

El servicio público de educación básica en México¹

The public service of elementary school in Mexico

Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera

Universidad de Guanajuato, México

doctorarendon@hotmail.com

Resumen

Esta investigación tiene como objeto de estudio el servicio público de educación básica en México como derecho fundamental, desde la perspectiva del Derecho administrativo. Para ello ofrece tanto una aproximación al estudio de la escuela mexicana, como a las bases institucionales del sistema educativo actual; explora los fundamentos constitucionales, el marco normativo y los principales problemas de la educación básica. Se trata de una investigación jurídico-doctrinal, basada en una metodología exploratoria explicativa y cuyos resultados revelan una dispersión de reglas en múltiples ordenamientos, sobrerregulación y heterogeneidad estructural, lo que conduce a omisiones, redundancias y contradicciones en el régimen legal de este servicio público.

Palabras clave: legislación, legislación educativa, derechos humanos, justicia, educación primaria, educación básica en México.

Abstract

This research refers to education as a fundamental right in Mexico and in the major international instruments binding to international law. It also examines education as a

¹ La presente investigación se realizó dentro del proyecto "Reimaginar la nación: construcción subjetiva y objetiva de la ciudadanía en México" bajo los auspicios de la Dirección de Apoyo a la Investigación y al Posgrado de la Universidad de Guanajuato.

public service from a perspective of administrative law. It exposes the constitutional basis, as well as the regulatory framework and the main problems found in the elementary school.

Keywords: legislation, educational legislation, human rights, justice, elementary education, primary education in Mexico.

Fecha Recepción: Febrero 2015 **Fecha Aceptación:** Julio 2015

Introducción

Debido a la trascendencia que tiene la educación para el desarrollo de las personas y de los pueblos, no puede continuar sujeta a la voluntad política de los gobernantes en turno. Corresponde a cada individuo y a la sociedad en conjunto asumir un papel responsable y activo en la tarea educativa. La presente investigación ofrece una aproximación al complejo de disposiciones aplicables a la educación básica en México, así como a la problemática que afecta hoy día a este servicio público, desde la perspectiva del derecho administrativo. Asimismo, este trabajo analiza el régimen jurídico del servicio público de educación con especial referencia a la instrucción básica, la cual tiene como objetivo formar niños analíticos, reflexivos, críticos e independientes, con especial interés hacia el conocimiento científico, humanista y artístico; con un desarrollo de sí mismos y con una conciencia que les permita ser cada vez más autónomos, participativos y responsables en su actuación en la escuela, la familia y la sociedad.

El perfeccionamiento de los fundamentos jurídicos de la educación básica, cobra un especial significado en un entorno de violencia, exclusión, intolerancia, corrupción, indiferencia y constante violación a los derechos fundamentales, de los que es preciso rescatar a la niñez.

La educación básica es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y fomentar el entendimiento entre los pueblos, por lo que requiere orientaciones más definidas que favorezcan la cultura de la paz, el respeto, la tolerancia, la solidaridad y la igualdad.

La educación básica es de valor primordial porque pretende en general que los niños adquieran y desarrollen las habilidades intelectuales primarias, que alcancen los conocimientos esenciales para que puedan comprender la naturaleza, las matemáticas, la historia y la geografía, así como apreciar y disfrutar las artes y el ejercicio físico y deportivo. Justo en este nivel escolar, los niños completan su formación ética mediante el conocimiento de sus derechos y sus deberes, y la práctica de valores en su vida personal, en sus relaciones con los demás y como integrantes de una comunidad. La educación “previene la pobreza, crea la necesidad de una formación cultural de principios éticos, morales y cognoscitivos que garanticen a corto, mediano y largo plazo el bienestar colectivo” (Cohen, 1999, p. 25).

