta sección se refiere.

Para ello, proporcionarán oportunamente toda la información que se les requiera; tomarán las medidas que permitan la colaboración efectiva de alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos educativos; facilitarán que las autoridades educativas, incluida la Secretaría, realicen exámenes para fines estadísticos y de diagnóstico y recaben directamente en las escuelas la información necesaria.

ARTÍCULO 31. Las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general los resultados de las evaluaciones que realicen, así como la demás información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa.

CAPÍTULO III

De la equidad en la educación

ARTÍCULO 32. Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja.

ARTÍCULO 33. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, llevarán a cabo las actividades siguientes:

- I. Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades;
- II. Desarrollarán programas de apoyo a los maestros que realicen su servicio en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas, a fin de fomentar el arraigo en sus comunidades;
- III. Promoverán centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos;
- IV. Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonaron el sistema regular, que les faciliten la terminación de la primaria y la secundaria;
- V. Otorgarán apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos;
- VI. Establecerán sistemas de educación a distancia;
- VII. Realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la población, tales como programas de alfabetización y de educación comunitaria;
- VIII. Desarrollarán programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a educandos;

- IX. Efectuarán programas dirigidos a los padres de familia, que les permitan dar mejor atención a sus hijos;
- X. Otorgarán estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza;
- XI. Promoverán mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento y a las actividades a que se refiere este capítulo;
- XII. Concederán reconocimientos y distinciones a quienes contribuyan a la consecución de los propósitos mencionados en el artículo anterior, y
- XIII. Realizarán las demás actividades que permitan ampliar la calidad y la cobertura de los servicios educativos y alcanzar los propósitos mencionados en el artículo anterior.

El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

ARTÍCULO 34. Además de las actividades enumeradas en el artículo anterior, el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas compensatorios por virtud de los cuales apoye con recursos específicos a los gobiernos de aquellas entidades federativas con mayores rezagos educativos, previa celebración de convenios en los que se concierten las proporciones de financiamiento y las acciones específicas que las autoridades educativas locales deban realizar para reducir y superar dichos rezagos.

La Secretaría evaluará los resultados en la calidad educativa de los programas compensatorios antes mencionados.

ARTÍCULO 35. En el ejercicio de su función compensatoria, y sólo tratándose de actividades que permitan mayor equidad educativa, la Secretaría podrá en forma temporal impartir de manera concurrente educación básica y normal en las entidades federativas.

ARTÍCULO 36. El Ejecutivo Federal, el gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar las actividades a que el presente capítulo se refiere.

CAPÍTULO IV

Del proceso educativo

Sección 1

De los tipos y modalidades de educación

ARTÍCULO 37. La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. La educación preescolar no constituye requisito previo a la primaria.

El tipo medio-superior comprende el nivel de bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, así como la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes.

El tipo superior es el que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes. Está compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

ARTÍCULO 38. La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características

lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios.

ARTÍCULO 39. En el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos.

De acuerdo con las necesidades educativas específicas de la población, también podrá impartirse educación con programas o contenidos particulares para atender dichas necesidades.

ARTÍCULO 40. La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos.

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

Tratándose de menores de edad con discapacidades, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva.

Esta educación incluye orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica regular que integren a alumnos con necesidades especiales de educación.

ARTÍCULO 42. En la impartición de educación para menores de edad se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad.

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

ARTÍCULO 44. Tratándose de la educación para adultos la autoridad educativa federal podrá prestar servicios que conforme a la presente Ley corresponda prestar de manera exclusiva a las autoridades educativas locales.

Los beneficiados de esta educación podrán acreditar los conocimientos adquiridos, mediante exámenes parciales o globales, conforme a los procedimientos a que aluden los artículos 45 y 64. Cuando al presentar un examen no acrediten los conocimientos respectivos, recibirán un informe que indique las unidades de estudio en las que deban profundizar y tendrán derecho a presentar nuevos exámenes hasta lograr la acreditación de dichos conocimientos.

El Estado y sus entidades organizarán servicios permanentes de promoción y asesoría de educación para adultos y darán las facilidades necesarias a sus trabajadores y familiares para estudiar y acreditar la educación primaria y la secundaria.

Quienes participen voluntariamente brindando asesoría en tareas relativas a esta educación tendrán derecho, en su caso, a que se les acredite como servicio social.

ARTÍCULO 45. La formación para el trabajo procurará la adquisición de conocimientos, habilidades o destrezas, que permitan a quien la recibe desarrollar una actividad productiva demandada en el mercado, mediante alguna ocupación o algún oficio calificados.

La Secretaría, conjuntamente con las demás autoridades federales competentes, establecerá un régimen de certificación, aplicable en toda la República, referido a la formación para el trabajo, conforme al cual sea posible ir acreditando conocimientos, habilidades o destrezas intermedios o terminales de manera parcial y acumulativa, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridos.

La Secretaría, conjuntamente con las demás autoridades federales competentes, determinará los lineamientos generales aplicables en toda la República para la definición de aquellos conocimientos, habilidades o destrezas susceptibles de certificación, así como de los procedimientos de evaluación correspondientes, sin perjuicio de las demás disposiciones que emitan las autoridades locales en atención a requerimientos particulares. Los certificados, constancias o diplomas serán otorgados por las instituciones públicas y los particulares que señalen los lineamientos citados.

En la determinación de los lineamientos generales antes citados, así como en la decisión sobre los servicios de formación para el trabajo a ser ofrecidos, las autoridades competentes establecerán procedimientos que permitan considerar las necesidades, propuestas y opiniones de los diversos sectores productivos, a nivel nacional, local e incluso municipal.

Podrán celebrarse convenios para que la formación para el trabajo se imparta por las autoridades locales, los ayuntamientos, las

instituciones privadas, las organizaciones sindicales, los patrones y demás particulares.

La formación para el trabajo que se imparta en términos del presente artículo será adicional y complementaria a la capacitación prevista en la fracción XIII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 46. La educación a que se refiere la presente sección tendrá las modalidades de escolar, no escolarizada y mixta.

Sección 2

De los planes y programas de estudio

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

En los planes de estudio deberán establecerse:

- I. Los propósitos de formación general y, en su caso, de adquisición de las habilidades y las destrezas que correspondan a cada nivel educativo;
- II. Los contenidos fundamentales de estudio, organizados en asignaturas u otras unidades de aprendizaje que, como mínimo, el educando deba acreditar para cumplir los propósitos de cada nivel educativo;
- III. Las secuencias indispensables que deben respetarse entre las asignaturas o unidades de aprendizaje que constituyen un nivel educativo, y

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

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 49. El proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas.

ARTÍCULO 50. La evaluación de los educandos comprenderá la medición en lo individual de los conocimientos, las habilidades, las destrezas y, en general, del logro de los propósitos establecidos en los planes y programas de estudio.

Las instituciones deberán informar periódicamente a los educandos y, en su caso, a los padres de familia o tutores, los resultados y calificaciones de los exámenes parciales y finales, así como, de haberlas, aquellas observaciones sobre el desempeño académico de los propios educandos que permitan lograr mejores aprovechamientos.

Sección 3

Del calendario escolar

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

La autoridad educativa local podrá ajustar el calendario escolar respecto al establecido por la Secretaría, cuando ello resulte necesario en atención a requerimientos específicos de la propia entidad federativa. Los maestros serán debidamente remunerados si la modificación al calendario escolar implica más días de clase para los educandos que los citados en el párrafo anterior.

ARTÍCULO 52. En días escolares, las horas de labor escolar se dedicarán a la práctica docente y a las actividades educativas con los educandos, conforme a lo previsto en los planes y programas de estudio aplicables.

Las actividades no previstas en los planes y programas de estudio, o bien la suspensión de clases, sólo podrán ser autorizadas por la autoridad que haya establecido o, en su caso, ajustado el correspondiente calendario escolar. Estas autorizaciones únicamente podrán concederse en casos extraordinarios y si no implican incumplimiento de los planes y programas ni, en su caso, del calendario señalado por la Secretaría.

De presentarse interrupciones por caso extraordinario o fuerza mayor, la autoridad educativa tomará las medidas para recuperar los días y horas perdidos.

ARTÍCULO 53. 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.

El calendario aplicable en cada entidad federativa deberá publicarse en el órgano informativo oficial de la propia entidad.

CAPÍTULO V

De la educación que impartan los particulares

ARTÍCULO 54. 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.