En el México actual faltan intelectos, faltan voces, como la del prestigioso pedagogo Pablo Latapí Sarre, quien advertía:

Las causas profundas de la terrible mediocridad de nuestra educación, son tres: a) la perversión del sistema educativo por intereses políticos, principalmente los que generan las grandes simulaciones que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) protege; b) la falta de firmeza de las autoridades, a todos los niveles, que contemporizan con situaciones indeseables por temor a poner en riesgo sus carreras políticas o romper los precarios equilibrios del statu quo; y c) la debilidad de la participación de los padres de familia y de la sociedad para exigir un servicio educativo de verdadera calidad. A estas causas añádase la ausencia de un proyecto ambicioso, intelectualmente fundado, que dé consistencia a las acciones y logros, encauzando las energías de todos los sectores sociales (Latapí, 2009, p. 1 y ss).

Dicho autor también consideraba que la educación, más que una ciencia, es un punto de encuentro entre muchas ciencias. Con respecto al oficio de enseñar manifestó: “No abogo por una actitud estoica ante las ambivalencias de la vida ni mucho menos por la resignación; más bien por una actitud realista que relativice lo negativo y valore sin fantasías lo positivo; creo que por ahí va eso que llaman madurez” (Latapí, 2009, p. 1).

El derecho a la educación y el oficio de enseñar son mucho más que un servicio público. Enseñar es una práctica ética que debe articular valores, conocimientos y creatividad;

enseñar es un acto de entrega que debe desarrollarse con profundo entusiasmo, responsabilidad y vocación.

La educación: del derecho de unos cuantos a derecho fundamental universal

El reconocimiento de la importancia de la educación para la formación del individuo y, consecuentemente, para la formación de una sociedad, se remonta a las primeras sociedades políticamente organizadas. Cuando se crean segmentos privilegiados, la educación comienza a dirigirse a la formación de las clases dominantes, educadas para conquistar, gobernar y dirigir. La idea de popularizar la educación llevándola a todos los medios sociales comenzó a partir del siglo XVI, periodo en el que la sociedad europea experimentó profundas transformaciones (Gorczevski, 2010, p. 148).

Las propuestas pedagógicas de la Ilustración, así como la formulación de una nueva utopía social y política, no podrían ser concebidas sin la contribución del pensamiento de Locke, Rousseau, Voltaire, Clalotais, D'Alambert, Diderot, Genovesi, Schiller, Basedow, Mill, Humboldt, entre otros. La educación fue uno de los instrumentos más poderosos en contra de lo que se considera uno de los mayores errores de la humanidad: la superstición, el fanatismo, los dogmas religiosos.

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII hubo un período de desarrollo de la teoría de la educación y, al mismo tiempo, en virtud del comienzo de los impulsos revolucionarios, surgió la oportunidad de su reconocimiento jurídico (Gorczevski, 2010, p. 150).

Durante el siglo XX y hasta el día de hoy, el derecho a la educación ha ido cobrando simultáneamente el carácter de derecho individual y derecho social.

El derecho a la educación es también un derecho civil y político. Al respecto, el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos (Nogueira, 2008, p. 2). Sin embargo, ya sea que se trate de un derecho individual, social, civil o político, es un derecho fundamental, y como tal es una construcción histórica (Pérez Luño, 1991, pp. 203-217) que puede concebirse como realidad cambiante que se diferencia en su estructura y contenido dependiendo de las condiciones históricas. En la medida en que estos derechos son universales también son absolutos e irrenunciables, características que permiten observar la relevancia de los derechos humanos y la importancia de que ninguna persona pierda dichos derechos (Laporta, 2001, pp. 23-46).

El derecho a la educación ha sido reconocido como un derecho fundamental de carácter universal; la enseñanza básica es de carácter obligatorio y gratuito. Las fuentes convencionales más importantes así lo acreditan.

Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, manifiesta:

Artículo 26. Toda persona tiene derecho a la educación. 1. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, manifiesta:

Artículo 13. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, así como fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza básica debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Artículo 14. Todo Estado parte en el presente pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

El Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, dado en París, el 20 de marzo de 1952, señala:

Artículo 2. Derecho a la instrucción. A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas (Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales)

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá en 1948, establece:

Derecho a la educación

Artículo XII: Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos.

La Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de la Naciones Unidas y aprobada unánimemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1959, establece:

Principio 7. El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil para la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos firmada en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, prevé:

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

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

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de diciembre de 2000, precisa:

Artículo 14. Derecho a la educación. 1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente. 2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria. 3. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de

los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.

En una aproximación jurídica a este derecho fundamental, la visión general de los instrumentos internacionales vinculantes, reflejan el interés por definir la educación como elemento indispensable para el desarrollo de los individuos y de las naciones.

La escuela mexicana y las bases institucionales del sistema educativo actual

En los Sentimientos de la Nación de José Ma. Morelos y Pavón, quedó plasmado el interés por alejar la ignorancia del pueblo. En la Constitución de Apatzingán, también se registra la necesidad de instruir a todos los ciudadanos. Iturbide, en el Reglamento provisional del Imperio mexicano, de 1823, exigió a los ayuntamientos establecer locales para la instrucción. Lucas Alamán, en 1823, declaraba que la instrucción general era uno de los más poderosos medios de prosperidad para una nación. “La educación debe formar ciudadanos útiles y virtuosos, no debe reducirse a la lectura y escritura” (Zamora, s/a, p. 3).

Justo Sierra decía al ministro de Hacienda, José Ives Limantour, que no había que fijarse solamente en la industria y el desarrollo material: "el país industrial es del capital que lo explota, el pueblo solo podrá ser dueño del país si se prepara moral e intelectualmente para ello" (Zamora, s/a, p. 3).

Manuel Calero, en 1902, manifestaba: “queremos ser guiados por los que no son ciegos, por los que tienen intereses que defender pero con la condición esencial de que no se explote al ignorante, al pobre, sino por el contrario, de que todos nos apliquemos a ilustrarlo, a procurar su bienestar, a elevarlo a un nivel superior por medio de la educación y el trabajo honrado” (Zamora, s/a, p. 3).

La creación de la Secretaría de Educación Pública (el 25 de septiembre de 1921), y el proyecto de José Vasconcelos, uno de los más firmes partidarios de dar a la educación un carácter federal, iniciaron el largo y difícil proceso de federalización de la educación mexicana.

Las principales reformas cardenistas —la expropiación petrolera, la reforma agraria y, en menor medida, la educación socialista— provocaron una creciente polarización en la sociedad mexicana. Siendo presidente, Manuel Ávila Camacho se apresuró a declarar que no era socialista, sino demócrata y creyente católico por origen y por sentimiento. En 1940,

su primer año de gobierno, comenzaron a sentirse en México los efectos de la Segunda Guerra Mundial. Esta atmósfera favorable al cambio ideológico, impulsó la “política de unidad nacional”, pues se promovía “el sacrificio” de los intereses particulares, lo cual implicaba hacer lo posible por eliminar los temas que por su contenido tendieran a agravar los conflictos entre grupos. En el campo de la educación no fue fácil aceptar esas ideas. Y es que entre los maestros había grandes sectores que guardaban fidelidad a las orientaciones cardenistas. Hubo varios secretarios de educación y no cesaban los conflictos con las organizaciones de maestros.

Fue entonces cuando el presidente nombró (Secretario de Educación), al prestigiado escritor Jaime Torres Bodet, quien definió los rasgos de la llamada escuela mexicana, la cual se alejaba del tono reivindicativo y popular del discurso educativo de los años treinta. Los principios de la educación, sostenía Torres Bodet, debían desarrollar en el niño las cualidades que más necesitaba como hombre y como ciudadano: el patriotismo, el amor al trabajo, el sentido honesto de la lucha por la existencia, la fraternidad entre clases y el equilibrio de la justicia social (Loyo, 2011, p. 29).