La autorización y el reconocimiento serán específicos para cada plan de estudios. Para impartir nuevos estudios se requerirá, según el caso, la autorización o el reconocimiento respectivos. La autorización y el reconocimiento incorporan a las instituciones que los obtengan, respecto de los estudios a que la propia autorización o dicho reconocimiento se refieren, al sistema educativo.

ARTÍCULO 55. 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, satisfagan los demás requisitos a que se refiere el artículo 21;
- 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

- 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.

ARTÍCULO 56. Las autoridades educativas publicarán, en el órgano informativo oficial correspondiente, una relación de las instituciones a las que hayan concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Asimismo publicarán, oportunamente y en cada caso, la inclusión o la supresión en dicha lista de las instituciones a las que otorguen, revoquen o retiren las autorizaciones o reconocimientos respectivos.

Los particulares que impartan estudios con autorización o con reconocimiento deberán mencionar en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó.

ARTÍCULO 57. Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán:

- I. Cumplir con lo dispuesto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Ley;
- II. Cumplir con los planes y programas de estudio que las autoridades educativas competentes hayan determinado o considerado procedentes;
- III. Proporcionar un mínimo de becas en los términos de los lineamientos generales que la autoridad que otorgue las autorizaciones o reconocimientos haya determinado;
- IV. Cumplir los requisitos previstos en el artículo 55, y

- V. Facilitar y colaborar en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que las autoridades competentes realicen u ordenen.

ARTÍCULO 58. Las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios deberán inspeccionar y vigilar los servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos.

Para realizar una visita de inspección deberá mostrarse la orden correspondiente expedida por la autoridad competente. La visita se realizará en el lugar, fecha y sobre los asuntos específicos señalados en dicha orden. El encargado de la visita deberá identificarse adecuadamente.

Desahogada la visita, se suscribirá el acta correspondiente por quienes hayan intervenido y por dos testigos. En su caso, se hará constar en dicha acta la negativa del visitado de suscribirla sin que esa negativa afecte su validez. Un ejemplar del acta se pondrá a disposición del visitado.

Los particulares podrán presentar a las autoridades educativas documentación relacionada con la visita dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la inspección.

ARTÍCULO 59. Los particulares que presten servicios por los que se impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial, deberán mencionarlo en su correspondiente documentación y publicidad.

En el caso de educación inicial y de preescolar deberán, además, contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación; contar con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad educativa determine; cumplir los requisitos a que alude la fracción VII del artículo 12; tomar las medidas a que se refiere el artículo 42; así

como facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes.

CAPÍTULO VI

De la validez oficial de estudios y de la certificación conocimientos

ARTÍCULO 60. Los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional tendrán validez en toda la República.

Las instituciones del sistema educativo nacional expedirán certificados y otorgarán constancias, diplomas, títulos o grados académicos a las personas que hayan concluido estudios de conformidad con los requisitos establecidos en los planes y programas de estudio correspondientes. Dichos certificados, constancias, diplomas, títulos y grados tendrán validez en toda la República.

La Secretaría promoverá que los estudios con validez oficial en la República sean reconocidos en el extranjero.

ARTÍCULO 61. Los estudios realizados fuera del sistema educativo nacional podrán adquirir validez oficial, mediante su revalidación, siempre y cuando sean equiparables con estudios realizados dentro de dicho sistema.

La revalidación podrá otorgarse por niveles educativos, por grados escolares, o por asignaturas u otras unidades de aprendizaje, según lo establezca la regulación respectiva.

ARTÍCULO 62. Los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional podrán, en su caso, declararse equivalentes entre sí por niveles educativos, grados escolares, asignaturas u otras unidades de aprendizaje, según lo establezca la regulación respectiva.

ARTÍCULO 63. La Secretaría determinará las normas y criterios generales, aplicables en toda la República, a que se ajustarán la revalidación, así como la declaración de estudios equivalentes.

La Secretaría podrá revalidar y otorgar equivalencias de estudios distintos a los mencionados en la fracción V del artículo 13. Las autoridades educativas locales otorgarán revalidaciones y equivalencias únicamente cuando estén referidas a planes y programas de estudio que se impartan en sus respectivas competencias.

Las revalidaciones y equivalencias otorgadas en términos del presente artículo tendrán validez en toda la República.

ARTÍCULO 64. La Secretaría, por acuerdo de su titular, podrá establecer procedimientos por medio de los cuales se expidan certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes acrediten conocimientos terminales que correspondan a cierto nivel educativo o grado escolar, adquiridos en forma autodidacta o a través de la experiencia laboral.

El acuerdo secretarial respectivo señalará los requisitos específicos que deban cumplirse para la acreditación de los conocimientos adquiridos.

CAPÍTULO VI

De la participación social en la educación

Sección 1

De los padres de familia

ARTÍCULO 65. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

- I. Obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijos o pupilos menores de edad, que satisfagan los requisitos aplicables, reciban la educación preescolar, la primaria y la secundaria;
- II. Participar a las autoridades de la escuela en la que están inscritos sus hijos o pupilos, cualquier problema relacionado con la educación de éstos, a fin de que aquéllas se aboquen a su solución;
- III. Colaborar con las autoridades escolares para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos;
- IV. Formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social a que se refiere este capítulo, y
- V. Opinar, en los casos de la educación que impartan los particulares, en relación con las contraprestaciones que las escuelas fijen.

ARTÍCULO 66. Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos menores de edad reciban la educación primaria y la secundaria;
- II. Apoyar el proceso educativo de sus hijos o pupilos, y

- III. Colaborar con las instituciones educativas en las que están inscritos sus hijos o pupilos, en las actividades que dichas instituciones realicen.

ARTÍCULO 67. Las asociaciones de padres de familia tendrán por objeto:

- I. Representar ante las autoridades escolares los intereses que en materia educativa sean comunes a los asociados;
- II. Colaborar para una mejor integración de la comunidad escolar, así como en el mejoramiento de los planteles;
- III. Participar en la aplicación de cooperaciones en numerario, bienes y servicios que las propias asociaciones deseen hacer al establecimiento escolar;
- IV. Proponer las medidas que estimen conducentes para alcanzar los objetivos señalados en las fracciones anteriores, e
- V. Informar a las autoridades educativas y escolares sobre cualquier irregularidad de que sean objeto los educandos. Las asociaciones de padres de familia se abstendrán de intervenir en los aspectos pedagógicos y laborales de los establecimientos educativos.

La organización y el funcionamiento de las asociaciones de padres de familia, en lo concerniente a sus relaciones con las autoridades de los establecimientos escolares, se sujetarán a las disposiciones que la autoridad educativa federal señale.

Sección 2

De los consejos de participación social

ARTÍCULO 68. Las autoridades educativas promoverán, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la

participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos.

ARTÍCULO 69. Será responsabilidad de la autoridad de cada escuela pública de educación básica vincular a ésta activa y constantemente con la comunidad. El ayuntamiento y la autoridad educativa local darán toda su colaboración para tales efectos.

La autoridad escolar hará lo conducente para que en cada escuela pública de educación básica opere un consejo escolar de participación social, integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

Este consejo conocerá el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización; tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; propiciará la colaboración de maestros y padres de familia; podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados de la escuela; estimulará, promoverá y apoyará actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos; llevará a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar; alentará el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando; podrá opinar en asuntos pedagógicos; contribuirá a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; estará facultado para realizar convocatorias para trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares; respaldará las labores cotidianas de la

escuela y, en general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela.

Consejos análogos podrán operar en las escuelas particulares de educación básica.

ARTÍCULO 70. En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación.

Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas y demás proyectos de desarrollo educativo en el municipio; conocerá de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas; llevará a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio municipio; estimulará, promoverá y apoyará actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales; establecerá la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario; hará aportaciones relativas a las particularidades del municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; podrá opinar en asuntos pedagógicos; coadyuvará a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar; promoverá la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes interescolares; promoverá actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa; podrá proponer estímulos y reconocimientos de

carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares; procurará la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y general; podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el municipio.

Será responsabilidad del presidente municipal que en el consejo se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación.

En el Distrito Federal los consejos se constituirán por cada delegación política.