En diciembre de 1945 fue presentada la iniciativa de reforma al artículo 3ro. Constitucional, la cual conservaba el laicismo y los límites establecidos a las corporaciones religiosas y ministros de culto desde la Constitución de 1917. Los controles estatales sobre la educación privada también se mantuvieron, aunque de manera ligeramente atenuada. Lo más importante fue que el carácter socialista de la educación, establecido en 1934, que fue eliminado para ser sustituido por una orientación más definida tendiente al liberalismo democrático. La orientación de la educación primaria ha variado poco desde entonces, manteniéndose fundamentalmente el espíritu del texto de 1946 (Loyo, 2011, p. 29).

El derecho a la educación básica se consagra en el artículo 3º, fracciones III, V, VI, IX y 31, y la fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La educación básica como un servicio público desde la perspectiva del derecho administrativo

La Constitución de 1917 situó el derecho a la educación dentro de los derechos y libertades fundamentales, al conferirle el carácter de servicio público:

Artículo 3º, fracción 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 73, fracción XXV. [...] 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, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

En la teoría del derecho administrativo no está resuelta la discusión que ha girado en torno a su naturaleza jurídica como función pública o como servicio público, más allá de lo dispuesto por el texto constitucional. Los conceptos de función pública y de servicio público, deben diferenciarse, aunque guardan una estrecha relación. (Serra, 1999:78) Incorporar la satisfacción de una necesidad general a la acción del poder público, es organizar jurídicamente una nueva tarea del poder del Estado... Las funciones del Estado son los medios a través de las cuales se realizan los fines fundamentales del Estado. (Serra, 1999:78)

Las funciones del Estado no son servicios públicos, sino estructuras del poder público. Díez afirma que “la función es un concepto institucional, mientras que el servicio público actualiza y materializa la función” (Díez, 1979, p. 187). Agrega: “Podemos decir, en resumen, que en la actividad de la administración es posible distinguir la función pública del servicio público. Mientras en la actividad del Estado, la legislación y la justicia se

caracterizan siempre por ser el ejercicio de una función pública, la actividad administrativa comprende, además, el ejercicio de la función pública, el de los servicios públicos. Es necesario limitar el concepto de servicio público solamente a aspectos de la actividad administrativa y contraponerle el concepto de función pública como forma superior de manifestación de la misma actividad” (Díez, 1979, p. 187). Renato Alessi (Alessi, 1970, p. 96) también señala que no es lo mismo el servicio público que la función pública. Alfonso Nava Negrete alude a las siguientes características del servicio público:

a) se puede prestar por el Estado o por los particulares; b) puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o los particulares; c) es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial), y d) su régimen jurídico es de derecho administrativo, aunque no exclusivamente; también se pueden aplicar normas de derecho privado (Nava, 2001, p. 419).

El doctor Jorge Fernández Ruiz, señala que:

Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona (Fernández, 2002, p. 121).

El propio autor considera al servicio público como toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, de manera uniforme, regular y continua, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, en beneficio indiscriminado de toda persona (Fernández, 2006, p. 121).

Nos encontramos frente a un caso en el que las categorías jurídicas tradicionales son insuficientes para dar cabida a contenidos fundamentalmente distintos.

El tema medular no reside en decidir si es un servicio público o si es una función pública, si es un asunto preeminente del Estado o si atañe preponderantemente al individuo, aquí lo importante es la existencia de mecanismos que garanticen el derecho a la educación como derecho fundamental estable y aplicado imparcialmente a todo individuo, así como los medios para hacerlo valer, que obviamente no son los tribunales, ya que su satisfacción no

se logra por la vía jurisdiccional, al tratarse de lo que Alexy llama la objeción de justiciabilidad deficiente. A la luz de las consideraciones doctrinales, no se trata de una delimitación negativa, ni de un derecho abstracto, en tanto requiere de una organización y estructura que garanticen positivamente su ejercicio bajo condiciones de regularidad.