ARTÍCULO 71. En cada entidad federativa funcionará un consejo estatal de participación social en la educación, como órgano de consulta, orientación y apoyo. Un órgano análogo se establecerá en el Distrito Federal. En dicho Consejo se asegurará la participación de padres de familia y representantes de su organización sindical, instituciones formadoras de maestros, autoridades educativas estatales y municipales, así como de sectores sociales de la entidad federativa especialmente interesados en la educación.

Este consejo promoverá y apoyará entidades extraescolares de carácter cultural, cívico, deportivo y de bienestar social; coadyuvará a nivel estatal en actividades de protección civil y emergencia escolares; sistematizará los elementos y aportaciones relativos a las particularidades de la entidad federativa que contribuyan a la formulación de contenidos estatales en los planes y programas de estudio; podrá opinar en asuntos pedagógicos; conocerá las demandas y necesidades que emanen de la participación social en la educación a través de los consejos escolares y municipales, conformando los requerimientos a nivel estatal para gestionar ante las instancias competentes su resolución y apoyo; conocerá los resultados de las evaluaciones que efectúen las autoridades

educativas y colaborará con ellas en actividades que influyan en el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación.

ARTÍCULO 72. La Secretaría promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación. Tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocerá el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional, podrá opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.

ARTÍCULO 73. Los consejos de participación social a que se refiere esta sección se abstendrán de intervenir en los aspectos laborales de los establecimientos educativos y no deberán participar en cuestiones políticas ni religiosas.

Sección 3

De los medios de comunicación

ARTÍCULO 74. Los medios de comunicación masiva, en el desarrollo de sus actividades, contribuirán al logro de las finalidades previstas en el artículo 7o., conforme a los criterios establecidos en el artículo 80.

CAPÍTULO VIII

De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo

Sección 1

De las infracciones y las sanciones

ARTÍCULO 75. Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

- I. Incumplir cualesquiera de las obligaciones previstas en el artículo 57;
- II. Suspender el servicio educativo sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;
- III. Suspender clases en días y horas no autorizados por el calendario escolar aplicable, sin que medie motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor;
- IV. No utilizar los libros de texto que la Secretaría autorice y determine para la educación primaria y secundaria;
- V. Incumplir los lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación primaria y la secundaria;
- VI. Dar a conocer antes de su aplicación los exámenes o cualesquiera otros instrumentos de admisión, acreditación o evaluación a quienes habrán de presentarlos;
- VII. Expedir certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes no cumplan los requisitos aplicables;
- VIII. Realizar o permitir se realice publicidad dentro del plantel escolar que fomente el consumo, así como realizar o permitir la comercialización de

bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, distintos de alimentos;

- IX. Efectuar actividades que pongan en riesgo la salud o la seguridad de los alumnos;
- X. Ocultar a los padres o tutores las conductas de los alumnos que notoriamente deban ser de su conocimiento;
- XI. Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna, e
- XII. Incumplir cualesquiera de los demás preceptos de esta Ley, así como las disposiciones expedidas con fundamento en ella.

Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que, las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos.

ARTÍCULO 76. Las infracciones enumeradas en el artículo anterior se sancionarán con:

- I. Multa hasta por el equivalente a cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica y en la fecha en que se cometa la infracción. Las multas impuestas podrán duplicarse en caso de reincidencia, o
- II. Revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente.

La imposición de la sanción establecida en la fracción II no excluye la posibilidad de que sea impuesta alguna multa.

ARTÍCULO 77. Además de las previstas en el artículo 75, también son infracciones a esta Ley:

- I. Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;
- II. Incumplir con lo dispuesto en el artículo 59, e
- 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.

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.

ARTÍCULO 78. Cuando la autoridad educativa responsable de la prestación del servicio, o que haya otorgado la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios, considere que existen causas justificadas que ameriten la imposición de sanciones, lo hará del conocimiento del presunto infractor para que, dentro de un plazo de quince días naturales, manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione los datos y documentos que le sean requeridos.

La autoridad dictará resolución con base en los datos aportados por el presunto infractor y las demás constancias que obren en el expediente.

Para determinar la sanción se considerarán las circunstancias en que se cometió la infracción, los daños y perjuicios que se hayan producido o puedan producirse a los educandos, la gravedad de la infracción, las condiciones socioeconómicas del infractor, el carácter intencional o no de la infracción y si se trata de reincidencia.

ARTÍCULO 79. La negativa o revocación de la autorización otorgada a particulares produce efectos de clausura del servicio educativo de que se trate.

El retiro del reconocimiento de validez oficial se referirá a los estudios que se impartan a partir de la fecha en que se dicte la resolución. Los realizados mientras que la institución contaba con el reconocimiento, mantendrán su validez oficial.

La autoridad que dicte la resolución adoptará las medidas que sean necesarias para evitar perjuicios a los educandos. En el caso de autorizaciones, cuando la revocación se dicte durante un ejercicio lectivo, la institución podrá seguir funcionando, a juicio y bajo la vigilancia de la autoridad, hasta que aquel concluya.

Sección 2

Del recurso administrativo

ARTÍCULO 80. En contra de las resoluciones de las autoridades educativas dictadas con fundamento en las disposiciones de esta Ley y demás derivadas de ésta, podrá interponerse recurso de revisión dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que el interesado interponga el recurso, la resolución tendrá el carácter de definitiva.

Asimismo, podrá interponerse dicho recurso cuando la autoridad no dé respuesta en un plazo de sesenta días hábiles siguientes a la presentación de las solicitudes de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios.

ARTÍCULO 81. El recurso se interpondrá, por escrito, ante la autoridad inmediata superior a la que emitió el acto recurrido u omitió responder la solicitud correspondiente.

La autoridad receptora del recurso deberá sellarlo o firmarlo de recibido y anotará la fecha y hora en que se presente y el número de anexos que se acompañe. En el mismo acto devolverá copia debidamente sellada o firmada al interesado.

ARTÍCULO 82. En el recurso deberán expresarse el nombre y el domicilio del recurrente y los agravios, acompañándose los elementos de prueba que se consideren necesarios, así como las constancias que acrediten la personalidad del promovente.

En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados, la autoridad educativa podrá declarar improcedente el recurso.

ARTÍCULO 83. Al interponerse el recurso podrá ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional, y acompañarse con los documentos relativos. Si se ofrecen pruebas que requieran desahogo, se abrirá un plazo no menor de cinco ni mayor de treinta días hábiles para tales efectos. La autoridad educativa que esté conociendo del recurso podrá allegarse los elementos de convicción adicionales que considere necesarios.

ARTÍCULO 84. La autoridad educativa dictará resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, a partir de la fecha:

- I. Del acuerdo de admisión del recurso, cuando no se hubiesen ofrecido pruebas o las ofrecidas no requieran plazo especial de desahogo, y
- II. De la conclusión del desahogo de las pruebas o, en su caso, cuando haya transcurrido el plazo concedido para ello y no se hubieren desahogado.

Las resoluciones del recurso se notificarán a los interesados, o a sus representantes legales, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

ARTÍCULO 85. La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas.

Respecto de cualquier otra clase de resoluciones administrativas y de sanciones no pecuniarias, la suspensión sólo se otorgará si concurren los requisitos siguientes:

- I. Que lo solicite el recurrente;
- II. Que el recurso haya sido admitido;
- III. Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta Ley, y
- IV. Que no ocasionen daños o perjuicios a los educandos o terceros en términos de esta Ley.

TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se abrogan la Ley Federal de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1973; la Ley del Ahorro Escolar, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 1945; la Ley que Establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo,

publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1963, y la Ley Nacional de Educación para Adultos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975.

Se derogan las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley.

TERCERO. Las disposiciones normativas derivadas de las leyes mencionadas en el artículo segundo anterior se seguirán aplicando, en lo que no se opongan a la presente Ley, hasta en tanto las autoridades educativas competentes expidan la normatividad a que se refiere esta Ley.

CUARTO. El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley.

QUINTO. Los servicios para la formación de maestros a cargo de las autoridades educativas locales tendrán, además de las finalidades previstas en el artículo 20 de la presente Ley, la de regularizar, con nivel de licenciatura, a maestros en servicio que por cualquier circunstancia tengan un nivel de estudios distinto de dicho nivel.

SEXTO. Las autoridades competentes se obligan a respetar íntegramente los derechos de los trabajadores de la educación y reconocer la titularidad de las relaciones laborales colectivas de su organización sindical en los términos de su registro vigente y de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes al expedirse esta ley.