Luis Prieto Sanchís, alude a la existencia de una cierta conciencia que los derechos sociales en general, y muy particularmente los derechos prestacionales, “o no son auténticos derechos fundamentales, representando una suerte de retórica jurídica o bien, en el mejor de los casos, son derechos disminuidos o en formación” (Prieto, 1998, pp. 96-97).

Dicho debate debe considerar el carácter del derecho a la educación como una de sus características más significativas, ya que impone al poder público una serie de obligaciones positivas. Estamos ante un derecho del individuo que debe proporcionarle el Estado; si aquel poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta también suficiente, podría obtenerlo también de particulares (Alexy, 1993, p. 87).

Marco normativo de la educación básica

Enseguida se mencionan las disposiciones más importantes sobre la materia. A través de ellas es posible contemplar la complejidad del entramado normativo, por ejemplo, mediante la lista de leyes, reglamentos, acuerdos y decretos.

Leyes federales aplicables en materia de educación. Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 13 de julio de 1993, con sus reformas. Ley General de derechos lingüísticos de los Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003. Última reforma publicada DOF 09-04-2012. Ley General de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, publicada en el DOF el 24 de octubre de 2011. Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el DOF el 3 de agosto de 1994, última reforma publicada DOF 13-08-2009. Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad, publicada en el DOF el 30 de mayo de 2011. Ley General de cultura física y deporte, publicada en el DOF el 24 de febrero de 2003, con sus últimas reformas publicadas DOF 09-04-2012. Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, publicada en el DOF el 8 de febrero de 1984 última reforma DOF 17-01-2012.

La Ley General de Educación en su artículo 12 fija las facultades de la federación en materia educativa. Las facultades exclusivas de autoridades educativas locales se encuentran en el artículo 13, así como en los numerales 15, 23, 29, 48, 52 y 63 de la propia Ley General.

La educación básica en la Ley General de Educación. El artículo 4 establece la obligación de cursar la educación básica. El artículo 8 alude al criterio que orienta la educación básica y que se basa en los resultados del progreso científico; lucha contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia, especialmente la ejercida contra las mujeres y niños.

Reglamentos federales aplicables en materia de educación. Reglamento de asociaciones de padres de familia publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 1980. Reglamento de la ley de fomento para la lectura y el libro, publicado en el DOF el 23 de abril de 2010. Reglamento de la ley general de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, publicado en el DOF el 22 de agosto de 2012. Reglamento de la ley general para la inclusión de las personas con discapacidad, publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2012 (tercera sección-vespertina).

Acuerdos aplicables a la educación básica. Acuerdo Número 540 que actualiza el diverso número 181 por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudios para la Educación Básica Publicado en el DOF el 20 de agosto de 2010. Acuerdo 648 por el que se establecen normas generales para la evaluación, acreditación, promoción y certificación en la educación básica, publicado en el DOF el 17 de agosto de 2012 (primera sección). Acuerdo número 499 del 20 de octubre de 2009 por el que se modifica el diverso número 200 y donde se establecen normas de evaluación del aprendizaje en educación básica, secundaria y normal. Acuerdo número 304 por el que se actualiza el diverso número 181, mediante el cual se establecen el plan y los programas de estudio para la educación básica, publicado en el DOF el 16 de noviembre de 2001. Acuerdo nacional para la modernización de la educación básica, publicado en el DOF el 19 de mayo de 1992. Acuerdo número 96 que establece la organización y funcionamiento de las escuelas básicas, publicado en el DOF el 7 de diciembre de 1982. Acuerdo número 181, por el que se establecen el plan y los programas de estudio para la educación básica, publicado en el DOF el 27 de agosto de

1993. Acuerdo número 280 por el que se establecen los lineamientos generales a los que se ajustan la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social en la educación, publicado en el DOF el 4 de agosto de 2000. Acuerdo número 535 por el que se emiten los lineamientos generales para la operación de los consejos escolares de participación social, publicado en el DOF el 8 de junio de 2010. Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la educación básica, publicado en el DOF el 19 de agosto de 2011 (segunda sección). Acuerdo número 685 por el que se modifica el diverso número 648 y se establecen normas generales para la evaluación, acreditación, promoción y certificación en la educación básica, publicado en el DOF el 8 de abril de 2013. Acuerdo para la reforma de los lineamientos generales del programa nacional de carrera magisterial, publicado en el DOF del 25 de mayo de 2011. Normas de control escolar relativas a la inscripción, reinscripción, acreditación, promoción, regularización y certificación en la educación básica del 1 de octubre de 2012.

Reforma constitucional. La Iniciativa de Decreto para la reforma y adición a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 10 de diciembre de 2012, dentro del marco de los acuerdos y compromisos establecidos en el Pacto por México, fue aprobada por la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 2012 y por el Senado de la República el 21 de diciembre del mismo año. En febrero de 2013, la reforma fue declarada constitucional por el Poder Legislativo Federal, promulgada por el Ejecutivo el 25 de febrero de 2013 y publicada al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

A este conjunto de disposiciones deben agregarse alrededor de veinte decretos, más de cien lineamientos federales, disposiciones relativas a escuelas particulares, organismos descentralizados, telesecundarias y de escuelas de tiempo completo, escuelas urbanas, acciones compensatorias para abatir el rezago educativo, educación inicial y primaria para población rural e indígena, subsidios para centros de educación, educación para adultos, educación tecnológica, programa de mejoramiento institucional de las escuelas normales públicas, así como la normatividad que rige en cada entidad federativa. Asimismo, deben añadirse normas en materia laboral, de responsabilidades, de seguridad social, de carácter sindical y administrativo, así como múltiples reglas de operación.

Específicamente, la sobrerregulación de la materia refleja, por un lado, la atención que el Estado presta al tema educativo, pero por otro revela también altos grados de descoordinación y un gran desorden normativo. La sobrerregulación y la heterogeneidad estructural en torno a la educación básica llegan a dimensiones kafkianas, generando la dispersión de las reglas en múltiples ordenamientos y dificultando su conocimiento, lo cual se traduce en numerosas omisiones, redundancias y contradicciones. Más leyes equivalen a mayores controles y a una creciente incertidumbre respecto a su alcance y contenido. Paradójicamente, como las normas no alcanzan a regular de manera omnicompreensiva la enorme cantidad y variedad de hipótesis que supone la actividad educativa, las lagunas, los vacíos por llenar son numerosos. Sobrerregular en materia educativa, no garantiza que se cumpla el objetivo de la educación.

La sobrerregulación es uno de los grandes lastres contra los que debe luchar el sistema educativo mexicano.

Principales problemas de la educación básica en el sistema educativo nacional

Todavía no se ha alcanzado el 8 % del producto interno bruto (PIB) destinado a la educación (Muñoz, 2010, p. 2); sin embargo, México es uno de los países en el mundo que más recursos destina a su formación educativa, con 5 % de su producto interno bruto (PIB), incluso por encima de Estados Unidos, cuyo porcentaje se ubica en 4.8, y Alemania, con 4.2; paradójicamente, mientras mayor es el gasto que se eroga para la educación, más empeora la calidad educativa en todos los ámbitos de la vida nacional (Garduño, 2010, p. 26).

- Con respecto al incremento de los salarios a la planta docente en educación básica, México se ubica como uno de los países que más incentivos laborales concede a su planta docente (Garduño, 2010, p. 26).
- La escolaridad promedio en México es de 8.7 en grados, lo que equivale a segundo de secundaria. De ahí, 43% de la población de 15 años de edad o más no cuenta con la educación básica completa (*Los grandes problemas de la educación en México*, 2013, p. 2).

- Persisten rezagos considerables en el sistema educativo nacional, de los cuales los más importantes son la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad.
- Prácticamente a todos los niños se les ofrece la oportunidad de cursar la educación primaria.
- Existe desigualdad en la calidad de educación básica.
- Los grupos vulnerables tienen dificultad para acceder a la educación.
- Existen asimetrías sociales que no se pueden resolver de manera incidental y tampoco se pueden dejar en manos de los programas de compensación y los subsidios.
- La relación SNTE-SEP revela una subordinación recíproca de funciones atípicas en cada una de las partes, lo que complica aún más a la educación en el país.
- La Alianza por la Calidad de la Educación fue un pacto político entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato (firmado el 15 de mayo de 2008, y eliminado el 5 de marzo de 2013), cuyo punto más controvertido fue la realización de los concursos de oposición, en los que hubo índices alarmantes de reprobación de los profesores que fueron sometidos a exámenes.
- Urge revolucionar la formación de los futuros docentes, lo cual supone nuevos contenidos y nuevos métodos de enseñanza, buscando las estrategias metodológicas idóneas para cada temática, que actúen como generadoras del análisis y la reflexión.
- Es inaplazable analizar las normas, los planes, programas y libros de texto y emprender estudios muy serios relacionados con el fracaso escolar y la retención.

Conclusiones

1. El perfeccionamiento de los fundamentos jurídicos de la educación básica, cobra un especial significado en un entorno de violencia, exclusión, intolerancia, corrupción, indiferencia y constante violación a los derechos fundamentales, del cual tenemos que rescatar a la niñez.
2. La educación básica es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y fomentar el entendimiento entre los

pueblos, por lo que requiere orientaciones más definidas que favorezcan la cultura de la paz, el respeto, la tolerancia, la solidaridad y la igualdad.

3. El derecho a la educación ha ido cobrando simultáneamente el carácter de derecho individual, social, civil y político. El derecho a la educación es un derecho fundamental de carácter universal al que toda persona debe tener acceso. En todas las latitudes tiene el carácter de obligatorio y gratuito.
4. Los instrumentos internacionales vinculantes más importantes en el derecho internacional, consagran a la educación como derecho fundamental y reflejan el interés por definir la educación como elemento indispensable para el desarrollo de los individuos y de las naciones.
5. Desde el punto de vista constitucional, la educación es un servicio público sujeto a un régimen de derecho administrativo, que está destinado a satisfacer necesidades sociales permanentes.
6. Desde la perspectiva doctrinal, el tema medular no reside en decidir si es un servicio público o si es una función pública, lo importante es considerar su carácter prestacional.
7. Es primordial la existencia de mecanismos que garanticen el derecho a la educación como derecho fundamental estable y reconocido a todo individuo, así como los medios para hacerlo valer, que obviamente no son los tribunales. Una de las características más significativas del derecho a la educación, es que impone al poder público una serie de obligaciones positivas.
8. La educación en México está regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y otras leyes complementarias, reglamentos, acuerdos, alrededor de veinte decretos, más de cien lineamientos federales, disposiciones relativas a escuelas particulares, organismos descentralizados, telesecundarias y de escuelas de tiempo completo, escuelas urbanas, acciones compensatorias para abatir el rezago educativo, educación inicial y básica para población rural e indígena, subsidios para centros de educación, educación para adultos, educación tecnológica, programa de mejoramiento institucional de las escuelas normales públicas, así como la normatividad que rige en cada entidad federativa. Asimismo, deben añadirse normas en materia laboral, de

responsabilidades, de seguridad social, de carácter sindical y administrativo, así como múltiples reglas de operación.

9. La sobrerregulación y la heterogeneidad estructural que hay en torno a la instrucción básica, conducen a la dispersión de las reglas en múltiples ordenamientos, dificultando su conocimiento, lo cual se traduce en numerosas omisiones, redundancias y contradicciones.

Bibliografía

- ALEXY, Robert (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.
- ALESSI, Renato (1970). *Instituciones de derecho administrativo*, t. I, Barcelona, Bosch, Casa Editorial.
- ANSUÁTEGUI Roig, F. J. (2005). *Derechos Fundamentales, valores y multiculturalismo*, Madrid, Dykinson.
- Agenda del Desarrollo Social, Panorama estadístico de la educación en México, http://www.agendadeldesarrollosocial.com/index.php?option=com_content&view=article&id=523:panorama-estadistico-de-la-educacion-en-mexico&catid=:informe
- Borra SEP Alianza por la Calidad de la Educación de Gordillo. En <http://www.reporte.com.mx/borra-sep-alianza-por-la-calidad-de-la-educacion-de-gordillo>
- COHEN, E. (1999). *Educación, eficiencia y equidad*, Edición conjunta de CEPAL/OEA y Ediciones SUR, Colección Estudios Sociales.
- GARDUÑO, Roberto y MÉNDEZ, Enrique (2010). “México gasta mucho en educación, pero no mejora la calidad: Cámara de Diputados”, Periódico La Jornada, domingo 4 de abril de 2010.

- GORCZEWSKI, Clovis (2010). “Los desafíos de una educación para los derechos humanos, obstáculos, consideraciones y propuestas”, *Redhes. Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, Núm. 4, Julio 2010, Santa Cruz do Sul – UNISC.
- DÍEZ, Manuel María (1979). *Derecho Administrativo*, Tomo III, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (2002). *Servicios públicos municipales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INAP.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (2006). *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa-UNAM.
- LAPORTA, Francisco (1987). “Sobre el concepto de derechos humanos”, en *Doxa*, núm. 4, España, Universidad de Alicante.
- MANRIQUE NIÑO, José Ignacio (2007). “La reparación del daño antijurídico en la prestación del servicio público de la educación”, *Estudios Socio-Jurídicos*, Núm. 9-1, Junio 2007, Artículo maestría, Universidad del Rosario.
- MUÑOZ, Vernor. Relator especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU), *Problemas y soluciones de la educación en México*, según la ONU.
- NAVA NEGRETE, Alfonso (2001), *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2008), “El derecho a la educación y sus regulaciones básicas en el derecho constitucional chileno e internacional de los derechos humanos”, *Ius et praxis*, Núm. 14-2.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique (1991). “Las generaciones de Derechos Fundamentales”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 10, Madrid.
- PRIETO SANCHÍS, Luis (1998). *Ley, principios, derechos*, Dykinson, Madrid.

SERRA ROJAS, Andrés (1999). *Derecho Administrativo*, 20ª Edición, Editorial, T. I, Porrúa, México.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_es.htm

Declaración Universal de los Derechos Humanos, versión en línea: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Versión en línea: <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/1966-PactoDerechosEconomicosSocialesyCulturales.htm#A13>

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, versión en línea:

<http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/america/DADH/1948-DADH.htm#a12>

Declaración de los Derechos del Niño A.G. res. 1386 (XIV), 14 U.N. GAOR Supp. (No.16) p. 19, ONU Doc. A/4354 (1959), en: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/spanish/sk1drc.html>

LATAPI SARRÉ, Pablo (2009). “Carta a un Maestro”, versión en línea: <http://profesormedina.blogspot.mx/2009/11/esta-es-la-guia-para-el-primer-examen.html> (22 de noviembre de 2009).

Los grandes problemas de la educación en México: <http://www.actitudfem.com/hogar/articulo/estadisticas-de-educacion-en-mexico>.

LOYO BRAMBILA, Aurora. “La escuela mexicana y las bases de las instituciones del sistema educativo actual”, en <http://doctrina.vlex.com.mx/vid/mexicana-instituciones-educativo-actual 275274891>

Pacto de San José de Costa Rica, firmada en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2113/27.pdf>

Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en: <http://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/1952-Protocolo01-ConvenioProteccionDerechosHumanosyLibertadesFundamentales.htm#a2>

ZAMORA PATIÑO, Martha Patricia, (s/a) Legislación educativa, Universidad Iberoamericana A.C. en: http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_4.htm